



Ref 10B
AC

FRIKOMMUN FÖRSÖKET

Erfarenheter
av försöken med en
friare nämndorganisation

SOU 1991:25

Delbetänkande av utredningen om utvärdering av
frikommunförsöket – Frikommunutredningen





Statens offentliga utredningar
1991:25
Civildepartementet

Frikommunförsöket

Erfarenheter av försöken med en
friare nämndorganisation

Delbetänkande av frikommunutredningen
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

Produktion: Hamrin Information AB, 1991

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10759-7
ISSN 0375-250X

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	7
1. INLEDNING	9
1.1. Uppdraget.....	9
1.2. Bakgrund.....	9
1.3. Lagstiftningen om den kommunala nämndorganisationen	12
1.4. Uppföljning och utvärdering av försöken med en friare nämndorganisation	15
2. ERFARENHETER AV FÖRSÖKEN MED EN FRIARE NÄMNDORGANISATION.....	17
2.1. Genomförda förändringar i frikommunernas nämndorganisation.....	18
2.2. Kommunernas erfarenheter	20
2.3. Erfarenheter av försöken på miljö- och byggområdena.....	22
2.4. Vissa rättsliga frågor.....	25
2.5. Övriga erfarenheter	28
3. ÖVERVÄGANDEN OCH SLUTSATSER.....	31
3.1. Utgångspunkter.....	31
3.2. Utredningens generella bedömning av försöken med en friare nämndorganisation	34
3.3. En friare nämndorganisation och rättssäkerheten - utredningens bedömning	38

BILAGOR

Bilaga 1. Kommittédirektiv	41
Bilaga 2. Lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.....	45
Bilaga 3. FRI NÄMNDORGANISATION. En studie om erfarenheterna av lagstiftningen om kommunernas organisation	49
Bilaga 4. FRI NÄMNDORGANISATION. En intervjuundersökning om erfarenheterna av miljö- och byggnämnder i frikommunerna.....	171
Bilaga 5. Från obligatoriska nämnder till obligatoriska uppgifter - några juridiska synpunkter.....	191

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Genom beslut den 13 december 1990 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en sammanfattande redovisning av erfarenheterna av försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 27 december 1990 riksdagsledamoten Sören Lekberg till särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades samma dag kanslirådet Gunnar Hermanson. Som experter förordnades den 18 januari 1991 hovrättsassessorn Eva Ekström, departementsrådet Rolf Lindell, departementssekreteraren Thomas Lyrevik, sakkunnige Dan Johansson, hovrättsassessorn Per Kjellsson, sektionschefen Arne Myrbeck, departementssekreteraren Christer Norling, departementsrådet Billy Thorstenson, departementsrådet Sven-Erik Wallin, departementssekreteraren Erik Westman och förste sekreteraren Lars Öhrman.

Som sekreterare åt utredningen förordnades den 27 december 1990 departementssekreteraren Jörgen Nilsson och som biträdande sekreterare fil. kand. Anita Eriksson.

Vi har antagit namnet frikommunutredningen.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet (SOU 1991:25) Frikommunförsöket - Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation.

Stockholm i februari 1991

Sören Lekberg

/ Jörgen Nilsson
Anita Eriksson

SAMMANFATTNING

Utredningen har till uppgift att sammanfatta erfarenheterna av frikommunförsöket. I detta delbetänkande gör utredningen en värdering av försöken med en friare nämndorganisation i frikommunerna.

Utredningen ställer sig bakom principen att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt själva skall få bestämma sin organisation. Erfarenheterna av försöken med en friare nämndorganisation är enligt utredningen goda. Det bör därför inte längre vara en statlig uppgift att föreskriva vilken politisk organisation som de enskilda kommunerna skall ha.

Utredningen har särskilt belyst frågan om försöken med en annan nämndorganisation på miljöområdet och på plan- och byggområdet. Utredningen menar att erfarenheterna från försöken talar för att nämndobligatoriet bör kunna slopas även när det gäller byggnadsnämnderna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Ett antal rättsliga frågor har aktualiserats i samband med försöken. Det gäller t.ex. frågor om myndighetsutövning, jäv och sekretess samt den kommunala s.k. likställighetsprincipen. Utredningens bedömning är att inga avgörande hinder av rättslig natur mot en friare nämndorganisation har framkommit. Utredningen förordar dock att en generell regel införs som innebär att en nämnd inte får bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen om nämnden samtidigt företräder kommunen som part.

Utredningen understyrker att det ur kommunaldemokratisk synvinkel är viktigt att upprätthålla en bred och omfattande förtroendemannaaorganisation även i ett system med en friare nämndorganisation.

1. INLEDNING

1.1. Uppdraget

Enligt direktiven (Dir. 1990:79) har utredningen till uppgift att göra en sammanfattande redovisning av erfarenheterna av försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse (frikommunförsöket). I direktiven (se bilaga 1) anges följande tre huvuduppgifter.

- Den första uppgiften är att värdera erfarenheterna av försöksverksamheten med en fri nämndorganisation.
- Den andra uppgiften är att föreslå generella författningsändringar som kan avlösa försöksverksamheten inom olika verksamhetsområden.
- Den tredje uppgiften är att belysa försöksverksamheten som metod att utveckla och förnya den kommunala verksamheten.

I detta delbetänkande redovisas den första uppgiften. Övriga delar av utredningsuppdraget kommer att behandlas i ett betänkande som lämnas före sommaren 1991.

1.2. Bakgrund

Riksdagen beslöt i juni 1984 - i enlighet med regeringens förslag i proposition 1983/84:152 - att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skulle bedrivas till utgången av år 1988. Riksdagen

beslöt under år 1988 att försöksverksamheten skulle förlängas till utgången av år 1991. Samtidigt gavs möjlighet för regeringen att utse ytterligare försökskommuner.

Syftet med försöken

Syftet med försöksverksamheten är bl.a. att de deltagande kommunerna och landstingen genom avsteg från föreskrifter i lagar och andra författningar skall ges möjligheter att bättre anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden, bättre utnyttja de samlade samhällsresurserna samt åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten.

Det grundläggande syftet med frikommunförsöket är att pröva nya former för statens styrning av den kommunala verksamheten. När det gäller samverkan mellan stat och kommun har en fortlöpande översyn skett sedan mitten av 1970-talet.

Samspelet mellan stat och kommun

Den kommunindelningsreform som fullföljdes år 1974 gav goda möjligheter att ändra och minska den statliga styrningen och därmed öka det kommunala självbestämmandet. Denna utveckling har bl.a. inneburit ett ökat inslag av ramlagstiftning, en ökad schablonisering av statsbidragen och en ändrad roll för de statliga myndigheterna. Myndigheterna har således i allt högre grad fått en stödjande och utvärderande roll gentemot kommuner och landsting.

Översynsarbetet bedrevs fram till år 1984 i sin helhet i traditionella former. Detta innebär att sektor för sektor prövas. Förändringar i regelsystemen genomförs generellt - d.v.s. i hela landet samtidigt - och föregås av ett omfattande utredningsarbete. Initiativet till översynerna liksom definitionen av problemen sker på central nivå.

Nya vägar prövas

Frikommunförsöket är en alternativ förändringsstrategi som fr.o.m. år 1984 prövas parallellt med det traditionella översynsarbetet. Förändringsarbetet är här inte generellt utan selektivt, d.v.s. bedrivs endast i vissa kommuner och landsting. Den metod som används är inte en utredningsmetod utan en experimentmetod.

Arbetet bedrivs inte sektoriellt utan är övergripande och omfattar i princip all kommunal verksamhet. Försöket bygger dessutom på att initiativet till förändringarna skall tas på lokal nivå. Avsikten är att pröva om man med försöken kan åstadkomma mer omfattande förändringar i samspelet mellan stat och kommun än med mer traditionella metoder.

De olika förändringsmetoderna kan schematiskt beskrivas i nedanstående tablå.

Traditionellt översynsarbete

Frikommun- försöket

Generellt	←————→	Selektivt
Sektoriellt	←————→	Övergripande
Bestående förändringar	←————→	Tidsbegränsade
Utredningsmetod	←————→	Experiment
Centralstyrt	←————→	Lokala initiativ

Möjligheter och begränsningar

Försöken ger många nya möjligheter för den lokala nivån. Men samtidigt har riksdagen angett vissa begränsningar när det gäller skyddet för vitala samhällsintressen. Allmänt kan sägas att grundläggande frå-

gor om kommunernas och landstingens förhållande tillenskilda kommunmedlemmar inte bör tas upp inom ramen för försöksverksamheten. De enskilda medborgarna skall inte komma i ett sämre läge i försökskommunerna. De frågor som prövas i försöksverksamheten får vidare inte öka de statliga kostnaderna.

Den av tradition statligt styrda kommunala organisationen har genomgått en successiv förändring och idag har nästan alla statliga bestämmelser om den kommunala förvaltningsorganisationen utmönstrats. När det gäller den *politiska* organisationen kvarstår kravet på att vissa specialreglerade nämnder skall finnas.

1.3. Lagstiftningen om den kommunala nämndorganisationen

Nuvarande nämndorganisation

De kommunala nämnderna utgörs av dels nämnder som skall finnas enligt speciallagstiftningen, s.k. specialreglerade nämnder, dels nämnder som behövs i övrigt. De senare brukar kallas kommunallagsreglerade, frivilliga, nämnder.

Av specialreglerade nämnder finns det såväl obligatoriska som frivilliga. Speciallagstiftningen ställer krav på att alla kommuner skall ha en särskild byggnadsnämnd (plan- och bygglagen 1987:10, ändrad senast 1990:1376), miljö- och hälsoskyddsnämnd (hälsoskyddslagen 1982:1080, ändrad senast 1988:926), socialnämnd (socialtjänstlagen 1980:620, ändrad senast 1990:1403) och valnämnd (vallagen 1972:620, ändrad senast 1990:363). Lagarna reglerar vilka uppgifter som nämnderna skall sköta.

Före den 1 januari 1991 var det också obligatoriskt att ha en särskild skolstyrelse. Numera gäller att varje kommun som styrelse för sitt

offentliga skolväsende skall utse en eller flera nämnder (skollagen 1985:1100, ändrad senast 1990:1477).

När det gäller socialnämnderna har riksdagen beslutat att nämndobligatoriet skall upphöra från den 1 januari 1992 (socialtjänstlagen 1980:620, ändrad senast 1990:1403).

I bilaga 5 ges en utförligare redovisning av gällande lagstiftning beträffande den kommunala nämndorganisationen.

Frikommunlagen

I samband med riksdagens beslut om försöksverksamheten antogs lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. (Se bilaga 2).

Denna lag ger bl.a. följande möjligheter för försökskommunerna.

- Kommunerna har getts möjlighet att göra avsteg från kravet på särskild socialnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, byggnadsnämnd och skolstyrelse.
- Kommuner och landsting får full frihet att föra över uppgifter mellan olika nämnder.
- Kommunerna får inrätta institutionsstyrelser inom områdena för socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen.
- Uppgifter kan lämnas till lokala nämnder även om uppgifterna inte är begränsade till kommundelen.
- Kommunerna får inrätta särskilda organ för att ha hand om förvaltning och verkställighet under en lokal nämnd, t.ex. för en by eller ett bostadsområde.

Frikommunerna vid årsskiftet 1990/91



Kommuner

Haninge
Huddinge
Järfälla
Nacka
Nynäshamns
Stockholms
Södertälje
Tyresö
Upplands-Väsby
Gnosjö
Tingsryds
Helsingborgs
Malmö
Varbergs
Göteborgs
Ale
Borås
Tranemo
Åmål
Askersunds
Degerfors
Hallsbergs
Hällefors
Karlskoga
Kumla
Laxå
Lindesbergs
Ljusnarsbergs
Nora
Örebro
Skinnskattebergs
Ludvika
Hudiksvalls
Sandvikens
Bräcke

Landstingskommuner

Göteborgs och Bohus läns
Örebro läns
Kopparbergs läns
Jämtlands län

Enligt frikommunlagen ges regeringen möjlighet att föreskriva inom vilka kommuner och landsting som försöksverksamhet får bedrivas (försökskommuner). Antalet var enligt lagen ursprungligen begränsat till högst nio kommuner och tre landsting.

Försöksverksamheten har som tidigare berörts förlängts till utgången av år 1991. Samtidigt ändrades frikommunlagen så att det är möjligt för regeringen att utse ytterligare frikommuner. Utgångspunkten för regeringens prövning bör, enligt motiven till lagen, vara att önskemålen från kommunalt håll att få tillämpa lagen bör godtas om det inte föreligger särskilda skäl som talar mot det. Antalet deltagande kommuner har t.o.m årsskiftet 1990/91 ökat till 35 och antalet landsting till fyra. (Se separat karta.)

1.4. Uppföljning och utvärdering av försöken med en friare nämndorganisation

Redan i samband med riksdagsbeslutet år 1984 betonades vikten av att de olika försöken skulle följas upp och utvärderas kontinuerligt. Stat-kommunberedningen gavs ansvaret för detta och för att den slutliga utvärderingen skulle ske på ett systematiskt och allsidigt sätt. Detta arbete skall nu fullföljas av frikommunutredningen i enlighet med regeringens beslut den 13 december 1990. Utredningen skall enligt sina direktiv med förtur behandla frågan om en friare nämndorganisation.

Riksdagsbeslutet år 1988 i nämndfrågan

Regeringen föreslog i proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting att kommunerna generellt skulle ges större möjligheter att organisera sitt nämndarbete. Konstitutionsutskottet (KU 1986/87:23) fann i och för sig inga principiella betänkligheter mot

förslaget men förordade i stället att de utvidgade möjligheterna skulle prövas ytterligare inom ramen för frikommunförsöket.

Riksdagen följde utskottets förslag. Försöksperioden förlängdes med tre år och ytterligare kommuner gavs möjlighet att delta.

I samband med riksdagsbehandlingen togs också frågan om kopplingen mellan den pågående översynen av kommunallagen och försöksverksamheten upp. Utskottet uttalade bl.a. att det inte fanns hinder mot att i avvaktan på utvärderingen av det utvidgade frikommunförsöket lägga fram förslag till en ny kommunallag med tills vidare oförändrade bestämmelser om nämndorganisationen eller mot delreformer om det bedömdes angeläget.

Nämndfrågan och den nya kommunallagen

Våren 1990 presenterade kommunallagskommittén sitt förslag till ny kommunallag (SOU 1990:24). Mot bakgrund av riksdagens uttalande i frågan utgår förslaget från den hittillsvarande regleringen av nämndorganisationen. Kommittén anförde i sitt betänkande att det därför fick bli en senare uppgift att göra de justeringar som kan behövas till följd av en generell organisationsfrihet för alla kommuner (betänkandet s. 78).

Tre av kommitténs ledamöter - Ylva Annerstedt (fp), Claes Roxbergh (mp) och Åke Edin (s) - reserverade sig emellertid mot kommitténs förslag i denna del. De förordade att förslaget till ny kommunallag borde innehålla bestämmelser som gav kommunerna rätt att bestämma sin nämndorganisation.

Regeringen har i olika sammanhang markerat att den avser att ge samtliga kommuner ökad organisatorisk frihet på nämndområdet. Det är mot denna bakgrund man skall se utredningens uppdrag att med förtur redovisa erfarenheterna av den organisatoriska friheten på nämndområdet.

2.ERFARENHETER AV FÖRSÖKEN MED EN FRIARE NÄMNDORGANISATION

Stat-kommunberedningen uppdrog i juni 1990 åt Konsultgruppen Res Publica att genomföra en studie om erfarenheterna av lagstiftningen om en friare nämndorganisation och om lokala nämnder i kommunerna. Arbetet genomfördes under hösten 1990 och redovisades vid årsskiftet 1990/91. Studien har överlämnats till frikommunutredningen och återfinns som bilaga 3.

Syftet med studien var att *kartlägga* hur kommunerna faktiskt utnyttjat möjligheterna att ändra sin nämndorganisation, att översiktligt behandla *processen* i berörda kommuner i samband med förändringarna samt att göra en övergripande analys av *erfarenheterna*. En sammanfattning av kartläggningen redovisas i avsnitt 2.1. I avsnitt 2.2. ges en kort belysning av berörda kommuners erfarenheter enligt studien.

På utredningens uppdrag har konsultgruppen genomfört en fördjupad undersökning av erfarenheterna från de kommuner som lagt samman miljö- och hälsoskyddsnämnderna med byggnadsnämnderna. Denna undersökning sammanfattas i avsnitt 2.3. och bifogas betänkandet som bilaga 4.

Utredningen har funnit det angeläget att särskilt belysa olika rättsliga frågor i samband med nämndförsöken. För detta ändamål har kanslichefen Göran Hegen, Halmstads kommun, anlitats. Resultatet av hans arbete redovisas som bilaga 5 och sammanfattas i avsnitt 2.4. Övriga erfarenheter som framkommit under denna del av utredningens arbete redovisas i avsnitt 2.5.

2.1. Genomförda förändringar i frikommunernas nämndorganisation

En kartläggning genomfördes hösten 1990 av hur frikommunlagen tillämpats i de 21 primärkommuner som fram till sommaren 1990 utsetts till frikommuner. Undersökningen omfattar följande 21 kommuner.

Kommun	Frikommun sedan
1. Ale	1984-07-01
2. Bräcke	
3. Gnosjö	
4. Haninge	
5. Helsingborg	
6. Sandviken	
7. Tyresö	
8. Varberg	
9. Örebro	
10. Göteborg	1988-08-01
11. Huddinge	
12. Järfälla	
13. Nynäshamn	
14. Södertälje	1988-11-01
15. Upplands-Väsby	
16. Hudiksvall	
17. Hällefors	
18. Nacka	
19. Tingsryd	1989-05-01
20. Tranemo	1989-12-07
21. Ludvika	1990-05-17

- Av undersökningen framgår att fem kommuner - Gnosjö, Haninge, Tyresö, Varberg och Tingsryd - vid undersökningstillfället ännu inte tillämpat frikommunlagen.
- Av de ursprungliga nio frikommunerna har Ale, Bräcke, Helsingborg, Sandviken och Örebro utnyttjat friheten att ändra sin nämndorganisation.
- Av den andra generationens frikommuner har sju kommuner - Göteborg, Huddinge, Hudiksvall, Järfälla, Nacka, Södertälje och Upplands-Väsby - som infört heltäckande lokala nämnder också gjort ändringar i den centrala nämndorganisationen. Det har främst skett genom att en utbildningsnämnd ersatt den tidigare skolstyrelsen.
- Sammanlagt sex kommuner har genomfört förändringar när det gäller byggnadsnämnderna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Det gäller tre "gamla" frikommuner - Bräcke, Ale och Sandviken - och tre "nya" - Hällefors, Nynäshamn och Tranemo. En särskild redovisning ges under avsnitt 2.3. om erfarenheterna av dessa försök.
- Sammanlagt tolv frikommuner har genomfört förändringar av sin nämndorganisation på utbildningsområdet. I fyra fall har en separat utbildningsnämnd eller humanistisk nämnd tillskapats. I övriga fall har man kombinerat utbildningsfrågor med någon eller några andra frågor.
- Sammanlagt sex frikommuner har förändrat sin nämndorganisation på det sociala området. Det gäller Göteborgs, Hällefors, Nacka, Nynäshamns, Järfälla och Tranemo kommuner.
- Möjligheterna i frikommunlagen att till lokala nämnder lämna över uppgifter som inte är begränsade till kommundelen

har främst utnyttjats av Göteborgs, Huddinge och Södertälje kommuner.

- Möjligheterna att inrätta s.k. byutvecklingsgrupper under lokala nämnder har hittills utnyttjats endast av Bräcke kommun.

För en mera ingående beskrivning av genomförda förändringar hänvisas till bilaga 3.

2.2. Kommunernas erfarenheter

Kommunledningarnas syn

I den studie som genomförts om erfarenheterna av bl.a. frikommunlagen redovisas också den kommunala synen i berörda kommuner på de organisationsförändringar som genomförts. I de 21 undersökta kommunerna har kommunstyrelsens ordförande och kommunens ledande tjänsteman intervjuats.

Därigenom har vi fått en begränsad men någorlunda auktoritativ tolkning av kommunernas erfarenheter. De genomförda förändringarna har kunnat placeras in i kommunernas allmänna policy och värderas mot de mål som satts upp för det kommunala förändringsarbetet.

Det har också bedömts som lämpligt att ta del av kommunledningarnas syn på försöket med hänsyn till att det grundläggande syftet med frikommunförsöket handlar om att åstadkomma förändringar i samspelet mellan staten och den kommunala nivån.

Resultaten av intervjuundersökningarna får därför tolkas mot denna bakgrund. En fördjupad undersökning av erfarenheterna från bygg- och miljöområdena redovisas särskilt under avsnitt 2.3.

Kommunernas erfarenheter har bl.a. undersökts med avseende på motiven för förändringarna, upplevda hinder samt olika effekter av organisationsförändringarna.

Kommunernas motiv

Som grundläggande motiv till förändringarna anges fördjupad demokrati och förbättrad effektivitet. Detta gäller särskilt de kommuner som arbetar med en decentraliserad nämndorganisation. Motiven för flera övriga kommuner kopplas mycket konkret samman med genomförda förändringar. Det gäller t.ex. miljöfrågornas integrering med planfrågorna eller behovet av att se över nämndorganisationen med hänsyn till förändringarna på äldreomsorgsområdet.

Upplevda hinder

Den nuvarande statliga styrningen av kommunsektorn upplevs generellt sett som problematisk av flertalet kommunföreträdare. Det gäller inte minst den ekonomiska styrningen, i första hand statsbidragssystemet. Den organisatoriska styrningen uppfattas som ett mindre hinder.

När det gäller statens styrning av olika verksamhetsgrenar uppfattas skolektorn vara det område där statens reglering utgör det förhållandevis största hindret för en önskad lokal utveckling. Det skall samtidigt understrykas att lagstiftningen upplevs som ett av flera hinder för att ändra en etablerad organisation. Starka sektorsintressen och en inarbetad kultur har inte sällan en större betydelse än den statliga regleringen.

Vilka effekter har uppnåtts?

De berörda kommunerna menar att den organisatoriska friheten positivt bidragit till förändringar av verksamheternas såväl form som innehåll.

Detta gäller inte minst skolan och förskolan där samverkan och samordning påverkats.

Frågan om ökade eller minskade kostnader har framför allt varit aktuell i de kommuner som genomfört mera omfattande organisationsförändringar. Där kan man peka på såväl ökade kostnader, främst i ett initialskede, som minskade kostnader genom samordningsvinster samt bättre uppföljning och styrning.

En friare och decentraliserad nämndorganisation upplevs vidare ha haft positiva effekter på det lokala partiarbetet och på samarbetet med föreningslivet. Kontakterna mellan kommunen och medborgarna sägs också ha blivit underlättade.

2.3. Erfarenheter av försöken på miljö- och byggområdena

I sex av frikommunerna har som ovan redovisats förändringar gjorts när det gäller byggnadsnämnderna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna. En fördjupad studie av dessa erfarenheter har på utredningens uppdrag utförts under januari månad 1991.

Nämnd- och förvaltningsorganisation

I fem av kommunerna - Ale, Hällefors, Nynäshamn, Sandviken och Tranemo - har de två nämnderna lagts ihop till en gemensam nämnd. I Ale kommun ansvarar nämnden också för trafiknämndens uppgifter, i Tranemo även för räddningsnämndens. I Bräcke kommun skapades redan 1984 en gemensam plan- och miljönämnd som dock lades ned 1986. Därefter ligger ansvaret för dessa frågor på de tre kommunalnämnderna.

På förvaltningssidan har man i flertalet fall organiserat en gemensam förvaltning men det finns också exempel på att man behållit separata kontor.

De organisatoriska förändringar som genomförts i de aktuella kommunerna är inte isolerade företeelser utan måste ses som en del i ett mer omfattande förändringsarbete. De möjligheter som frikommunlagen erbjuder har som framgått ovan gett upphov till en organisatorisk mångfald genom anpassning till de lokala förhållandena.

Beredningsprocess och ärendestruktur

Undersökningsresultaten grundar sig på intervjuer med förtroendevalda, förvaltningschefer och handläggare i de berörda kommunerna. Mellan sex och tio personer i vardera kommunen har intervjuats. Styrinstrumenten, berednings- och handläggningsrutinerna, ärendestrukturerna samt effekterna av förändringarna har belysts.

Undersökningen visar att beredningsprocessen i allmänhet är relativt formaliserad, med ett betydande utrymme för ett aktivt politiskt agerande. Dessa möjligheter utnyttjas emellertid inte så ofta av de förtroendevalda. Det förekommer dock att krav ställs på att alternativa förslag skall presenteras.

Den största delen av beslutsfattandet sker på delegation. En utökning av delegerade beslut har oftast införts i samband med organisationsförändringarna. I två fall har utökad delegation skett på byggområdet, i ett fall på miljöområdet. I övriga fall finns ingen principell skillnad mellan områdena.

Fördelar och nackdelar

När det gäller de viktigaste fördelarna med den nya organisationen pekas i studien på följande faktorer

- ett mer samlat grepp på miljö- och bygg/planfrågorna
- bättre samordning av ärendena
- grundligare och bättre handläggning
- tydligare helhetssyn i nämnden och en mer aktiv miljödiskussion samt
- bättre service mot allmänheten

Beträffande nackdelarna framhålls bl.a. följande

- stor spännvidd i nämndens verksamhet
- kompetensbrister bland förtroendevalda och tjänstemän
- problem i mötet mellan två kulturer med skilda professionella profiler, värderingar och förhållningssätt.

För en utförligare redovisning, se bilaga 4.

2.4. Vissa rättsliga frågor

I bilaga 5 redovisas den särskilda studie om vissa rättsliga frågor i samband med frikommunförsöken som utredningen låtit utföra. Några avgörande hinder av rättslig natur mot en utvidgad organisatorisk frihet för kommunerna har inte framkommit. En sammanfattning görs här av några viktigare slutsatser.

Rollerna som part och myndighet

Enligt en särskild bestämmelse i frikommunlagen får en nämnd inte bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen om nämnden företräder kommunen som part. Det kan t.ex. gälla att kommunen såväl driver miljöfarlig verksamhet som utövar tillsyn över sådan verksamhet.

Det påpekas att det idag finns fall, som inte regleras i frikommunlagen, där en kommunal nämnd kan ha dubbla roller. Det kan t.ex bli aktuellt inom räddningsnämndens och trafiknämndens område.

Det förordas att det vid en generellt friare nämndorganisation bör fastslås att en och samma nämnd inte får handha uppgifter som innebär att samma nämnd blir både part och myndighetsutövare.

Sammanläggning av specialreglerade uppgifter

Frågan om effekterna av att vid en friare nämndorganisation fördela ärendena på ett annat sätt har belysts från rättsliga utgångspunkter.

Oavsett hur uppgifterna fördelas på olika nämnder har kommunerna ansvar för de uppgifter som staten lagt på dem. Kommunernas skyldigheter att fullgöra uppgifterna förändras inte genom en friare nämndorganisation.

Någon risk för dubbla roller - som i förhållandet part/myndighetsutövare - bedöms inte uppkomma då man lägger samman olika myndighetsutövande uppgifter. Varje ärende måste behandlas med utgångspunkt från den lagstiftning som är aktuell i det enskilda fallet.

Det kan inte hävdas att det skulle finnas några intressekonflikter i själva lagstiftningen. Det handlar snarare om olikartade kulturer hos de yrkesutövare som skall tillämpa de olika lagreglerna. Det påpekas också att en friare nämndorganisation ställer krav på att kommunmedborgare och statliga tillsynsorgan informeras av kommunen om vilken nämnd som ansvarar för varje uppgift.

Jäv

För närvarande skiljer sig jävsreglerna mellan dels kommunstyrelsen och de kommunallagsreglerade nämnderna och dels de specialreglerade nämnderna. I det förra fallet gäller det mindre stränga kommunallagsjävet, i det senare förvaltningslagens jävsregler.

Det konstateras att jävsreglerna måste ses över i samband med införandet av en friare nämndorganisation. En lämplig lösning kan vara att införa den av kommunallagskommittén föreslagna nya gemensamma jävsregeln för hela den kommunala förvaltningen.

Sekretessfrågor

Huvudregeln i sekretesslagstiftningen är att det för varje verksamhetsområde för sig skall avgöras om sekretess föreligger. Sekretessbelagda uppgifter inom utbildningen får alltså inte användas vid bedömningen av ett socialtjänstärende. Lagen bygger således på ett annat tänkande än en integrering av olika verksamheter inom samma nämnd.

Redan idag kan emellertid en kommunal nämnd ha ansvar för uppgifter som omfattas av olika sekretessregler. Frågan har också uppmärksam-

mats vid införandet av kommunalnämnder. Det förhållandet att landstingen haft en relativt sett friare nämndorganisation uppges inte ha lett till några särskilda svårigheter att tillämpa sekretesslagstiftningen.

Förtroendevalda och anställda kan givetvis få tillgång till sekretessbelagda uppgifter från flera verksamheter. Information om och utbildning i sekretesslagstiftningen är därvid bra metoder att komma tillrätta med de svårigheter som kan uppstå.

Det förhåller sig också så att individärenden i allt mindre utsträckning behandlas i själva nämnden. Detta minskar givetvis risken för uppgiftsöverföringar. Det bör också understrykas att den enskilde helt eller delvis kan efterge sekretessen. Så sker enligt uppgift i betydande omfattning.

Likställighetsprincipen

Den kommunala likställighetsprincipen innebär att vissa kommun medlemmar inte får otillbörligt gynnas eller missgynnas. Likställighetsprincipen brukar främst hänföras till beslut om kommunala taxor men kan även gälla t.ex. bidragsgivning av olika slag.

Likställighetsprincipen bedöms inte vara något hinder för en friare nämndorganisation. Den bör dock uppmärksammas i ökad utsträckning i samband med införandet av en mer mål- och resultatstyrd verksamhet. Det allmänt sett friare arbetssättet i kommunerna kan föranleda behov av ett närmare klarläggande av principens räckvidd. I sista hand är det fullmäktige och kommunstyrelsen som har att tillse att principen inte åsidosätts.

2.5. Övriga erfarenheter

Fackliga synpunkter

Utredningen har sett det som angeläget att ha nära kontakt i sitt arbete med de fackliga organisationer som är närmast berörda av försöksverksamheten. Dessa organisationer har getts möjlighet att komma in med synpunkter till utredningen. Ett antal förbund har tagit vara på denna möjlighet.

Sveriges Naturvetareförbund (SACO) organiserar medlemmar med naturvetenskaplig högskoleutbildning, bl.a. anställda på kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar. I en skrivelse den 28 januari 1991 menar förbundet att det är riktigt att tillsynsansvaret för miljöskyddslagen lagts på kommunal nivå. Förbundet är inte emot en reform som ger kommunerna större möjligheter att själva bestämma sin organisationsstruktur.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna bör dock enligt förbundet tillsvidare vara obligatoriska. På detta sätt kan miljö- och hälsoskyddsfrågornas ställning stärkas och bättre förankras på kommunal nivå. De fackliga erfarenheterna från kommuner som lagt samman byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd sägs inte ha varit goda. Därför anser förbundet tiden inte vara mogen att tillstyrka en helt fri nämndorganisation.

Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, (TCO), framhåller i en skrivelse den 1 februari 1991 att man har följt arbetet i frikommunerna. SKTF har hela tiden haft en positiv inställning till en friare nämndorganisation.

Majoriteten av medlemmarna har ställt sig positiva både till frikommunförsöket och till att generellt genom en ny kommunallag möjliggöra en friare nämndorganisation. Men det finns också kritiska synpunkter. Främst tjänstemän inom socialförvaltningarnas individ- och familjeom-

sorg och inom skolan har hävdad behovet av en fast och reglerad nämndorganisation.

SSR (SACO) organiserar medlemmar inom områdena ekonomiadministration, personaltjänst och socialtjänst i kommunerna. I en skrivelse den 4 februari 1991 anger förbundet att erfarenheterna av såväl frikommunförsöket som sådant som försöken med fri nämndorganisation i allt väsentligt varit positiva. SSR har sedan länge drivit kravet att kommunerna och landstingen helt fritt skall kunna organisera sin nämnd- och förvaltningsorganisation.

Försöken har bl.a. bidragit till en ökad uppmärksamhet på det inomkommunala regelsystemet. Försöken har också medverkat till en utveckling mot ökad decentralisering och att chefer fått ökat ansvar och ökade befogenheter. Förbundet menar att de centrala avtalen, bl.a. om medbestämmande och arbetsmiljö, också bör ses över för att öka det lokala handlingsutrymmet.

Förbundet pekar på att det inom individ- och familjeomsorgen förekommit flera problem som delvis har samband med en fri och decentraliserad nämndorganisation. Det handlar framför allt om myndighetsutövning mot enskild. Förbundet understryker att rättssäkerhet och sekretess i sådana ärenden måste garanteras fullt ut.

Bristerna kan bl.a. bero på kompetensuttunnning, hög arbetsbelastning, blandtjänster och hög omsättning på befattningshavare. Dessa brister kan åtgärdas med organisatoriska förändringar och reglering av yrkeskompetensen.

Riksdagens ombudsmän

Utredningen har under arbetet med att belysa erfarenheterna av fri-nämnds-försöken tagit kontakt med justitieombudsmännen - JO. Frågan

har ställts om försöken uppmärksamrats i JO:s utlåtanden eller i samband med inspektioner. Vi har därvid fått svaret att så inte varit fallet.

3. ÖVERVÄGANDEN OCH SLUTSATSER

3.1. Utgångspunkter

Utredningens roll i utvärderingen av försöken

Utredningen har till uppdrag att göra en sammanfattande redovisning av erfarenheterna av frikommunförsöket. Vi vill inledningsvis konstatera att det grundläggande elementet i försöket är att försökskommunerna getts möjlighet att göra avsteg från statlig reglering för att kunna pröva nya vägar i den kommunala verksamheten. Det statliga regelsystemet intar således den centrala platsen när man från statsmakterna skall värdera effekterna av försöket.

Frikommunförsöket ingår även i en större förändringsprocess när det gäller samspelet mellan stat och kommun. Mycket tyder på att försöket haft en icke oväsentlig betydelse när generella överväganden gjorts, t.ex. inom skolans område och på miljövårdsområdet, om att i ökad utsträckning föra över uppgifter och ansvar från statlig till kommunal nivå.

De erfarenheter som tidigare redovisats av försöksverksamheten - främst från stat-kommunberedningens sida - visar också att försöken i hög grad stimulerat frikommunerna i deras eget utvecklingsarbete. Många erfarenheter har dessutom kunnat utnyttjas av andra än frikommunerna. Det gäller bl.a. erfarenheterna från försöken som visar på missuppfattningar om det statliga regelsystemet liksom insikten om att hindren för en önskad utveckling ibland visat sig ligga i kommunernas eget regelsystem.

Uppgiften i direktiven att föreslå generella författningsändringar som avlöser de försöksförfattningar inom olika sakområden som nu provas

kommer att redovisas i det slutbetänkande som skall lämnas före sommaren 1991. Där kommer också utredningen att närmare belysa den roll som försöksverksamheten i övrigt kan ha haft i utvecklingen och förnyelsen av den kommunala verksamheten.

Det är enligt utredningens uppfattning givetvis alldeles för tidigt att redan under innevarande år göra en mera allomfattande utvärdering av de samlade effekterna av försöket. Detta är i första hand en uppgift för den samhällsvetenskapliga forskningen. Utredningen ser i stället som sin primära uppgift att följa upp försöken och dra de slutsatser som regeringen och riksdagen behöver redan under år 1991.

När det gäller den vetenskapliga utvärderingen av frikommunförsöket har utredningen samrått med utredningen angående forskningsprogram för den offentliga sektorn (C 1990:5). Frågorna kommer att uppmärksammas i det betänkande som denna utredning kommer att lämna till sommaren. Detta betänkande skall ligga till underlag för en proposition till riksdagen om forskning om den offentliga sektorn.

Vad värderas i detta betänkande?

Lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare nämndorganisation (frikommunlagen) utgör en central del av frikommunförsöket. Frikommunlagen ger försökskommunerna en nästan fullständig frihet att organisera sina nämnder. De överväganden och slutsatser om försöken som utredningen gör i detta betänkande gäller endast den organisatoriska frihet som prövats i försöken inom ramen för frikommunlagen.

Utredningens slutsatser är som ovan berörts ett led i en politisk beslutsprocess som har till syfte att ta ställning till vad som skall hända med frikommunlagen efter utgången av år 1991. Utredningsresultaten skall ses som en del av det beslutsunderlag som regeringen och riksdagen behöver för sitt beslutsfattande i denna fråga.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka att det som prövas genom tillämpningen av frikommunlagen *endast* gäller kommunernas nämndorganisation och inte deras förvaltningsorganisation på tjänstemannaplanen. Kommunerna har nämligen redan idag i princip full frihet att organisera sin förvaltning efter lokala förutsättningar.

Hur skall värderingen göras?

Mot vilka kriterier skall gjorda erfarenheter och uppnådda resultat värderas? I samband med försökets start uttalades behovet av att en slutlig utvärdering borde ske på ett systematiskt och allsidigt sätt (prop. 1983/84:152).

Viktiga frågor som borde belysas i en slutlig utvärdering var enligt propositionen (sid. 12) bl.a.

- vilka områden som utan fara för särskilt viktiga statliga intressen mera kan utformas enligt respektive kommuns och landstings egen bedömning
- hur innehållet i den kommunala verksamheten påverkas av minskad statlig styrning
- hur deltagandet från medborgare, organisationer och partier påverkas och
- vilka kostnadseffekter den ändrade styrningen medför.

Utredningens generella slutsatser när det bl.a. gäller dessa övergripande frågeställningar framgår av avsnitt 3.2.

Utredningen ser som en av sina viktigaste uppgifter att bedöma hur försöken med en fri nämndorganisation påverkat skyddet för sådana

vitala samhällsintressen som uppmärksammades i samband med försöksverksamhetens igångsättning (se prop. 1983/84:152, sid. 8).

De krav som inte får åsidosättas är enligt propositionen

- likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice
- skydd för medborgarnas liv och hälsa
- skydd för särskilt utsatta grupper
- rättssäkerhet och
- samhällsekonomi

Utredningen redovisar sin bedömning i dessa frågor i avsnitt 3.3.

3.2. Utredningens generella bedömning av försöken med en friare nämndorganisation

De organisatoriska friheter som prövats inom ramen för frikommunförsöket måste ses mot bakgrund av den strukturella förändring som skett i samspelet mellan den statliga och den kommunala nivån. Som tidigare berörts har den statliga styrningen och kontrollen ändrats bl.a. genom ett större inslag av ramlagstiftning, en ökad schablonisering av statsbidragen och en ny roll för de statliga myndigheterna.

De organisatoriska förändringarna måste också ses som en del av det utvecklingsarbete som äger rum i kommunerna. Det kan t.ex. handla om förändrade styr- och ledningsformer, decentralisering och delegering, alternativa produktionsformer och ett bättre samspel mellan den kommunala organisationen och kommunmedborgarna.

Utredningen ställer sig för sin del bakom principen att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt själva skall få bestämma sin inre organisation. Denna princip har i allt väsentligt redan fått genomslag när det gäller den kommunala förvaltningsorganisationen.

Erfarenheterna av försöken med en friare nämndorganisation är enligt utredningens mening i huvudsak goda. I den studie som gjorts för utredningens räkning har bl.a påvisats positiva effekter både när det gäller den kommunala verksamhetens form och dess innehåll. En friare och mer decentraliserad nämndorganisation upplevs även ha varit till fördel från kommunaldemokratisk synpunkt.

Det bör därför enligt utredningens mening i princip inte längre vara en statlig uppgift att föreskriva vilken politisk organisation som de enskilda kommunerna skall ha. Utredningen vill samtidigt framhålla och särskilt understryka att denna organisatoriska frihet inte påverkar de statliga regler som styr det materiella innehållet i de specialreglerade verksamheter som som staten ålagt kommunerna. Dessa regler gäller oavsett vilken kommunal nämnd som ansvarar för verksamheten.

Utredningen konstaterar att försöken med en friare nämndorganisation uteslutande rör primärkommunerna. Landstingen har redan idag större frihet än kommunerna att ordna sin politiska organisation. Utredningen vill understryka att principen om organisatorisk frihet på nämndområdet har samma giltighet på det landstingskommunala området som på det primärkommunala.

Riksdagen har genom beslut under hösten 1990 redan upplöst nämndobligatoriet när det gäller skolstyrelserna och socialnämnderna. För skolstyrelserna gäller detta fr.o.m. 1991 och för socialnämnderna fr.o.m. 1992. Mot denna bakgrund kommer vi nu att i allt väsentligt begränsa oss till att bedöma erfarenheterna av försöken när det gäller de två återstående obligatoriska nämnderna, d.v.s. byggnadsnämnderna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

I den diskussion som förs om för- och nackdelar med en friare nämndorganisation görs ofta inte åtskillnad mellan den politiska nivån och förvaltningsnivån. Det gäller inte minst i frågan om kommunerna fritt skall få bestämma om sin organisation på bygg- och miljöområdet. Som utredningens studier visar har frikommunerna valt delvis olika lösningar på båda dessa nivåer.

Som tidigare redovisats finns det idag i princip inga hinder för kommunerna att ordna sin förvaltningsorganisation efter lokala önskemål. I många mindre kommuner finns det sedan gammalt en central förvaltning som betjänar ett flertal olika nämnder. Samma sak gäller inte sällan i landstingsvärlden. I några kommuner som inte är frikommuner överväger man enligt uppgift att föra samman plan- och byggfrågor med miljöfrågor i en gemensam förvaltning utan att göra motsvarande förändringar på nämndnivå.

De för- och nackdelar som sådana integrerade förvaltningar kan ha måste ses i ett vidare sammanhang. Den nödvändiga avvägningen mellan olika aspekter måste liksom hittills göras av varje enskild kommun i samband med att man överväger att ändra sin organisation. Utredningen vill också peka på att det givetvis inte finns något som hindrar att man har separata förvaltningar även om en integration sker på den politiska nivån. En sådan förvaltningsorganisation kan givetvis vara ett sätt att få olika intressen belysta i beredningsprocessen.

Ett statligt intresse när man lägger ut uppgifter på lokal nivå kan vara att få vissa garantier för att den ansvariga nämnden har personal med nödvändig utbildning och kompetens. Det kan framför allt vara aktuellt i ett uppbyggnadsskede av en verksamhet. I såväl plan- och bygglagen (1987:10) som i räddningstjänstlagen (1986:1102) finns bestämmelser med syfte att garantera sådan kompetens. Man kan självfallet överväga att införa motsvarande regler i hälsoskyddslagen (1982:1080), som är den lag där regleringen av miljö- och hälsoskyddsnämnderna återfinns. En sådan bestämmelse är mindre ingripande i den kommunala självstyrelsen än ett fortsatt nämndobligatorium.

Utredningen övergår nu till att bedöma erfarenheterna av försöken i frikommunerna med en alternativ förtroendemannaorganisation på bygg- resp. miljöområdena. De studier som utredningen låtit utföra visar på övervägande positiva erfarenheter av försöken. Det handlar om bättre samordning, grundligare handläggning, tydligare helhetssyn och en mer aktiv miljödiskussion. Man pekar också på en bättre och sammanhållen service gentemot allmänheten.

Bland nackdelarna framhålls risken för kompetensuttunnning på förtroendemannasidan till följd av verksamhetsområdets betydande spännvidd. Farhågorna för att miljöaspekterna inte skulle kunna hävda sig belyses också. Det finns exempel både på att sammanvägningen mellan olika intressen görs redan i ett tidigt skede av beredningsprocessen och att nämnden aktivt utnyttjar sina möjligheter att ta initiativ och ställa krav på alternativa förslag.

Enligt utredningens mening bör eventuella problem med brister i kunskapen om verksamhetsområdet i första hand förbättras genom en fördjupad och breddad förtroendemannautbildning. Någon större fara för att olika intressen inte skall kunna sammanjämkas på ett bra sätt ser inte utredningen. Tvärtom ligger det i det politiska arbetets natur att väga olika intressen mot varandra. Inte minst i planfrågor är detta mycket uttalat. Att plan- och miljöfrågor hanteras i samma politiska organ kan därför i många fall vara en fördel. Utredningen menar också att utvecklingen mot att i ökad utsträckning använda s.k. miljökonsekvensbeskrivningar, bl.a. i planärenden, även talar för detta.

Utredningen utgår från att flertalet kommuner - och inte bara de större - även fortsättningsvis kommer att anse det vara en fördel att ha separata politiska organ för miljöfrågor resp. plan- och byggfrågor. Det är självfallet viktigt att miljöskyddsarbetet ges tillräckligt stark ställning och att den valda organisationen inte skapar oklarhet beträffande myndighetsfunktionen. Utredningens principiella uppfattning är emellertid att kommunerna själva bör bedöma detta och inte statsmakterna. Mot

den bakgrunden är lagreglerna om obligatoriska byggnadsnämnder och miljö- och hälsoskyddsnämnder inte längre erforderliga.

3.3. En friare nämndorganisation och rättssäkerheten - utredningens bedömning

Olika rättssäkerhetsaspekter på en friare och mer decentraliserad nämndorganisation uppmärksammades av riksdagen i samband med beslutet år 1988 att utvidga och förlänga försöket (KU 1987/88:23). Konstitutionsutskottet framhöll att det var av största betydelse att rättssäkerhetsintressena tillgodoses. Socialutskottet påpekade i sitt yttrande till KU vikten av kompetens, opartiskhet och skydd för den enskildes integritet i samband med beslut i individärenden. Utskottet erinrade även om det angelägna att sekretesskraven tillgodoses.

I den rättsliga studie som utredningen låtit utföra belyses frågan om sammanläggning av specialreglerade uppgifter i en nämnd. Bl.a. påpekas att lagstiftningen i sig inte ger upphov till kollision vid handläggningen av olika ärenden. Om bygg- och miljöärenden läggs samman i samma nämnd innebär det inte att de förtroendevalda tvingas välja mellan att värna bygg- eller miljöaspekter, framhålls det. De måste givetvis behandla ett ärende med utgångspunkt från den lagstiftning som gäller för det ärende som är aktuellt.

Utredningen delar denna syn. Det bör påpekas att såväl byggnads- som miljö- och hälsoskyddsnämnderna redan idag har att hantera ett flertal lagar med förhållandevis skilda utgångspunkter.

En särskild fråga gäller de fall då kommunen uppträder både som part och myndighet. Det kan t.ex. gälla att kommunen är såväl fastighetsägare som bygglovgivare eller att kommunen driver miljöfarlig verksamhet samtidigt som man utövar tillsyn över sådan verksamhet. Detta har uppmärksammats i frikommunlagen. Enligt denna får en nämnd inte

bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen om nämnden företräder kommunen som part i ärendet. Utredningen förordar att denna regel behålls i ett system med en generellt sett friare nämndorganisation.

När det gäller jävsfrågorna konstaterar utredningen att en översyn bör ske i samband med att en friare nämndorganisation införs. Frågan har redan uppmärksammats av kommunallagskommittén och övervägs nu i samband med arbetet med en ny kommunallag.

För tillämpningen av sekretesslagstiftningen innebär en friare nämndorganisation ingen principiell nyordning. Även vid sidan av frikommunförsöket förekommer redan idag att kommunala nämnder hanterar verksamheter med olika sekretessregler. Det går dock inte att bortse från att tillämpningsproblem kan uppkomma vid en integrering av olika verksamheter under ett gemensamt politiskt organ. Sekretessfrågorna måste därför ägnas fortlöpande uppmärksamhet.

Förtroendevalda och anställda måste ges information och utbildning om regelsystemet. Därigenom kan undvikas att uppgifter används utanför den verksamhet, i vilken sekretess gäller för uppgiften.

Den s.k. likställighetsprincipen kommer enligt vår bedömning att få allt större betydelse i samband med utvecklingen mot nya styr-, lednings- och produktionsformer i den kommunala verksamheten.

Inom kommunen är det i sista hand fullmäktige som har att se till att principen hävdas. I sammanhanget vill utredningen peka på de effekter av en fri och decentraliserad nämndorganisation i frikommunerna som redovisas i utredningens underlagsmaterial. Uppfattningen i frikommunerna är att den ändrade nämndorganisationen medfört en bättre anpassning av servicen till de lokala behoven och inte inneburit några problem ur rättssäkerhetssynpunkt. En decentraliserad organisation har i vissa fall tvärtom medfört att olikheterna inom kommunen blivit så tydliga att de inte har kunnat accepteras utan krävt åtgärder i utjämnande riktning (den s.k. KDN-paradoxen).

Även om tillämpningen av likställighetsprincipen kan komma att prövas av rättsliga organ i samband med överklaganden av kommunala beslut finns det anledning för regeringen att följa utvecklingen på detta område. Den bör också kunna belysas inom ramen för forskningen om den kommunala sektorn. Likställighetsprincipen kan enligt utredningens mening inte anses förhindra en friare nämndorganisation.

Utredningens samlade bedömning när det gäller de nu aktualiserade rättsliga frågorna är att inga avgörande hinder mot en friare nämndorganisation har framkommit.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att erfarenheterna från försöken talar för att nämndobligatoriet bör kunna slopas även när det gäller byggnadsnämnderna och miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Utredningens ställningstagande till förmån för en friare nämndorganisation bygger på en stark tilltro till den kommunala självstyrelsen och till den kommunala demokratin. Tanken bakom det representativa demokratiska systemet är att medborgarnas krav och önskemål skall komma till uttryck via de förtroendevalda som i sin tur har sin förankring i de politiska partierna.

En friare nämndorganisation får enligt utredningens mening inte innebära att förtroendemannaorganisationen åsidosätts. Ansvar för att så sker ligger främst på kommunerna själva och ytterst på de politiska partierna.

Statsmakterna kan genom lagstiftning medverka till att skapa gynnsamma förutsättningar för en bred och vital kommunal demokrati. Det handlar här t.ex. om generöst stöd till de politiska partierna och goda arbets- och ersättningsvillkor för de förtroendevalda. Utredningen vill understryka betydelsen av att dessa frågor fortlöpande uppmärksammas.

Bilaga 1

Kommittédirektiv



Dir. 1990:79

Utvärdering av frikommunförsöket

Dir. 1990:79

Beslut vid regeringssammanträde 1990-12-13

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en utredare tillkallas med uppgift att göra en sammanfattande redovisning av erfarenheterna av försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse (frikommunförsöket).

Bakgrund

Riksdagen beslöt i juni 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse – frikommunförsöket – skulle bedrivas till utgången av år 1988 (prop. 1983/84:152, KU32, rskr. 368).

Som en följd av riksdagsbeslutet gav regeringen stat-kommunberedningen (C 1983:02) tilläggsdirektiv (dir. 1984:28). Enligt dessa direktiv skall beredningen svara för att försöksverksamheten genomförs. Stat-kommunberedningen skall svara för att frikommunförsöket utvärderas på ett systematiskt och allsidigt sätt.

Riksdagen beslutade i mars 1988 att frikommunförsöket skulle förlängas till utgången av år 1991 i den del som gäller friare kommunal nämndorganisation och att ytterligare kommuner skulle ges möjlighet att delta i dessa försök (KU 1987/88:32, rskr. 154). Beslutet fattades med anledning av regeringens proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting.

I prop. 1988/89:1 (KU 1988/89:6, rskr. 13) föreslog regeringen att försöksverksamheten skulle förlängas och utvidgas i sin helhet. Försöket borde även i övrigt breddas så att, förutom enskilda frågor, mera generella förändringssträvanden kan tas upp. Stat-kommunberedningen skulle enligt propositionen liksom tidigare ha ansvaret för att en heltäckande och allsidig utvärdering av frikommunförsöket kom till stånd. Dessutom borde beredningens

parlamentarikergrupp med företrädare för riksdagspartierna ges tillfälle att följa utvärderingsarbetet (KU 1988/89:6, rskr. 13).

Regeringen beslöt i november 1989 att uppdra åt stat-kommunberedningen att även i fortsättningen svara för att frikommunförsöket genomförs och följs upp. En slutrapport skall lämnas senast den 30 juni 1992.

För att förstärka samarbetet mellan stat och kommun avser jag att föreslå regeringen att stat-kommunberedningen ombildas till en beredning med vissa statsråd samt ordförandena i de båda kommunförbunden som ledamöter. Som ett led i denna ombildning bör en särskild utredare tillkallas för att fullfölja det uppföljnings- och utvärderingsarbete som hittills bedrivits av stat-kommunberedningen.

Hittillsvarande uppföljning av frikommunförsöket

Stat-kommunberedningen har i betänkandena (SOU 1988:26) Frikommunförsöket och (Ds 1989:16) Frikommuner visar vägen lämnat en utförlig redovisning av försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse. Vissa uppföljningsstudier har vidare på beredningens uppdrag gjorts av statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

På beredningens uppdrag pågår för närvarande en särskild studie av försöken med fri nämndorganisation i frikommunerna. Syftet med studien är att kartlägga nämndförsöken, beskriva processen och analysera effekterna. Studien skall avrapporteras till årsskiftet 1990-1991. Beredningen har vidare tagit initiativ till en kartläggning av det generella förnyelse- och utvecklingsarbete som sker i bl.a. frikommunerna.

Frikommunförsöket innebär – förutom möjligheten att med stöd av frikommunlagen i princip fritt få organisera nämndarbetet – att de deltagande kommunerna och landstingen hos regeringen kan ansöka om avsteg eller dispens från olika författningar som styr olika kommunala verksamhetsområden. Särskilda analyser av dessa försök har bl.a. gjorts på skolområdet, inom arbetsmarknadspolitikens område och när det gäller bostadsfinansieringsfrågorna.

Ett antal frikommuner har vidare själva initierat studier och analyser av sitt förändringsarbete och därvid bl.a. behandlat den roll som frikommunförsöket har spelat. Exempel på sådana studier finns från t.ex. Sandvikens och Södertälje kommuner.

Uppdraget

Utredaren skall lämna en samlad redovisning av och ett sammanfattande omdöme om erfarenheterna av frikommunförsöket. Utredaren skall därvid

beakta vad som anfördes i prop. 1983/84:152 (s. 12) om viktiga frågor som bör belysas vid utvärderingen av frikommunförsöket.

Utredaren har följande tre huvuduppgifter.

– Den första uppgiften är att värdera erfarenheterna av försöksverksamheten med en fri nämndorganisation. Den tidigare nämnda studien av denna del av försöksverksamheten bör kunna utgöra ett betydelsefullt underlag för arbetet.

– Den andra uppgiften är att föreslå generella författningsändringar som kan avlösa försöksverksamheten inom olika verksamhetsområden. I de fall som försöksverksamheten bedöms behöva fortsätta skall förslag om detta lämnas.

– Den tredje uppgiften är att belysa försöksverksamheten som metod att utveckla och förnya den kommunala verksamheten.

Arbetets bedrivande

Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 1 juni 1991. Uppgiften att bedöma försöksverksamheten med en fri nämndorganisation bör redovisas senast den 15 februari 1991.

Utredaren skall ta del av det uppföljnings- och utvärderingsmaterial som tagits fram på uppdrag av stat-kommunberedningen samt av annat material som kan vara av betydelse för fullföljandet av uppdraget.

Utredaren skall ta del av erfarenheterna av frikommunförsöken i de övriga nordiska länderna.

Arbetet skall bedrivas i nära kontakt med frikommunerna och närmast berörda statliga myndigheter.

Utredaren skall samråda med företrädare för riksdagspartierna.

Utredaren skall också samråda med den interdepartementala arbetsgrupp som fortsättningsvis skall bereda frikommunernas ansökningar om avsteg från olika statliga författningar.

Utredaren har att beakta vad som dels sägs i dir. 1984:5 om utredningsförslagens inriktning, dels sägs om EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare – som skall omfattas av kommittéförordningen (1976:119) – med uppgift att göra en sammanfattande redovisning av

erfarenheterna av försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Bilaga 2

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

Allmänna bestämmelser

1 § Kommuner och landstingskommuner får i enlighet med föreskrifterna i denna lag bedriva försöksverksamhet med en annan nämndorganisation än som föreskrivs i lag eller annan författning.

Föreskrifter om vilka kommuner och landstingskommuner (försökskommuner) som försöksverksamheten skall avse meddelas av regeringen. Lag (1988:136).

2 § Försöksverksamheten kan avse

1. nämnder med hela försökskommunen som verksamhetsområde (*centrala nämnder*),
2. sådana lokala organ som avses i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (*lokala organ*) och
3. sådana särskilda organ som avses i lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna (*särskilda organ*).

Med fullmäktige avses i lagen kommunfullmäktige och landstinget. Lag(1990:1169).

2a § Om fullmäktige beslutar det, får en nämnd i en försökskommun, utan hinder av vad som föreskrivs i 3 kap. 12 § tredje stycket och 13 § andra stycket kommunallagen (1977:179) eller i någon annan författning om anmälan av beslut som har fattats med stöd av uppdrag från nämnden, besluta om i vilken utsträckning sådan anmälan skall ske.

Beslut som inte anmäls skall protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt 7 kap. kommunallagen. Lag (1986:97).

Centrala nämnder

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

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

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

6 § Upphör verksamheten hos en central nämnd sedan nämndens uppgifter efter beslut av fullmäktige enligt denna lag har tagits över av en eller flera andra nämnder, skall ledamöterna och suppleanterna i den centrala nämnden anses entledigade utan vidare åtgärd. Lag (1988:136).

Lokala organ

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

ningen och sin beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i en institutionsstyrelse.

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

8 § Fullmäktige i en försökskommun får lägga en uppgift på ett lokalt organ också i sådana fall då kravet på anknytning till kommundel eller begränsning till anläggning enligt lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna eller enligt 7 § inte är uppfyllt. Lag (1988:136).

9 § Fullmäktige i en försökskommun får inrätta särskilda organ för att handha förvaltning och verkställighet under ett lokalt organ. I fråga om sådana särskilda organ skall 4§ lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna tillämpas. Ett särskilt organ får dock inte väcka ärende hos fullmäktige. Dess budgetförslag skall lämnas till det lokala organet inom den tid som detta har bestämt. Lag (1986:97).

Särskilda organ i landstingskommunerna

10 § I stället för vad som föreskrivs i 1 kap. 6 § andra stycket sista meningen kommunallagen (1977:179) skall i fråga om delegering till ett särskilt organ i en försökskommun gälla att fullmäktiges uppdrag inte får avse ärenden om viktiga finansiella åtgärder. Lag (1990:1169).

11 § I stället för 3 kap. 12 § andra stycket kommunallagen (1977:179) skall för särskilda organ i en försökskommun följande gälla.

Ett särskilt organ får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd att besluta på det särskilda organets vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet får inte delegeras. Detsamma gäller framställningar eller yttran-

den till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att ett beslut har överklagats. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda får inte delegeras om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Lag (1990:1169).

12 § Om ett särskilt organ med stöd av 11 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får det särskilda organet överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd att besluta i stället. Sådana beslut skall anmälas till chefen. Lag (1990:1169).

13 § Om fullmäktige i en försökskommun beslutar det, får ett särskilt organ medge att företrädare för pensionärs- och handikapporganisationer får närvara vid det särskilda organets sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten samt få sin mening antecknad i protokollet. Lag (1990:1169).

14 § Föreskrifterna i 3 kap. 5 § första stycket kommunallagen (1977:179) tillämpas inte, när fullmäktige i en försökskommun första gången inrättar särskilda organ, om det vid valet återstår kortare tid än tre år till utgången av det år då val av fullmäktige nästa gång äger rum i hela landet. I sådana fall skall mandattiden upphöra med utgången av valåret. Lag (1990:1169).

15 § Upphör verksamheten hos ett särskilt organ sedan dess uppgifter efter beslut av fullmäktige i en försökskommun har tagits över av en eller flera andra nämnder, skall ledamöterna och suppleanterna i det särskilda organet anses entledigade utan vidare åtgärd. Lag (1990:1169).

FRI NÄMNDORGANISATION

**En studie om erfarenheter av lagstiftningen
om kommunernas organisation**

Konsultgruppen Res Publica

INNEHÅLL

1	BAKGRUND	55
1.1	Lagstiftningen om lokala organ/lokala nämnder	55
1.1.1	Tillkomst och syfte	55
1.1.2	Ändringsförslag	57
1.1.3	Praktisk tillämpning av lokalorganslagen	59
1.1.4	Erfarenheter av kommunalnämnder	61
1.2	Frikommunförsöket	64
1.2.1	Bakgrund och syfte	64
1.2.2	Organisationsfrågor	66
1.2.3	Kommunallagsarbetet och den kommunala organisationen	69
2	UPPDRAGET	71
3	UNDERSÖKNINGEN	73
3.1	Urvalet	73
3.2	Undersökningens uppläggning	74
4	RESULTATREDOVISNING	76
4.1	Översikt över genomförda förändringar av organisationen	76
4.1.1	Förändringar enligt lokalorganslagen	76
4.1.2	Förändringar enligt lagen om fri nämndorganisation	78
4.2	Motiv för förändringar	89
4.3	Hinder för förändringar	91
4.3.1	Den statliga styrningens roll	91
4.3.2	Hinder för att ändra en etablerad organisation	97
4.4	Konsekvenser av vissa specialfrågor	99
4.4.1	Vad kan läggas på ett lokalt organ?	99
4.4.2	Svårförenliga uppgifter i samma nämnd	101

4.4.3	Variationer och anpassning av servicen.....	102
4.4.4	Frågor med rättslig anknytning och om specialistkompetensen	104
4.5	Effekter av organisationsförändringar.....	108
4.5.1	Utvärderingar.....	108
4.5.2	Kostnader.....	110
4.5.3	Verksamhetens form och innehåll.....	112
4.5.4	Påverkan på partiarbete, medborgarkontakter och samverkan mellan kommunen och föreningslivet.....	113
4.5.5	Påverkan på politisk styrning	115
4.6	Organisatoriska förändringar i ett processperspektiv - några exempel	117
5	ANALYS OCH TOLKNING AV RESULTATEN	122
5.1	Inledning.....	122
5.2	Perspektiv på frikommunförsöket	123
5.3	Generell statlig styrning och organisatorisk styrning	125
5.4	Kommunernas erfarenheter	126
5.4.1	Förändringar på det strategiska planet	126
5.4.2	Strukturella förändringar	128
5.4.3	Positiva effekter på olika områden.....	129
5.4.4	Oklarheter och eventuella problem	131
5.5	Allmänna slutsatser	133

BILAGOR

3:1	Beskrivning av kommunerna och genomförda förändringar	137
3:2	Källor och litteratur	169

FÖRORD

Denna studie har utförts på uppdrag av stat-kommunberedningen och har genomförts under hösten 1990. Den syftar till att kartlägga och analysera hur kommunerna förändrat sin organisation med hjälp av lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna respektive lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

I arbetet har från Res Publicas sida medverkat Ulla Björklund, Bo Eriksson, Thomas Malmgren, Torgny Sköldborg, Lars-Inge Ström och Kai Kronvall, projektansvarig och författare till denna rapport.

Vi riktar ett tack till alla dem i de undersökta kommunerna som hjälpt oss med att ta fram material, ställa upp på intervjuer etc.

Vi tackar även civildepartementet, särskilt Jörgen Nilsson och Anita Eriksson, för den hjälp vi fått under arbetets gång.

Stockholm i december 1990

Konsultgruppen Res Publica

1. BAKGRUND

1.1 Lagstiftningen om lokala organ /lokala nämnder

1.1.1 Tillkomst och syfte

Den långtgående strukturreform, som kommunerna i Sverige utsattes för under loppet av en dryg tjugoårsperiod (1952-74), innebar framför allt två saker:

- Antalet kommuner reducerades från cirka 2.500 till 278
- Antalet förtroendeuppdrag minskade drastiskt; de ordinarie uppdragen sjönk från cirka 120.000 vid mitten av 1960-talet till 42.000 1974.

Det minskade antalet uppdrag - och förtroendevalda - medförde omedelbara förluster från demokratisk synpunkt. Detta yttrade sig i bl a att medborgarnas kontakter med de lokalt förtroendevalda minskade. Det uppstod därmed ett behov att balansera indelningsreformens negativa verkningar med olika metoder att stärka den kommunala demokratin.

Under 1970-talet var inrättandet av bl a kommundelsråd, som var rådgivande lokala organ, och sk institutionsstyrelser exempel på försök från kommunernas sida att stärka demokratin. Möjligheten att låta lokala organ få förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom ett geografiskt begränsat område hindrades ööav principen om "det odelade förvaltningsansvaret". Enligt denna kunde ett och endast ett förtroendemannaorgan svara för t ex kultur- eller fritidsförvaltningens verksamhet inom hela kommunen.

Den lagstiftning som tillkom i slutet av 1970-talet bröt med denna princip. En lag (1979:408) om vissa lokala organ trädde i kraft den

1 januari 1980. Den nya lagstiftningen gjorde det möjligt för kommunerna att inrätta lokala organ i form av distriktsnämnder och institutionsstyrelser samt särskilda lokala organ med sektorsövergripande uppgifter inom såväl det kommunallagsreglerade området som vissa delar av de specialreglerade nämndernas områden: socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafikinämnden och skolstyrelsen. För de sistnämnda gällde vissa begränsningar, t ex att institutionsstyrelser inte fick inrättas inom det specialreglerade området, att frågorna skulle ha anknytning till en viss kommunal del och att statligt reglerade tjänster inte fick handhas av ett lokalt organ. Dessutom måste de specialreglerade, centrala nämnderna finnas kvar.

Relativt snabbt utvecklades en praxis beträffande benämningarna på de lokala organen. Med kommunalråd eller institutionsråd avsågs ett lokalt organ med endast rådgivande uppgifter, med distriktsnämnd ett lokalt organ knutet till ett geografiskt område av kommunen med förvaltningsuppgifter inom endast ett fackområde. En institutionsstyrelse är ett lokalt organ med förvaltningsuppgifter för en eller flera anläggningar inom ett eller flera fackområden. Kommunalsnämnderna slutligen är de mest avancerade lokala organen; de har förvaltningsuppgifter inom flera fackområden och är knutna till en viss geografisk del av kommunen.

Det allmänna syftet med den nya lagstiftningen var som framgått ovan att stärka den kommunala demokratin. Enligt propositionen 1979/80:54 skulle de lokala organen i detta hänseende spela följande roll:

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

1.1.2 Ändringsförslag

1983 års demokratiberedning (Dir 1983:44) föreslog i sitt betänkande (SOU 1985:28) en del ändringar av lagstiftningen i syfte att stimulera och underlätta utvecklingsarbetet med lokala nämnder, framför allt beträffande kommundelsnämnderna. Förslagen gällde framför allt följande:

- Kommuner med kommundels- eller distriktsnämnder i hela kommunen skulle få frihet att i huvudsak självständigt utforma den centrala nämndorganisationen. Enligt förslaget skulle t ex specialreglerade nämnder få dras in och deras uppgifter skulle få överföras till andra nämnder.
- Förvaltningen av kommungemensamma anläggningar eller anläggningar med upptagningsområde i mer än en kommun del skulle kunna läggas på den lokala nämnd där de är belägna.
- Institutionsstyrelser skulle kunna inrättas även inom skolans och socialtjänstens område.
- Kommunerna skulle själva få avgöra i vilken grad de lokala nämnderna fick ta över ansvaret för de statligt reglerade tjänsterna.
- Lokala nämnder skulle bli helt likställda med övriga kommunala nämnder.

Dessa lagändringar skulle enligt demokratiberedningen genomföras i avvaktan på en ny kommunallag. Lagstiftningen avsågs samlas i en särskild lag om lokala nämnder i kommunerna och ersätta den gällande lokalorganslagen.

I propositionen (prop 1986/87:91) lade civilministern fram ett förslag till lokalnämnds lag, som i stort sett överensstämde med demokratibe-

redningens förslag. Förslaget innebar i korthet att den försökslagstiftning om lokala organ som gällt sedan 1980 skulle permanentas och vidareutvecklas. Kommunernas frihet att organisera sin centrala och lokala nämndverksamhet föreslogs bli utökad. Den nya lagen syftade till att i organisatoriskt hänseende likställa specialreglerade och kommunallagsreglerade uppgifter i större utsträckning än tidigare.

Förslaget innebar vad gäller centrala nämnder, att kommuner med geografiskt heltäckande lokala nämnder i lag skulle ges större frihet att organisera sina obligatoriska, specialreglerade nämnder. Förslaget innebar att socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen skulle bli fakultativa, specialreglerade nämnder. Regeringen skulle även i andra fall kunna medge att tillämpa en annan central nämndorganisation än den som föreskrivs i lag.

Huvudsyftet med förslaget att göra de specialreglerade obligatoriska nämnderna fakultativa var att ge kommuner med heltäckande lokala nämnder en möjlighet att friare fördela arbetsuppgifterna på de centrala nämnderna. Föredragande statsrådet menar att den sektorisering som präglar den nuvarande nämndorganisationen och som fungerat väl i ett utbyggnadsskede kan utgöra ett betydande hinder för samordning, samarbete och helhetssyn. Civilministern hänvisar även till det pågående försöket med friare nämndorganisation inom ramen för frikommunförsöket, när han avvisar propåer från kommuner som anmält behov av att förändra den specialreglerade nämndverksamheten längre än vad propositionen skulle medge. Erfarenheterna från det pågående försöket borde avvaktas, menade ministern, som inte såg några hinder för att ge kommunerna full frihet att ordna sin nämndorganisation, förutsatt att erfarenheterna av försöket visar sig positiva.

Vad gäller frågan om institutionsstyrelser inom det specialreglerade området, specialreglerade uppgifters anknytning till kommunal och statligt reglerade tjänster följde civilministern demokratiberedningens förslag. Bland nya förslag kan nämnas att särskilda organ skulle

kunna inrättas under lokala nämnder, ett förslag som grundades på en framställning från Bräcke kommun om att få inrätta s k byutvecklingsgrupper under kommundelsnämnderna.

Konstitutionsutskottet intog i sitt betänkande (KU 1987/88:23) en restriktiv hållning till förslagen i propositionen. Utskottet sade sig vara positivt till den utveckling som innebar att kommunerna skulle få möjlighet att förändra och decentralisera sin nämndverksamhet. Med hänsyn till att vissa av förslagen endast prövats i begränsad omfattning och att någon slutlig utvärdering av försöksverksamheten med friare nämndorganisation inom frikommunförsöket inte skett ville utskottet inte tillstyrka en permanent lagstiftning. I stället borde enligt utskottet de förslag till ökade möjligheter till decentralisering som lagts fram i propositionen prövas ytterligare, i första hand inom ramen för frikommunförsöket. Samtidigt borde försöket vidgas så att de kommuner som så önskade fick bedriva försöksverksamhet. (Betr frikommunförsöket, se avsnitt 1.2!)

KU föreslog att i stället för förslagen i propositionen vissa ändringar och kompletteringar skulle göras i frikommunlagen och lokalorganslagen. Enligt utskottet borde frikommunlagen ändras så att fler kommuner kunde bedriva försök. Frikommunlagen föreslogs samtidigt förlängas till utgången av 1991.

1.1.3 Praktisk tillämpning av lokalorganslagen

Intresset i denna studie koncentreras på den form av lokala organ som kallas kommundelsnämnder främst av det skälet att denna form kommit att tilldra sig det dominerande intresset under de tio år som gått sedan lagstiftningen om lokala organ tillkom.

Under det gångna decenniet har ett trettioital kommuner inrättat eller beslutat inrätta kommundelsnämnder (KDN). De flesta kommunerna som i dag har en decentraliserad organisation inrättade sina KDN under

första delen av 1980-talet. Bland de 16 kommuner som i dag har eller har beslutat införa KDN i hela kommunen har alla utom Helsingborg, Sandviken och Södertälje haft försöksverksamhet under någon del av perioden 1980-85.

Kommuner med heltäckande KDN är följande (år för införande av KDN i hela kommunen inom parentes):

Ale (1983)
Bräcke (1983)
Eskilstuna (1986)
Göteborg (1989); stadsdelsnämnder
Helsingborg (1990)
Huddinge (1989)
Hudiksvall (1989)
Järfälla (1988)
Nacka (1989); områdesstyrelser
Norrköping (1989)
Sandviken (1986); områdesstyrelser
Södertälje (1989)
Upplands-Väsby (1989)
Uppsala (1986)
Örebro (1983)

Dessutom har Borås beslutat att införa KDN i hela kommunen.

Av listan ovan framgår att påfallande många kommuner med eller utan föregående försöksverksamhet infört KDN under de senaste tre åren.

Kommuner med KDN endast i delar av kommunen är följande:

Linköping
Lund
Malmö

Motala
Nyköping
Stockholm
Umeå
Västerås

I Botkyrka, Uddevalla och Växjö har verksamheten med KDN lagts ned helt. I Umeå har 1989 6 av 9 KDN lagts ned och ersatts av kommun-
delsråd.

Mitten av 1980-talet representerar en sannolik topp vad gäller intresset för KDN. 1985 hade sålunda 65 kommuner (enligt Solli, 1986) efter utredning beslutat att avstå från att inrätta KDN. Av de cirka 50 kommuner som 1986 uppgav att de utredde förutsättningarna för att införa KDN hade 40 övergivit tanken ett år senare. De skäl man anförde var bl a att några kommuner lagt ner sin verksamhet, att KDN inte passade kommunens struktur, politisk oenighet, rädsla för ökade kostnader, motstånd från tjänstemannahåll (Johansson, 1987).

En möjlig tolkning av dessa förhållanden, som t ex Montin gör (Montin, 1989) är att intresset för KDN i allmänhet minskat i kommunerna. Detta motsägs åtminstone till en del av vad som redovisats ovan, nämligen att ett tiotal kommuner under de senaste tre åren infört heltäckande KDN, däribland Göteborg. Det är även intressant att de tre största kommunerna samtidigt har KDN, Stockholm och Malmö dock endast på försök, för första gången. En annan möjlig tolkning är att KDN-reformen nu gått in i en stabiliserings- och konsolideringsfas.

1.1.4 Erfarenheter av kommundelsnämnder

Få reformer har blivit föremål för en så omfattande uppmärksamhet i form av interna och externa utvärderingar, forskningsinsatser etc som KDN-reformen. Härtill kommer en ganska omfattande dokumentation

av erfarenheterna i försökskommunerna som civildepartementet tillhandahållit (skriftserien Lokala nämnder som upptar drygt tio titlar). I den nämnda skriftserien finns rapporten Lokala nämnder. En kunskapsöversikt, skriven av Lars Eklund och Annalill Ekman och utgiven 1987. Rapporten är en av de mest ambitiösa översiktliga framställningarna hittills på området. Den redovisar 13 kommuninterna rapporter/utvärderingar, tre fackliga skrifter och inte mindre än 27 forskningsrapporter, av vilka de första gavs ut redan 1983.

Den första mera omfattande forskningsrapporten är skriven av Erik Amnå m fl (Amnå, 1985); den redovisar försöken med kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro. En kortfattad version av rapporten finns utgiven i departementets ovannämnda skriftserie (Amnå, 1986).

Sedan Eklund/Ekmans kunskapsöversikt kom ut har ytterligare dokumentation publicerats, t ex Kerstin Kolams doktorsavhandling Lokala organ i Norden (Kolam, 1987), Thomas Malmgrens djupstudier av Sandviken och Södertälje (Malmgren, 1987 och 1989) samt Stig Montins principiellt intressanta, utvärderande artikel publicerad i Statsvetenskaplig Tidskrift (Montin, 1989).

Dessutom har en politisk utvärdering på central nivå gjorts främst genom arbetet i 1983 års demokratiberedning (SOU 1985:28 kapitel 3), det följande propositionsarbetet (prop 1986/87:91) Aktivt folkstyre samt riksdagsbehandlingen (KU 1987/88:23). En aktuell översikt av liknande slag finns i SOU 1989:108 Förtroendevald på 90-talet, förtroendeuppdagsutredningens slutbetänkande.

Det är vanskligt att på ett rättvisande sätt återge denna omfattande dokumentation på ett mycket begränsat utrymme som det här är tal om. Mot den bakgrunden gör vi ett mycket restriktivt urval och koncentrerar intresset på Montins artikel, främst därför att den är det senaste bidraget till en övergripande granskning och bedömning av KDN-reformen.

Montin redogör inledningsvis för argumenten för decentraliseringen i Sverige:

- Det politiska argumentet, demokratiseringsargumentet
- Det administrativa effektiviseringsargumentet
- Det sociologiska argumentet: anpassning av organisation och verksamhet till lokala behov
- Det psykologiska argumentet, legitimeringen i vilket sambanden mellan övergripande beslut och lokala beslut betonas

Montin finner att det politiska argumentet tenderar att tonas ned till förmån för effektivitetsargumentet. Han framhåller även att det är svårt att finna någon klar bild av vilka konkreta problem decentraliseringen förväntas lösa.

Bland drivkrafterna bakom decentraliseringen nämner Montin medborgerliga krav på deltagande demokrati, problem som rör partierna och det politiska systemet, den ekonomiska situationen i den offentliga sektorn och ideologiska drivkrafter. Med det sistnämnda menas att decentraliseringen blivit ett mål i sig; "de officiella decentraliseringsambitionerna har blivit en ideologi".

I sin bedömning av medborgarperspektivet på KDN-reformen framhåller Montin sammanfattningvis:

"I de flesta fall är det hälften eller långt under hälften av medborgarna i kommundelarna som säger sig ha påverkats av KDN-reformen...Denna bild av verkligheten är avlägsen de mål och förväntningar som målats upp vad gäller ökat politiskt deltagande och engagemang bland medborgarna i allmänhet."

När det gäller påverkan på de politiska partierna menar Montin dels att de redan starka partierna stärkt sin position ytterligare, dels att andelen

aktiva inte ökat trots att verksamheten intensifierats; de redan aktiva har tagit på sig mer arbete.

I fråga om administrativa och organisatoriska effekter framhåller Montin att resultaten inte är entydiga. Å ena sidan ger t ex lokala politiker och tjänstemän uttryck för att reformen generellt gett effektivitetsvinster. Å andra sidan framförs olika typer av organisatoriska problem som uppkommit i samband med reformen, t ex svårigheterna att bryta den institutionaliserade sektoriseringen.

Montin diskuterar avslutningsvis olika förklaringar till KdN-reformens begränsade framgångar: att reformen inte hunnit verka fullt ut, att demokratiseringen i praktiken underordnats effektivitet, ett allmänt ointresse för kommunalpolitik bland befolkningen samt att det kanske behövs andra mätmetoder för att klara ut reformens faktiska betydelse. Den ändrade inriktningen - från demokrati till effektivitet - tror Montin kan förklaras med den pågående "managementrevolutionen" inom den offentliga sektorn. Den nya politiska managementroll, som Montin tycker sig spåra till bl a demokratiberedningen, avviker enligt Montin från de traditionella funktioner som de politiska partierna och de förtroendevalda haft, nämligen att artikulera och mobilisera kring krav och behov i politikens inflödessida. Efter hand som ledarskapskraven ökar finns en tendens till teknokratisering av politiken i meningen att politik handlar om att leda förvaltning och verksamhet på ett effektivt sätt. Risken är att demokratifrågorna kommer än mer i skymundan i en sådan "marknadsorienterad förvaltningspolitik".

1.2 Frikommunförsöket

1.2.1 Tillkomst och syfte

De grundläggande idéerna kring frikommunförsöket framfördes av dåvarande civilminister Bo Holmberg under hösten 1983. Under våren

1984 lade stat-kommunberedningen fram ett betänkande (Ds C 1984:1) som innehöll förslag om en generell begäran från regeringen hos riksdagen att få göra avvikelser från s k riksdagsbundna regeringsföreskrifter samt förslag till lag om försöksverksamhet med en friare nämndorganisation.

Beredningens förslag ledde till att regeringen lade fram en proposition för riksdagen (prop 1983/84:152) som innehöll riktlinjer för försöksverksamheten, förslag till lag om försök med friare nämndorganisation samt förslag till ändringar i lagstiftningen om lokala organ.

Syftet med frikommunförsöket var enligt propositionen att pröva möjligheten "att avsevärt öka den kommunala självstyrelsen". Tanken var att försökskommunerna skulle få möjlighet att göra avsteg från statliga bestämmelser i syfte att bättre kunna anpassa den kommunala organisationen till de lokala förhållandena, bättre utnyttja de samlade samhällsresurserna samt åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten.

För att skydda viktiga samhällsintressen, bl a från medborgarsynpunkt, föreslogs vissa begränsningar i fråga om

- likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice;
- skydd för medborgarnas liv och hälsa;
- skydd för särskilt utsatta grupper;
- rättssäkerhet;
- samhällsekonomi.

Bland de frågor som borde ingå i försöksverksamheten nämndes först möjligheten att slopa den traditionella, sektorsindelade nämnd- och förvaltningsorganisationen.

Även frågan om utvärdering av försöket togs upp i propositionen i vilken bl a följande frågor nämns:

- vilka områden som utan fara för särskilt viktiga statliga intressen mera kan utformas enligt respektive kommuns och landstingskommuns egen bedömning
- hur innehållet i den kommunala verksamheten påverkas av minskad statlig styrning
- hur deltagande från medborgare, organisationer och partier påverkas
- vilka kostnadseffekter den ändrade styrningen medför.

1.2.2 Organisationsfrågor

I propositionen (prop 1983/84:152) föreslogs att kravet på att ha en särskild byggnadsnämnd, särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd, särskild skolstyrelse och särskild socialnämnd inte skulle gälla för försökskommunerna; dessa nämnder föreslogs alltså vara fakultativa.

Ett annat förslag gällde möjligheten att låta uppgifter som tillhör en viss nämnd helt eller delvis handhas av en eller flera andra nämnder, en ordning som innebär avsteg från principen om kommunen som en odelad förvaltningsenhet. Som exempel på en sådan fördelning nämns den nya ordning som det dåvarande förslaget till ny plan- och bygglag innehöll. Som ett annat exempel nämndes utbrytning av delar av socialnämndens och skolstyrelsens uppgifter för att samordna uppgifter som rör förskolan med sådana som rör grundskolan.

För att hindra att sinsemellan svårförenliga funktioner läggs på samma organ föreslogs att en nämnd inte skall kunna ges i uppgift att besluta om rättigheter eller skyldigheter för kommunen/landstingskommunen i ärenden där nämnden själv företräder kommunen som part; kommunstyrelsen kan således inte ta över alla ärenden i en byggnadsnämnd utan att äventyra denna partsrelation.

I förslaget till särskild lag om försöksverksamhet med friare kommunal nämndorganisation ingick även frågor med anknytning till försöksverksamheten med lokala organ.

I det ena fallet gällde det ett upphävande av förbudet enligt lokalorganlagen att inrätta institutionsstyrelser på det specialreglerade området. I propositionen föreslogs att försökskommunerna skulle ges möjlighet att inrätta institutionsstyrelser inom miljö- och hälsoskyddsnämndens, skolstyrelsens och socialnämndens område utan föregående prövning av regeringen.

Det andra fallet gällde Lokalorganslagens krav på begränsning av förvaltningsuppgift till kommundelen eller anläggningen, där kravet togs bort, dock endast om särskilda fall föreligger. Det framhölls att möjligheten inte borde utnyttjas så att en samordnande eller övergripande uppgift läggs ut på en kommundelsnämnd.

Riksdagen antog den 1 juni 1984 de i propositionen framlagda förslagen som redovisats ovan.

Som nämnts ovan, avsnitt 1.1.2, skedde en del ändringar med betydelse för kommunernas organisation i samband med riksdagens behandling av propositionen Aktivt folkstyre (prop 1986/87:91; KU 1987/88:23) som riksdagen behandlade i mars 1988.

I fråga om lagstiftningen om försök med friare nämndorganisation hade regeringen föreslagit vidgade möjligheter att förändra organisationen på central nivå främst inom det specialreglerade området. Utskottet var inte berett att tillstyrka en permanent lagstiftning av detta slag utan föreslog riksdagen fortsatt, vidgad försöksverksamhet inom ramen för frikommunförsöket. Enligt utskottet borde alla kommuner som så önskade få tillämpa lagen om friare nämndorganisation, om inte särskilda skäl talar mot detta.

De ändringar i lagstiftningen som riksdagen beslöt innebar i korthet följande:

- Den tidigare begränsningen av antalet frikommuner och -landsting togs bort
- En ny bestämmelse om att ledamöter och suppleanter i en central nämnd vars uppgifter upphör under pågående mandatperiod skall anses entledigade utan vidare åtgärd
- Kravet på anknytning till viss kommunal eller begränsning till anläggning i lokalorganslagen togs bort.

Ser man till de möjligheter frikommunerna har områdesvis är bilden följande:

Den kommunala organisationen:

- Avsteg från kravet på särskild socialnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, byggnadsnämnd och skolstyrelse
- Frihet att föra över uppgifter mellan olika nämnder
- Inrätta institutionsstyrelser inom socialnämndens, miljö- och hälsoskyddsnämndens, byggnadsnämndens och skolstyrelsens område
- Uppgifter kan lämnas till lokala organ även om uppgiften inte är begränsad till kommundelen
- Inrätta särskilda organ under ett lokalt organ, t ex för by eller bostadsområde

Plan- och byggområdet:

- Avsteg från kravet på särskild byggnadsnämnd
- Inrätta institutionsstyrelse inom byggnadsnämndens område

Utbildningsområdet:

- Avsteg från kravet på särskild skolstyrelse
- Inrätta institutionsstyrelse inom skolstyrelsens område
- Ett lokalt organ får handlägga frågor om statligt reglerade tjänster

Miljöskydd och naturvård:

- Avsteg från kravet på särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd
- Inrätta institutionsstyrelse inom miljö- och hälsoskyddsnämndens område

Hälso- och sjukvård, social omsorg:

- Avsteg från kravet på särskild socialnämnd
- Inrätta institutionsstyrelse inom socialnämndens område
- Kommunerna får ta över ansvaret för drift av primärvården från landstinget.

1.2.3 Kommunallagsarbetet och den kommunala organisationen

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen Aktivt folkstyre (prop 1986/87:91) uttalade konstitutionsutskottet beträffande frågan om förhållandet mellan kommunallagsöversynen och försöket med en friare nämndorganisation att det inte borde finnas hinder mot att i avvaktan på utvärderingen av det utvidgade frikommunförsöket lägga fram förslag till ny kommunallag med tills vidare oförändrade bestämmelser om nämndorganisationen.

1988 års kommunallagskommitté anför i sitt betänkande (SOU 1990:24) Ny kommunallag apropå detta följande:

Mot bakgrund av detta gör vi den bedömningen att det förslag till ny kommunallag som vi nu lägger fram bör utgå från den nuvarande regleringen av nämndorganisationen och att det får bli en senare uppgift att göra de justeringar som kan behövas till följd av en generell organisationsfrihet för alla kommuner. I ett sådant läge är det förhållandevis enkla lagändringar som behöver göras. Det blir då också aktuellt att överväga vilka sekretessregler som bör gälla för verksamheten. Med hänsyn till nämndfrågans läge i dag har vi inte funnit skäl att i kommunallagen arbeta in lagarna om lokala och särskilda organ. Dessa bör alltså tills vidare vara fristående.

Under arbetet med remissvaren med anledning av kommitténs betänkande har framkommit att remissinstanserna i stor utsträckning gett uttryck för en önskan att frågan om en friare nämndorganisation bör lösas i samband med det fortsatta arbetet med förslaget till ny kommunallag. Mot denna bakgrund har civilministern meddelat offentligt att han avser att följa remissopinionen och integrera organisationsfrågorna i den kommande propositionen till riksdagen.

2. UPPDRAGET

Våren 1990 tog Konsultgruppen Res Publica ett initiativ angående en utvärdering av kommunal decentralisering. I en promemoria 1990-03-20 angavs behovet av en samlad utvärdering av kommunaldelsreformen som stort. Syftet med promemorian var att ta ett första steg i riktning mot att en sådan utvärdering skulle genomföras. Det konkreta syftet med den studie som föreslogs angavs vara att söka svaren på de frågor om KDN-reformens effekter som vi känner stor osäkerhet kring samt att systematisera och analysera spridd kunskap som finns på olika håll i landet. Utgångspunkten för studien var de tre grundläggande målen för reformen: demokrati, service och effektivitet.

Med denna promemoria som underlag kallades till ett möte 1990-04-18 till vilket representanter för Örebro, Uppsala, Sandvikens, Ale, Södertälje och Sollentuna kommuner inbjöds tillsammans med en representant för civildepartementet.

I anslutning till Res Publicas initiativ inleddes samtal med civildepartementet angående en studie av dels KDN-reformen, dels frikommunförsöket med särskild inriktning på försöken med en friare nämndorganisation. Res Publicas förslag till hur en sådan studie skulle kunna genomföras överlämnades till departementet i mitten av maj månad. 1990-06-13 tog stat-kommunberedningen beslut om att uppdra åt Res Publica att genomföra en studie om fri nämndorganisation och kommunal decentralisering.

I en promemoria daterad 1990-08-08 preciserade civildepartementet uppdraget.

Av promemorian framgår att det grundläggande syftet med studien är att förse regeringen och riksdagen med ett kvalificerat beslutsunderlag inför riksdagens ställningstagande till försöken med fri nämndorgani-

sation 1991. Ett annat syfte är att ta fram ett kunskapsunderlag för de kommuner som har ändrat eller överväger att ändra på sin nämndorganisation.

Tyngdpunkten i studien skall enligt promemorian ligga på en kartläggning av hur kommunerna utnyttjat möjligheten att ändra sin nämndorganisation. Studien bör också översiktligt behandla processen i samband med förändringarna av organisationen samt innefatta en viss övergripande analys av gjorda erfarenheter och resultat.

Arbetet skall bedrivas i nära kontakt med stat-kommunberedningen och avrapporteras till den till beredningen knutna parlamentarikergruppen. Resultatet av studien skall föreligga vid årsskiftet 1990/91.

Den allmänna uppläggningsen av studien har presenterats vid ett möte med frikommunernas kontaktpersoner med departementet 1990-09-21.

3. UNDERSÖKNINGEN

3.1 Urvalet

Efter samråd med departementet har bestämts att endast primärkommuner skall ingå i studien, vilket innebär att frilandstingen lämnats utanför. Samtliga frikommuner, vid beslutstillfället 21 stycken, ingår tillsammans med Eskilstuna, Umeå, Uppsala samt Örebro kommuner, vilka samtliga har eller har haft (Umeå) en heltäckande KDN-organisation. Urvalet omfattar således totalt 25 kommuner. Av dessa har 15 kommuner i dagsläget en decentraliserad organisation, d v s heltäckande KDN.

Med hänsyn till när kommunerna införde KDN i hela kommunen kan man urskilja två grupper:

- "Gamla" KDN-kommuner, som inrättade KDN i hela kommunen mellan 1981 och 1986: Ale, Bräcke, Sandviken, Eskilstuna, Umeå, Uppsala och Örebro, av vilka de tre förstnämnda är frikommuner.
- "Nya" KDN-kommuner, som inrättade KDN i hela kommunen 1989 eller 1990: Göteborg Helsingborg, Huddinge, Hudiksvall, Järfälla, Nacka, Norrköping, Södertälje, Upplands-Väsby, av vilka alla utom Norrköping är frikommuner.

Samtliga dessa 16 kommuner har alltså utnyttjat lokalorganslagen för att ändra sin organisation, i vissa fall även lagstiftningen om friare nämndorganisation inom frikommunförsöket. Övriga 9 kommuner som ingår i urvalet har alltså inte utnyttjat lokalorganslagen men i fyra fall har de utnyttjat frinämndslagen: Hällefors, Ludvika, Tranemo och Nynäshamn. Gnosjö kommun är i formell mening inte kvalificerad för

att ingå i undersökningen, eftersom kommunen endast tillämpat den speciella lagstiftning som gör det möjligt för primärkommuner att överta ansvaret för primärvården från landstinget; kommunen har ändå tagits med i undersökningen. Återstående fyra frikommuner: Haninge, Tingsryd, Tyresö och Varberg har rapporterat att de inte har utnyttjat vare sig lokalorgans- eller frinämndslagen; de ingår alltså inte i denna undersökning.

Resultatrapporteringen omfattar 21 kommuner, varav 17 frikommuner och 4 icke-frikommuner.

3.2 Undersökningens uppläggning

Undersökningen grundar sig på dels skriftliga källor i form av offentliga utredningar, propositioner, utskottsbetänkanden, rapporter etc; dels på ett särskilt material som insamlats med hjälp av en enkät som sändes ut till de aktuella kommunerna; dels också en serie intervjuer som genomförts under oktober och november i undersökningskommunerna. Dessa intervjuer gjordes med kommunstyrelsens ordförande respektive kommundirektören eller motsvarande i de 21 kommuner som ingår i undersökningen. Intervjuurvalet grundas på strävan efter att på enklast möjliga sätt erhålla en auktoritativ utsaga om kommunernas erfarenheter av den aktuella lagstiftningen.

Sammanställningen av det särskilda, skriftliga materialet från kommunerna och resultatet av intervjuerna redovisas i nästa kapitel, 4. Resultatredovisning.

Jämförande data från utvärderingen av det norska frikommunförsöket, som utredningsgruppen skaffat tillgång till genom statsvetenskapliga institutionen vid Oslo universitet, kommer att läggas in i resultatredovisningen i relevanta delar, framför allt avseende synen på statlig styrning.

I det avslutande kapitlet, 5. Analys och tolkning, diskuteras de i kapitel 4 redovisade resultaten av undersökningen med avseende på bl a den principiella synen på statliga styrning i allmänhet och den speciella form av styrning som lagstiftningen om den kommunala organisationen utgör. Här redovisas i mer samlad form kommunernas erfarenheter av lokalorgans- respektive frinämndslagen.

I bilaga 3.1 redovisas genomförda förändringar kommunvis.

4. RESULTATREDOVISNING

4.1 Översikt över genomförda förändringar av organisationen

4.1.1 Förändringar enligt lokalorganslagen

I avsnitt 1.1.3 har givits en översiktlig redovisning av kommuner med kommundelsnämnder i hela kommunen. Vi hänvisar här till denna redovisning för en allmän orientering.

Några kommentarer.

Av de i dag existerande 15 kommunerna med kommundels/stadsdelsnämnder eller områdesstyrelser i hela kommunen har alla utom tre - Sandviken, Södertälje och Helsingborg - bedrivit försöksverksamhet före beslutet att införa KDN eller motsvarande i full skala. En lika stor majoritet av samma grupp - 12 av 15 - är frikommuner. Undantagen är Eskilstuna, Norrköping och Uppsala, av vilka den sistnämnda kommunen avser att ansöka om att få bli frikommun. Dessa tre kommuner har av förklarliga skäl gjort relativt små ingrepp i sin centrala nämndorganisation. I Uppsala finns dock förslag till en ny organisation från nästa mandatperiod, 1992.

I övrigt har de decentraliserade kommunerna, som också är frikommuner, utnyttjat möjligheten att möblera om i den centrala nämndorganisationen i varierande grad. För de senast tillkomna frikommunerna med KDN (Göteborg, Huddinge, Hudiksvall, Järfälla, Nacka, Södertälje och Upplands-Väsby) har det varit naturligt att med hjälp av frikommunförsöket utveckla organisationen genom att undanröja hinder för denna utveckling.

Ser man till kommunernas sätt att fördela uppgifter från central till lokal nivå, kan man konstatera att variationen i dag är betydligt större än t ex

under 1980-talets första hälft, då "Örebro-modellen" dominerande eftertryckligt. Visserligen är det fortfarande huvudregeln att de "mjuka" verksamheterna decentraliseras, men allt inom denna ram läggs inte ut överallt. Som exempel kan nämnas att individ- och familjeomsorgen behållits centralt i Upplands-Väsby, då resten av socialtjänsten decentraliserades. Kommunen har en central nämnd för kultur, fritid och utbildning. Ett annat exempel är att den centrala fritidsnämnden i Göteborg förvaltar bl a idrottsanläggningar, samlingslokaler samt idrotts-, bad-, motions-, friluft- och turistanläggningar, uppgifter som mycket väl kunde anförtros stadsdelsnämnderna.

En annan iakttagelse är att de decentraliserade kommunerna varit återhållsamma med att lägga ut teknisk service på kommundelarna. Dock kan man i ett par fall notera att skötsel av grönområden ingår i kommundelsnämndernas uppgifter. I Bräcke har kommundelsnämnderna ansvaret för fastighetsförvaltning, gatuunderhåll, VA-service m m men köper tjänsterna från ett kommunalt servicebolag. I Göteborg har Styrös stadsdelsnämnd hand om stadsbyggnadsfrågor och teknisk förvaltning förutom de "ordinarie" uppgifterna. De tre kommundelsnämnderna i Umeå har under 1990 anförtrots vissa tekniska frågor.

Möjligheten för frikommunerna att låta en eller flera KDN svara för verksamheter och/eller anläggningar som inte exklusivt är knutna till en viss kommundel har börjat utnyttjas i ökande utsträckning. Tydligast kan man se detta i Göteborg, där man infört s k resursnämnder. Dessa svarar för sådana verksamheter som är för små att dela upp eller som av andra skäl anses opraktiska att fördela på alla SDN. Som exempel kan nämnas att fyra stadsdelsnämnder i Göteborg är ansvariga för omsorgsverksamheten för utvecklingsstörda. Andra funktioner som ligger på en eller flera SDN är insatser för barn med särskilda behov, skolornas kostfunktion och flyktingmottagning. Ytterligare ett tiotal verksamheter hanteras på detta sätt.

Ytterligare exempel kan hämtas från Huddinge, där varje kommundelsnämnd har en eller flera specialiteter typ flyktingmottagning, LVM och

LVU utan att man satt någon särskild beteckning på nämnderna. I Nacka ligger verkställigheten i vissa frågor t ex delar av familjerätten och invandrarfrågor på kommunalnämnderna medan uppgifterna besluts-
mässigt ligger på kommunstyrelsen. I Järfälla finns en kommunal-
gemensam nämnd för vissa specialiteter för socialmedicinska frågor m m.
En av kommunalnämnderna i Södertälje har hand om bl a familjerätt
och socialmedicin.

En företeelse som inte fått någon ytterligare spridning bland frikommuner
är Bräckes s k byutvecklingsgrupper, som är arbetsgrupper
underställda KDN. Deras uppgift är bl a att utveckla de lokala resurserna
samt att förbättra servicen genom samarbete och samutnyttjande.

Som framgått av avsnitt 1.1.3 har nedläggning av KDN skett i fyra
kommuner: Botkyrka, Uddevalla och Växjö samt Umeå. För en mera
detaljerad redovisning av utvecklingen i Umeå, som är relativt invecklad,
hänvisas till kommunbeskrivningen i bilaga.

Kommunalnämnderna har i dag i jämförelse med andra typer av
lokala organ en dominerande ställning, vilket framhållits ovan. Detta
accentueras inte sällan då en kommun inför KDN i hela kommunen. I
de allra flesta fall upphör nämligen samtidigt försöksverksamheten med
t ex distriktsnämnder och/eller institutionsstyrelser.

4.1.2 Förändringar enligt lagen om fri nämndorganisation

Nedan redovisas i ett antal tablåer sådana förändringar som genomförts
av kommunerna med hjälp av den särskilda lagen (1984:382, 1988:136)
om försöksverksamhet med en friare nämndorganisation, vars innehåll
redovisats i avsnitt 1.2.2 ovan.

Tablå 1 visar översiktligt vilka frikommuner som gjort vilka förändringar
på tre huvudområden:

- Miljö- samt plan- och byggnadsområdet
- Utbildningsområdet
- Sociala området

Dessa förändringar anknyter till rätten att göra avsteg från kravet på särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd, byggnadsnämnd, skolstyrelse och socialnämnd, frihet att föra över uppgifter mellan olika nämnder samt att inrätta särskilda organ under ett lokalt organ. För fullständighetens skull redovisas här även sådant som ligger utanför den nämnda lagstiftningen, t ex överförande av primärvårdsuppgifter från landstinget enligt särskild lagstiftning. Nämnas bör även förändringar av handläggningen av frågor om (tidigare) statligt reglerade tjänster på undervisningsområdet, vilket skett i två fall (Örebro och Huddinge), samt att Bräcke inrättat s k byutvecklingsgrupper under kommunalnämnderna.

Av tablan framgår bl a att av de ursprungliga nio frikommunerna har Ale, Bräcke, Helsingborg , Sandviken och Örebro utnyttjat friheten att ändra sin nämndorganisation. Det ligger i sakens natur att de frikommuner som kommit till på eget initiativ - sedan lagstiftningen öppnat för fler frikommuner från 1988 - varit genomgående aktiva i detta hänseende med undantag för Tingsryd, som nyligen blivit frikommun.

Bland 1988-89 års frikommuner finns ett intressant mönster vad gäller organisationsförändringar:

- Sju kommuner som infört KDN eller motsvarande i hela kommunen har samtidigt genomfört ändringar av den centrala nämndorganisationen, framför allt genom att inrätta utbildningsnämnd som ersättning för den nedlagda skolstyrelsen.
- Tre kommuner som inte har KDN (Hällefors, Nynäshamn och Tranemo) har valt att införa en miljö- och byggnadsnämnd samt att dela upp "gamla" socialnämnden i en nämnd

med ansvar för barn-, individ- och familjeomsorg (i två fall) och en nämnd med ansvar för äldre- och handikappomsorg. Hällefors har bildat en nämnd för barnomsorg och utbildningsfrågor; på ett likartat sätt har Ludvika gjort.

Tablå 2 visar de sammanslagningar av byggnads- och miljö- och hälsoskyddsnämnden som skett mellan 1984 och 1989. Intressant är att orden "bygg-" resp "miljö-" bytt plats mellan den tidigare och den senare delen av perioden.

Som framgår av kommunbeskrivningarna i bilagan är de motiv som framförts av Hällefors, Nynäshamn och Tranemo snarlika, i vissa fall är ordvalet rent av identiskt. Motiven är i huvudsak att det finns en ny lagstiftning som medför behov av ökad samverkan mellan de aktuella förvaltningarna. Miljöfrågorna bör i ökad utsträckning kunna påverka den fysiska planeringen. Miljöproblemen undvikas så långt möjligt genom förebyggande insatser. Kommunernas myndighetsutövning, rådgivning och service till byggare och andra intressenter kan på detta sätt samordnas. Under avsnitt 4.5 belyser vi kommunernas syn på några av de problem som sammanslagningen kan medföra.

Tablå 3 visar genomförda förändringar på utbildningsområdet. I fyra fall har man bildat en separat utbildningsnämnd eller humanistisk nämnd; i övriga fall har man kombinerat utbildningsfrågor och någon eller några andra frågor.

Som framgår av tablan har Ale, Sandviken och Örebro bland de nio första frikommerna utnyttjat möjligheten att slopa den särskilda skolstyrelsen, sedan man decentraliserat grundskolan till kommunalnämnderna/områdesstyrelserna. Ale har sedermera lagt ned hela den sammansatta nämnden (för arbetsmarknad, rehabilitering och utbildning). Järfälla har infört en utbildnings- och arbetslivsnämnd. Hudiksvall har valt att låta den nya humanistiska nämnden ersätta den gamla skolstyrelsen och socialnämnden. Upplands-Väsby har inrättat ett gemensamt organ - en KFU-nämnd - för skolan inklusive gymnasieskola

och vuxenutbildning samt kultur och fritid, ett arrangemang som blir kortlivat, eftersom en ombildning sker redan 1991, då en ny styrelse får ansvaret för ett antal resultatenheter i stället för hela verksamheter. Hällefors och Ludvika har fört över ansvaret för barnomsorgen helt eller delvis på skolstyrelsen. I det förstnämnda fallet har man gett det nya organet en ny benämning, i det sistnämnda har namnet behållits.

Motivet till att avskaffa skolstyrelsen och att i stället inrätta en utbildningsnämnd eller motsvarande har uppenbart varit att de uppgifter som blivit kvar centralt, då ansvaret för grundskolan lagts ut på lokala nämnder, främst beträffande gymnasieskolan och vuxenutbildningen, behövt samlas under en ny nämnd. Som exempel på frågor på arbetsmarknadsområdet, som tillika lagts på nämnden, kan nämnas ansvar för ett utbildningscentrum, arbetsmarknadsfrågor, beredskapsarbeten, SSA-råd samt invandrar- och flyktingfrågor (Järfälla).

Hudiksvall, som införde KDN i hela kommunen 1987, valde att inte decentralisera skol- och sociala frågor och inrättade därför en särskild förvaltning, humanistisk nämnd med ett humanistiskt kontor. Jämsides med denna behölls av formella skäl såväl skolstyrelse som socialnämnd tills kommunen fick sin ansökan om att bli frikommun beviljad i september 1988. Kommunen påtalar i sin ansökan olägenheten med att ha kvar skolstyrelse och socialnämnd, om än med fullständig personallunion mellan dessa, dubbla protokoll och extra administration m m.

Bakom Upplands-Väsby's speciella konstruktion, KFU-nämnd, ligger att kommunaldelsnämnderna fått ansvar för grundskola och socialtjänsten utom individ- och familjeomsorg. Socialnämnden är kvar med reducerade uppgifter. Kultur- och fritidsnämnden samt skolstyrelsen har avskaffats, och ansvaret för resterande grundskolefrågor samt gymnasieskola och vuxenutbildning har lagts samman med kultur- och fritidsfrågor under en gemensam nämnd för kultur, fritid och utbildning, KFU-nämnden. Denna ombildas vid årsskiftet 1990/91 till en KFU-styrelse med ansvar för bl a huvudbibliotek samt gymnasieskola och vuxenutbildning, som blir resultatenheter.

I Hällefors och Ludvika har ansvaret för omsorg och tillsyn av barn mellan 7 och 12 år (fritidshemsverksamheten) förts till skolstyrelsen. Dessutom har i en kommun del samtliga delar av barnomsorgen förts samman med skolan till en organisatorisk enhet. Motivet är att barnen och föräldrarna därigenom får endast en huvudman att vända sig till. Personal- och lokalresurserna kan användas på ett effektivare sätt. Även deltidsskolan har förts till skolans/skolstyrelsens ansvarsområde. Motivet är i detta fall att möjligheter ges till en ökad helhetssyn från pedagogisk synpunkt.

I Ludvika har skolstyrelsen övertagit ansvaret för förskoleverksamheten från socialnämnden. I kommunens ansökan om att få bli frikommun redovisas behov som har samband med ett projekt syftande till integration mellan förskola, skola, fritidshem och kvartersgård samt åldersblandad undervisning.

Den fjärde och sista tabblån visar organisatoriska förändringar på det sociala området. Här finns några intressanta innovationer.

En sådan gäller uppdelningen av socialnämnden som går ut på att äldre- och handikappomsorgsfrågorna läggs under en särskild nämnd (Hällefors, Nynäshamn och Tranemo), medan barnomsorgen samt individ- och familjeomsorg (Nynäshamn, Tranemo) sorterar under en ny, reducerad socialnämnd. Hällefors har som tidigare nämnts brutit ut barnomsorgen och lagt den under en gemensam nämnd för barnomsorg och utbildningsfrågor, medan individ- och familjeomsorgsfrågorna hantearas av en särskild nämnd.

Motiven för dessa nya organisationsformer är att dessa uppgifter sannolikt kommer att bli de mest krävande under överskådlig tid både beträffande omfattning och innehåll. Detta anses främst bero på den pågående omstruktureringen av landstingets vårdformer för förstånds- handikappade (omsorgsverksamheten), gamla och fysiskt handikappade (långvård och sjukhem). Denna argumentation för bl a Hällefors kommun i sitt beslutsunderlag.

Nynäshamn anför att äldre- och handikappomsorgen har allt mindre samband med övriga delar av socialförvaltningen och att motiven för en sammanhållen förvaltning blir allt svagare. Den nya organisationen anses även vara en bättre plattform för samverkan med landstinget.

Tranemo menar bl a att med den nya organisationen flyttas prioriteringen mellan barn- och äldreomsorg från verksamhetsnämnden och att sektoriseringen av politiker på olika vårdområden uteblir.

Göteborgs kommun genomförde i samband med övergången till en ny organisation med 21 stadsdelsnämnder en omfattande omstrukturering av den centrala nämndorganisationen. Som framgår av kommunbeskrivningen i bilagan omfattar den bl a en ny utbildningsnämnd, en ny fritidsnämnd, en ny nämnd för stadsbiblioteket samt en ny lokalförsörjningsnämnd.

I tabblån har endast de förändringar som gäller specialreglerad verksamhet tagits upp, nämligen den sociala institutionsnämnden, som har ansvar för institutioner för barn, ungdom och vuxna över hela kommunen samt den nya omsorgsnämnden, vars uppgift är att avveckla vissa vårdinstitutioner.

Järfälla införde ett drygt år efter övergången till KDN i hela kommunen förutom en ny utbildnings- och arbetslivsnämnd en socialmedicinsk styrelse. Skolstyrelsen, socialnämnden samt kultur- och fritidsnämnden drogs in som en konsekvens av ändringen. Samordningsuppgifterna för skolan och socialtjänsten överfördes till kommunstyrelsen. Den socialmedicinska styrelsen är en kommunalsgemensam styrelse för bl a narkomanvård, alkoholpoliklinik, familjerådgivning, familjeterapi och familjerätt. I styrelsen sitter representanter för kommunalsnämnderna. (Denna och liknande konstruktioner behandlas mera utförligt i avsnitt 4.1.1 ovan.)

Nacka kommun avskaffade socialnämnden i samband med införandet av områdesstyrelser i hela kommunen. Ansvaret för övergripande frågor på det sociala området lades på kommunstyrelsen, inom vilken en delegation för sociala frågor inrättades.

ORGANISATORISKA FÖRÄNDRINGAR INOM FRIKOMMUN- FÖRSÖKET Tablå 1

Kommun	Miljö- och byggfrågor	Utbildningsfrågor mm	Sociala området
ALE (frikommun 1984)	Bygg- och miljönämnd	Arbetsmarknads-, rehabiliterings- och utbildningsn	
BRÄCKE (1984)	Plan- och miljönämnd (nedlagd 1986)		
GNOSJÖ (1984)			(Primärvård under soc-nämnden)
HELSINGBORG (1984)		Humanistisk nämnd	
SANDVIKEN (1984)	Bygg- och miljönämnd	Utbildnings- och arbetsmarknadsn	
ÖREBRO (1984)		Utbildnings- och arbetsmarknadsn	(Primärvård under en KDN)
HANINGE (1984)			
TYRESÖ (1984)			
VARBERG (1984)	(Utreder)		
GÖTEBORG (1988)		Utbildningsnämnd	Social inst.n Omsorgsnämnd

Kommun	Miljö- och byggfrågor	Utbildningsfrågor m m	Sociala området
HUDDINGE (1988)		Utbildningsnämnd	
HUDIKSVALL (1988)		Humanistisk nämnd	
HÄLLEFORS (1988)	Miljö- och byggnämnd	Barnomsorgs- och utbildningsnämnd	Äldreomsorgsn Individ- och familjeomsorgsn
JÄRFÄLLA (1988)		Utbildnings- och arbetslivsnämnd	Socialmedicinsk styrelse
NACKA (1988)			Social delegation under KS
NYNÄSHAMN (1988)	Miljö- och byggnämnd		Socialnämnd Hemtjänstnämnd
SÖDERTÄLJE (1988)		Bildningsnämnd	
TRANEMO (1988)	Miljö- och byggnämnd		Socialnämnd Äldreomsorgsn
UPPLANDS-VÄSBY (1988)		KFU-nämnd (kultur, fritid, utbildningsfrågor)	
LUDVIKA (1990)		Ändr uppgiftsfördeln skolstyrelse - socialnämnd	Se föreg kolumn
TINGSRYD (1990)	(Utreder)		

FÖRÄNDRINGAR PÅ MILJÖ- OCH BYGGOMRÅDET

Tablå 2

Kommun	År för inrättande	Benämning
BRÄCKE	1984 (nedlagd 1986)	Plan- och miljönämnd
ALE	1986	Bygg- och miljönämnd
SANDVIKEN	1986	Bygg- och miljönämnd
HÄLLEFORS	1989	Miljö- och byggnämnd
NYNÄSHAMN	1989	Miljö- och byggnämnd
TRANEMO	1990	Miljö- och byggnämnd
TINGSRYD	----	(Utredning)
VARBERG	----	(Utredning)

Anm. Sedan materialet samlats in har även Tingsryds kommun beslutat inrätta en sammanslagen nämnd.

FÖRÄNDRINGAR PÅ UTBILDNINGSOMRÅDET M M

Tablå 3

Kommun	År för införande	Benämning	Uppgifter
SANDVIKEN	1984	Utbildnings- och arbetsm n	
ALE	1986 (nedl -89)	ARU-nämnd	Arbetsmarknads-, rehabiliterings- och utbildningsfrågor

Kommun	År för införande	Benämning	Uppgifter
ÖREBRO	1987	Utb- o arbm n	
GÖTEBORG	1989	Utbildningsn	Gymnasie- och vuxenutb
HUDDINGE	1989	Utbildningsn	Gymnasie- och vuxenutb, musikskola, uppdr utb m m
HUDIKSVALL	1989	Humanistisk nämnd	Ersätter skolstyrelsen och socialnämnden
HÄLLEFORS	1989	Barnomsorgs- o utbildnings- nämnd	Skolstyrelsen ansvarar för barnomsorgen i en kommunal del samt deltids- försk o fritidshemsverks
JÄRFÄLLA	1989	Utbildnings- och arbetsmarknads- nämnd	Gymnasieskola, vuxenutb, musikskola, utbildningscentrum, arbetsmarknadsfrågor, SSA-råd, invandrar- o flyktingfrågor
UPPLANDS-VÄSBY	1989	KFU-nämnd	Styrelse för skola, kultur, fritid, gymnasiesk, vuxenutbildning
SÖDERTÄLJE	1989	Bildnings- nämnd	Gymnasieskola, vuxenutb, musikskola, kulturinst
HELSINGBORG	1990	Humanistisk nämnd	Gymnasieskola, vuxenutb
LUDVIKA	1990	(Skolstyrelsen)	Skolstyrelsen övertar ansvaret för förskoleverksamheten från socialnämnden

FÖRÄNDRINGAR PÅ DET SOCIALA OMRÅDET

Tablå 4

Kommun	År för införande	Benämning	Uppgifter
GÖTEBORG	1989	Sociala institutionsnämnden Omsorgsnämnden	Ansv f inst för barn, ungdom och vuxna Ansv f avveckling av vissa vårdinst
HÄLLEFORS	1989	Äldreomsorgsn Ind/fam-oms n	Uppdelning av socialnämnden
NACKA	1989	Delegation för sociala frågor under KS	Ersätter socialn som avskaffades vid inför av områdesstyrelser
NYNÄSHAMN	1989	Socialnämnd (ny) Hemtjänstnämnd	Ansvar för barn- samt individ- o fam-omsorg Ansvar för äldre- och handikappomsorg
JÄRFÄLLA	1990	Socialmedicinsk styrelse	Kommundelsgemensam styrelse för bl a narkomanv, alkoholpoliklinik, familjerådg, fam-terapi o fam-rätt
TRANEMO	1990	Socialnämnd (ny) Äldreomsorgsnämnd	Ansvar för barn- samt individ- o fam-omsorg Ansvar för äldre- och handikappomsorg

4.2 Motiv för förändringar

Fråga: Ange motiven till genomförda förändringar med stöd av lokallagslagen och/eller frikommunlagen!

Svarsalternativ: demokrati; effektivitet; kvalitet; annat, ange vad.

Svarsutfall

De allra flesta svaren har hamnat på alternativen "demokrati" och "effektivitet". Dubbelt så många svar med detta innehåll har givits jämfört med "kvalitet" och "annat". Fördelningen mellan "demokrati" och "effektivitet" är alldeles jämn. Fördelningen mellan politikernas och tjänstemännens svar är relativt jämn - i kategorin "demokrati" är den fullständigt jämn.

Ser man till de svarande i de frikommuner, som inte har kommunalnämnder, finner man att det finns en tendens att mer betona "effektivitet", "kvalitet" och "annat" än representanterna för KDN-kommunerna. De sistnämnda betonar främst "demokrati" och "effektivitet" med eller utan en kombination med övriga svarsalternativ.

De spontana kommentarerna från de intervjuade förtjänar även att nämnas kortfattat.

En politiker i en KDN-kommun utvecklar i sitt svar faktorer som är kopplade till motiven effektivitet-kvalitet och nämner därvid:

- motverka gruppegoism
- ny arbetsorganisation
- bredare professionell bas
- integrering av verksamheten
- kortare beslutsvägar
- medborgarkontakter

En tjänsteman i en KDN-kommun anger att demokrati-motivet innebär fler förtroendevalda, kortare avstånd politikernedborgare samt bättre lokal förankring. En annan tjänsteman i en KDN-kommun anför att demokrati-målet inledningsvis var viktigast men att sedan effektivitets-aspekten tog över. (Det finns flera vittnesbörd om detta i materialet.) En inledande diskussion om brukarinflytande kom av sig efter en tid.

En politiker i en KDN-kommun lämnar följande kommentar:

Demokratimotivet var det viktigaste när vi inrättade lokala organ. Vi trodde att det skulle bli mer demokrati om det blev fler politiker. Men det var inte så, inte för folk i allmänhet. Det viktigaste för medborgarna är att servicen finns lokalt och att där finns folk att vända sig till. Därför har vi decentraliserat servicen till lokala servicekontor.

När det gäller andra motiv än de som angetts i de fasta svarsalternativen, kan man se en tydlig skillnad mellan KDN-kommunerna och övriga kommuner. I svaren från KDN-kommunerna är det strävan efter

- ökad närhet mellan beslutsfattare och medborgare genom decentralisering
- enkelhet
- bättre service
- småskalighet
- att bryta sektoriseringen och att istället anlägga en helhetssyn alternativt att åstadkomma en bättre styrning

som nämns i främsta rummet. Även kostnadsaspekten och vaktsläandet om personalen nämns som motiv.

Svaren från de övriga kommunerna, dvs kommuner utan kommundels-nämnder, speglar på ett mycket konkret sätt sambandet mellan motiv och genomförda förändringar. Som exempel kan nämnas miljöfrågor-

nas integrering i plan- och byggfrågor, äldreomsorgsproblematiken samt ett allmänt behov att se över nämndorganisationen. En stagnerande befolkningsutveckling framhålls som ett motiv för förändring i en kommun. Motivet att bli frikommun grundades i ett fall på att man skaffat en gemensam anläggning för skola och barnomsorg samt startat ett integrationsprojekt, som inte rymdes inom det existerande regelverket.

Kommentar

Svarsutfallet är på intet sätt överraskande med tanke på att kommuner med decentraliserad organisation dominerar i undersökningen. Att motivet demokrati skulle hamna högt är därför ganska självklart. Att demokrati och effektivitet tillmäts samma vikt hos de svarande återspeglar troligen den antydda målförskjutningen från demokrati till effektivitet, något som stämmer överens med t ex Montins bedömning (se avsnitt 1.1.4). Det nära förhållandet mellan de konkreta problemen de nya frikommunerna, som valt andra vägar än decentralisering med KDN, upplever och de konkreta förändringar man gjort är värt att notera.

4.3 Hinder för förändringar

4.3.1 Den statliga styrningens roll

Vi har ställt tre frågor om statlig styrning i denna undersökning.

Den första frågan gäller den statliga styrningen generellt: i vilken mån utgör den ett problem för kommunen? Med statlig styrning menas här allt som kan antas påverka kommunerna och deras verksamhet, dvs både regel- och ekonomistyrningen m m.

Den andra frågan gäller i vilken utsträckning den statliga styrningen utgör ett hinder för en önskad lokal utveckling på fem specificerade

områden. "En önskad lokal utveckling" uttrycker kommunernas strävan att välja väg och metoder på ett självständigt sätt.

Den tredje frågan gäller vilken roll möjligheten för frikommunerna att fritt organisera sina nämnder spelar som en balansfaktor. Innebär en fri nämndorganisation att eventuella negativa effekter av den statliga styrningen minskar och, i så fall, i vilken grad?

De två förstnämnda frågorna har en principiell, övergripande karaktär. Ledande politikernas och tjänstemäns syn på den statliga styrningen generellt har sitt givna intresse. Denna positionsbestämning ger en bra utgångspunkt för bedömningen av den mera specifika frågan om den friare nämndorganisationen, som är huvudföremålet för denna studie.

Statlig styrning generellt

Fråga: I vilken mån utgör den statliga styrningen ett problem för kommunen?

Svarsalternativ: i hög grad; i viss mån; endast i liten grad; inte alls.

Svarsutfallet

Cirka hälften av de svarande uppger att den statliga styrningen utgör ett problem "i viss mån". En tredjedel har svarat "i hög grad", medan resten svarat "endast i liten grad". Ingen av de svarande anser att den statliga styrningen inte alls utgör ett problem. Sammanfattningsvis kan man säga att var tredje svarande anser att styrningen är ett högggradigt problem och att i det närmaste nio av tio anser att styrningen är ett problem i hög grad eller i viss mån.

Balansen mellan politikernas och tjänstemännens svar är påtaglig. Dock kan man urskilja en något större benägenhet hos politikerna att hävda ståndpunkten "i hög grad". I tjänstemannasvaren finns en tendens att välja alternativet "endast i liten grad".

Av de spontana kommentarena till svaren framgår att styrningen på det ekonomiska området inklusive statsbidragssystemet uppfattas som betydande.

Man framhåller t ex att statsbidragen utgör en betydande del av kommunens budget. De styrregler som följer med pengarna är i och för sig acceptabla, men det finns goda skäl för staten att släppa på detaljregleringen. Den utgör inom framför allt skolan och på barnomsorgens område ett problem. Modellen ger upphov till en oekonomisk, ineffektiv organisation. En bättre ordning vore att ge kommunerna pengar att sköta verksamheten inom de ramar som staten bestämmer. En politiker hävdar att det även finns något positivt med statlig styrning. Den bidrar bl a till likvärdigheten i service t ex på skolans område.

Kommentar

Det framstår knappast som en överraskning att man i kommunerna tycker att den statliga styrningen är ett problem. Att en av tre ledande företrädare för de undersökta kommunerna anser att styrningen är ett problem i hög grad och att nära 90 procent anser att styrningen i hög grad eller i viss mån är ett problem utgör enligt vår mening ett påtagligt vittnesbörd om en önskan om lokal frihet, inte minst på bidragsområdet, där detaljregleringens börda förefaller tung.

Statlig styrning på vissa områden

Fråga: Utgör den statliga styrningen hinder för en önskad lokal utveckling inom följande områden:

- plan- och byggområdet
- hälso- och sjukvårdsområdet
- miljö- och hälsoskyddsområdet
- skolområdet
- socialtjänstens område

Svarsalternativen var: i hög grad; i viss mån; endast i liten grad; inte alls.

Svarsutfallet

På samtliga delområden samlade de två förstnämnda alternativen - i hög grad och i viss mån - klart fler svar än de två sistnämnda alternativen - endast i liten grad resp inte alls. Rangordnar man de fem sakområdena med avseende på skillnaden mellan fördelningen på svarsalternativen, blir resultatet följande:

Rang	Sakområde	Index
1	Skolan	32
2	Socialtjänsten	18
3/4	Hälso- och sjukvården	15
3/4	Plan- och byggområdet	15
5	Miljö- och hälsoskydd	10

Index anger skillnaden mellan summan av svaren "i hög grad" och "i viss mån" och summan av svaren "i liten grad" och "inte alls".

Ett av områdena - hälso- och sjukvården - avviker från de övriga genom att det inte är en primärkommunal angelägenhet. Det har dock sitt intresse som jämförelseobjekt, inte minst mot bakgrunden av att kommunerna i en nära framtid kommer att få ta hand om delar av sjukvården inom ÄDEL-reformens ram.

Man kan i en sådan jämförelse konstatera att hälso- och sjukvården tillsammans med plan- och byggområdet hamnar i en mittposition i hierarkin. Avståndet i index mellan det högst och det lägst rankade sakområdet är betydande: skolområdet skiljer sig markant från alla andra sakområden. I varje jämförelse framstår den statliga styrningen av skolan som ett mycket påtagligt problem för den önskade lokala utvecklingen i kommunerna.

Balansen mellan politiker- och tjänstemannasvaren är god, främst på plan- och byggområdet samt hälso- och sjukvårdsområdet. På miljö- och hälsoskyddsområdet finns en svag tendens hos tjänstemännen att mer än politikerna hävda att styrningen i hög grad utgör ett problem. På motsvarande sätt skiljer sig också tjänstemännen något från politikerna när det gäller synen på styrningen på skolans och socialtjänstens område. Här är benägenheten något större än hos politikerna att hävda att styrningen endast i låg grad är ett problem.

Kommentar

Det framstår som följdriktigt att den statliga styrningen av skolan, som länge haft ett rykte om sig som ett synnerligen strängt reglerat verksamhetsområde, uppfattas som det största hindret för en önskad lokal utveckling. Detta har i perspektivet av den kommunala förändringsprocessen under hela 80-talet varit mycket påtagligt. Svårigheten att t ex integrera skolan i ett sektorsövergripande arbetssätt i de decentraliserade kommunerna är omvittnad på många håll. Det nu inledda förändringsarbetet med kommunalt huvudmannaskap för skolans personal, omstruktureringen av skolöverstyrelsen och länskolnämnderna och allmänt ökad frihet för kommunerna förefaller välbetänkt.

Organisatorisk styrning

Fråga: Innebär en fri nämndorganisation att eventuellt negativa effekter av den statliga styrningen minskar?

Svarsalternativ: i hög grad; i viss mån; endast i liten grad; inte alls.

Denna fråga har en utpräglad central ställning i studien, något som har accentuerats av den nyss redovisade attityden till statlig styrning på ett mera allmänt plan. Vilket värde tillmäter politiker och tjänstemän i kommunerna den organisatoriska friheten?

På grund av frågans centrala ställning väljer vi att redovisa utfallet mera detaljerat än tidigare.

Svarsalternativ	Politiker	Tjänstemän	Totalt
I hög grad	2	3	5
I viss mån	6	11	17
Endast i liten grad	7	2	9
Inte alls	4	3	7
Summa	19	19	38

Siffrorna anger antal avgivna svar.

Som framgår dominerar totalt sett uppfattningen att en fri nämndorganisation minskar de negativa effekterna av statlig styrning "i viss mån". En annan iakttagelse är att summan av svar i de två översta kategorierna är något större än summan av svar i de två nedre kategorierna (22 mot 16). En tredje iakttagelse är att det finns en liten men dock tydlig skillnad mellan hur politikerna och tjänstemännen fördelar sina svar. Tjänstemännen svarar för cirka 2/3 av svaren på de övre kategorierna, medan politikerna svarar för en lika stor andel av svaren på de nedre kategorierna. Med andra ord skattar tjänstemännen den friare nämndorganisationen högre än vad politikerna gör. Denna skillnad framgår även vid en radvis jämförelse mellan svaren på de båda mellankategorierna ("i viss mån" resp "endast i liten grad").

De spontana kommentarerna lämnar en del information om de svarandes syn på en fri eller styrd nämndorganisation jämfört med andra typer av styrning. En sak som där kommer fram relativt tydligt är uppfattningen att det är den ekonomiska styrningen och statsbidragsbestämnelserna som har en överordnad ställning. Det sistnämnda hindret blir uppenbart inte minst när man börjar arbeta på ett nytt, sektorsöverskridande sätt.

En politiker i en icke-frikommun säger rent ut att "en fri nämndorganisation skulle inte innebära att vi skulle känna oss fria från en massa ok".

En tjänsteman i samma kommun hävdar att den statliga styrningen bör ges en annan form genom att anslag styrs till prestationer och inte till en viss form av organisation.

En annan politiker i en icke-frikommun betonar att den (kvarvarande) statliga styrningen på skolans och barnomsorgens område utgör påtagliga hinder för utveckling. Hon menar också att "en fri nämndorganisation i sig kan inte ta bort den statliga styrningens negativa effekter; där behövs andra åtgärder".

Kommentar

Tilltron till en fri nämndorganisation som ett medel till kommunal frigörelse förefaller begränsad, särskilt bland politikerna. Det är en relativt spridd uppfattning att andra typer av styrning utgör betydligt större hinder, framför allt den ekonomiska styrningen och statsbidragens utformning. Utan en ändring på dessa områden framstår en fri nämndorganisation som en mindre betydelsefull reform. En förklaring till tjänstemännens relativt större entusiasm inför en fri nämndorganisation är inte alldeles lätt att finna. Möjligen kan det sägas en del om vem som tror sig ha mest att tjäna på en sådan förändring i form av ökat inflytande.

4.3.2 Hinder för att ändra en etablerad organisation

Följande fråga kan ses som en komplettering till den förra. Den fokuserar på hinder för förändring av en etablerad nämndorganisation. Lagstiftning är ett bland dessa tänkbara hinder, som relateras till andra: starka sektorsintressen, kultur/vana och eventuella svårigheter att finna skäl eller motiv till förändringar. Frågan lyder: Vilka är de främsta hindren för att genomföra förändringar av en etablerad nämndorganisation? Syftet är att utröna lagstiftningens relativa roll som förändringshinder. Med andra ord: finns det andra hinder som väger tyngre än just lagstiftningen?

Rangordningen mellan de nämnda alternativen blev följande (indexberäkningen har gjorts på samma sätt som tidigare):

Rang	Svarsalternativ	Index
1	Starka sektorsintressen	35
2	Kultur/vana	28
3	Lagstiftningen	10
4	Svårigheter att finna skäl eller motiv för förändring	-12

Den allmänna slutsatsen av detta är att starka sektorsintressen och en inrotad kultur har en avsevärt större betydelse som förändringshinder än lagstiftningen. Eventuella svårigheter att finna skäl eller motiv för förändringar väger lätt i sammanhanget.

Politikernas och tjänstemännens åsikter fördelar sig i stort sett lika genom hela materialet.

Bland de andra tänkbara hinder som tagits upp i svaren redovisas här först sådana som angetts som hinder i hög grad:

- god ekonomi
- för stor hänsyn i personfrågor; man är inte beredd att flytta på folk
- uppfattningen att demokratin är proportionell mot antalet politiker och nämnder
- finna gemensamma mål
- myter om kostnader
- bundenhet att följa befintliga, formella hinder, oförmåga att se möjligheter
- bristande process
- de fackliga organisationerna

Som hinder i viss mån anför:

- lokalbestånd
- geografiska hinder
- politiska motsättningar
- rädsla för förändringar
- bristande information
- politiska skiljelinjer, ideologiskt och personligt
- politisk turbulens
- minoritetspartiers representation
- kommunens ekonomi

Kommentar

Mot bakgrund av vad som sagts ovan framstår lagstiftningen som ett relativt mindre hinder än företeelser som finns som en integrerad del av verksamheten: starka sektorsintressen och en viss kultur. Till detta kan läggas att samtliga nämnda företeelser självklart har ett visst inbördes sammanhang. Man kan t ex hävda att sektorsintressena och kulturen i vissa fall sannolikt kan vara ett utflöde av existerande lagstiftning eller regelverk inom verksamhetsområdet och att alla faktorer har en tendens att stärka varandra och att cementera en viss ordning.

4.4 Konsekvenser av vissa specialfrågor

4.4.1 Vad kan läggas på ett lokalt organ?

Fråga: I lagen om friare nämndorganisation ges frikommuner möjlighet att uppdra åt ett lokalt organ att handha uppgifter utan att dessa i alla avseenden har anknytning till kommunal eller institution. - Har uppgift med stöd av frikommunlagen lagts ut på ett lokalt organ utan att uppgifterna i alla avseenden har anknytning till kommunal/distrikt/institution?

Motiv: Genom frikommunlagens paragraf 8 har frikommunerna fått möjlighet att göra avsteg från kravet på att en uppgift som förs till lokalt organ i alla avseenden måste ha anknytning till det lokala organets geografiska område. Frågans syfte är att kartlägga i vad mån möjligheten utnyttjats.

Svarsutfallet

I princip alla frikommuner med en heltäckande kommundelsorganisation har fört ut någon eller några funktioner av den art som lagstiftaren syftar på. Svaren överensstämmer till stor del med den bild civilministern redovisat i propositionen 1986/87:91 sid 39.

I vissa kommuner överensstämmer inte gränserna mellan kommundelarna med indelningen i rektorsområden. En kommundelsnämnd har där givits ansvar för ett rektorsområde med ett större upptagningsområde än kommundelen. Äldreboende är också en fråga som lösts praktiskt genom att vissa kommundelar har ansvar för äldreboende med hela kommunen som upptagningsområde.

Två kommuner, Göteborg och Huddinge, har mera systematiskt utnyttjat möjligheten genom att lägga ut ett antal specialistfunktioner inom socialtjänsten på olika kommundelar. Motsvarande lösning finns också i ett antal ytterligare kommuner vad gäller flyktingmottagning och familjerätten.

Kommentar

Den utveckling som vi kan redovisa i fråga om kommunernas benägenhet att koncentrera och utveckla vissa kommungemensamma specialistfunktioner inom en KDN-organisation är möjligen något överraskande sett utifrån lagstiftarens intentioner. Denna möjlighet inom frikommunförsöket förefaller ha bidragit till att lösa en del av de eventuella problemen beträffande kompetens och rättssäkerhet i en decentraliserad organisation. Flera kommuner har redogjort för att detta arbete pågår med ett ständigt prövande för att utveckla en så väl fungerande organi-

sation som möjligt. I praktiken har denna typ av lösningar funnits i de flesta kommuner som tidigare haft distriktsnämnder inom det sociala området. Eftersom en del av dessa funktioner, exempelvis familjerätten, är starkt kopplade till enskilda personers kompetens tycks kommunerna konsekvent söka de mest praktiska lösningarna utifrån ett rättssäkerhets- och kompetensperspektiv. Den bild vi kan se i dag framhäver att den möjlighet lagstiftaren givit kommunerna har varit viktig för att dessa skall kunna utveckla sitt arbete inom de aktuella, många gånger svåra områdena.

4.4.2 Svårförenliga uppgifter i samma nämnd

Fråga: I såväl lag om friare nämndorganisation som i lag om lokala organ finns en begränsning som säger att en nämnd inte får bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen om nämnden företräder kommunen som part i ärendet. - Har den nya nämndorganisationen medfört risker för överträdelser av förbudet att hantera sinsemellan svårförenliga uppgifter i samma nämnd?

Motiv: Frågan är bl a motiverad av att ett antal kommuner fört samman byggnads- och miljö- och hälsoskyddsnämnden, där konflikter kan uppstå mellan t ex exploaterings- och bevarandeintressen

Svarsutfallet

I urvalet är frågan aktuell i fem kommuner: Ale, Sandviken, Hällefors, Nynäshamn och Tranemo. De aktuella kommunerna säger samtliga att frågan är under observation och att det ännu inte uppstått några problem av den art som lagstiftaren syftar på. Några har uttryckt en oro för att miljöaspekterna skulle komma bort vid samtidig behandling av plan- och byggärenden.

Kommentar

Det tycks finnas en viss tvekan om vad som kan komma att ske i ett längre perspektiv. Frågan om eventuella intressekonflikter är uppenbar-

ligen väl bevakad. Kommuner som inte valt denna lösning har i många fall uttryckt farhågor. Flera intervjupersoner har pekat på att frågan varit uppe till diskussion men blivit avförd på grund av oro för svårigheter att hantera intresse motsättningar. De kommuner som valt lösningar som innebär en gränsgång mot gällande rätt har uppenbarligen en kontinuerlig observation på de nya nämndernas arbete.

4.4.3 Variationer och anpassning av servicen

Fråga: Har den ändrade nämndorganisationen medfört ökade variationer i den kommunala servicen mellan olika delar av kommunen?

Motiv: I frågan ligger en stor del av det tvivel som i debatten och på andra sätt anförts mot en avsektoriserad, decentraliserad organisation. Kan man med en kommundelsnämndsorganisation upprätthålla en rimlig likhet i servicen inom hela kommunen?

Svarsutfallet

Svaren uppvisar en jämn fördelning mellan dem som anser att variationen i servicen mellan olika delar av kommunen har påverkats i någon större utsträckning och dem som menar att så inte har skett. Fördelningen är också jämn mellan ytterligheterna, dvs de som anser att variationerna ökat i hög grad respektive inte alls.

En politiker hänvisar till vad han kallar KDN-paradoxen. Med detta menar han att uppdelningen i kommundelar har inneburit att de tidigare olikheterna genom den nya organisationen blivit så tydliga att de inte kan accepteras. Paradoxen innebär alltså att den decentraliserade organisationen leder till att olikheterna måste jämnas ut. Andra intervjupersoner uttrycker en likartad syn.

De som anser att olikheterna ökat pekar framför allt på delar av barnomsorgen och äldreomsorgen. Även inom fritid och kultur anser några att olikheterna ökat.

Kommentar

Inom frågeområdet finns det ingen enhetlig bild. Det finns de som uttrycker att olikheterna är besvärande. Andra åter menar att de på intet sätt är mer framträdande än tidigare.

Vi har inte haft möjlighet att koppla samman frågan med huruvida kommunen har gjort de enskilda enheterna typ barnstugorna till självständiga enheter med eget ansvar för verksamhet, budget och personal. En möjlig förklaring till eventuella olikheter kan ju vara att verksamheterna givits en större frihet i vissa kommuner än vad som gäller för andra.

En bild som förmedlas från många intervjupersoner är en önskan från kommundelarna att i ökad grad finna egna lösningar på exempelvis finansieringen av verksamheten. De flesta kommunledningar vittnar om att de ganska hårdhänt får upprätthålla likheten i bl a taxefrågor och vissa kvalitetsdimensioner. Å andra sidan menar en stor del av intervjupersonerna att denna kamp mellan central och lokal nivå utvecklar kommunens verksamheter positivt.

Svaren på denna fråga bör ses i relation till den följande.

Fråga: Har den ändrade nämndorganisationen medfört bättre lokal anpassning av den kommunala servicen till såväl form som innehåll?

Svarsutfallet

En mycket tydlig majoritet svarar att det skett en sådan anpassning "i hög grad" eller "i viss mån". Fördelningen mellan politiker och tjänstemän är också helt jämn.

Intervjupersonerna ombads ge exempel på vad denna anpassning bestått i. Listan på exempel är lång, men vi nöjer oss här med att återge några av de vanligaste typerna av kommentarer:

- Samordning mellan barnomsorg och skola

- Brukarsamverkan
- Samverkan föreningsliv-barnomsorg
- Samverkan för barn- och ungdomsfrågor

Ett antal intervjupersoner uttrycker sin besvikelse över att det inte blivit mer av lokal anpassning. Några menar att det nu finns ett klimat för en mer utvecklad lokal anpassning.

Kommentar

I intervjusituationerna har i många fall de svarande i kommentarer hävdats att det skett en lokal anpassning genom samverkan och samordning. Det tycks dock som om former och innehåll ser ganska lika ut även i de studerade kommunerna; vi har fått mycket få exempel på att den nya organisationen givit utrymme för nya verksamhetsformer. Måhända sitter de personer vi intervjuat för långt från verksamheterna för att de skall kunna ge en rättvisande bild av utvecklingen. Den lokala anpassningen har enligt vår bedömning inte fått något betydande genomslag.

4.4.4 Frågor med rättslig anknytning och om specialistkompetensen

Fråga: Har besvär anförts mot kommunalt beslut med hänvisning till bristande likställighet sedan ni ändrat nämndorganisationen?

Motiv: Kommunalrätten ger möjlighet att anföras besvär över kommunala beslut som kränker principen om lika behandling av kommuninnevanorna. Vi har bedömt frågan som intressant mot bakgrund av de variationer som diskuterades ovan i en decentraliserad organisation.

Svarsutfallet

I två av kommunerna har besvär anförts mot beslut med hänvisning till bristande likställighet. Det ena fallet bedrörde stöd till en föräldrakooperativ barnstuga. Det andra fallet gällde olika regler för intagning till

kommunal barnomsorg. Kammarrätten har i båda fallen avvisat besvär.
ren.

I ytterligare en kommun uppges att frågan om intagningsregler till barnomsorgen lett till att besvär anförts. I detta fall ville kommunen pröva ett nytt system i en kommundel. När besvär anfördes ändrade kommunen sitt beslut så att systemet infördes i hela kommunen på försök. Besväret saknade därmed grund.

Kommentar

Mycket få ärenden av denna typ har prövats rättsligt. Om detta beror på att olikheterna inte uppfattas som större än tidigare av kommuninnevännarna kan man inte uttala sig om.

Fråga: Har den nya nämndorganisationen medfört någon förändring av rättssäkerheten i samband myndighetsutövning?

Motiv: En av de frågor riksdagens konstitutionsutskott aktualiserade i sitt betänkande 1987/88:23 var hur rättssäkerheten skulle kunna upprätthållas med en fri nämndorganisation.

Svarsutfallet

Mer än hälften av de svarande anser att rättssäkerhetsläget inte alls ändrats. Företrädare för fem kommuner har svarat att det kan vara fallet i liten grad eller i viss mån. I ett av dessa fall anser man att myndighetsutövningen blivit säkrare än vad som var fallet i den tidigare organisationen med sociala distriktsnämnder. Ett annat svar rör specifikt den samlade bygg- och miljönämndens arbete. I ytterligare ett fall uttrycks det farhågor om vad den nya organisationen kan komma att medföra i detta hänseende.

Kommentar

En mycket stor majoritet av de tillfrågade ser inte en decentraliserad, avsektoriserad organisation som ett hot mot rättssäkerheten. Svaren bör

ses i perspektiv av att man inom flera kommuner har bibehållit specialkunnande på känsliga områden genom att låta vissa kommundelar ha ett övergripande ansvar för speciella frågor.

Fråga: Har frågan om garanterad sekretess diskuterats i samband med att en och samma nämnd kan pröva individärenden inom olika sektorer?

Motiv: I samband med att socialtjänsten kommit att utövas inom ramen för icke-sektorsbundna lokala organ har frågan om hur sekretessen skall kunna garanteras i förhållande till andra verksamheter förts fram. Frågan är ett försök att se i vad mån denna typ av problemställningar berörs i kommunledningarna i samband med förändringar av nämndorganisationen.

Svarsutfallet

I drygt hälften av de kommuner som ingår i undersökningen har frågan enligt uppgift varit föremål för diskussion. Något fler politiker än tjänstemän uppger att frågan varit uppe till diskussion.

I kommentarena uppger flera av de svarande att frågan varit uppe till diskussion under utrednings- och genomförandefasen av organisationsförändringar som inneburit att skolan och socialtjänsten förts samman i kommunalnämnder. Flera har uppgivit att såväl protokollskrivningen som behandlingen av individärenden inom ett utskott ger en garanterad sekretess. Omvänt pekar en svarande på att det råder sekretess i verksamheterna men att den inte kan garanteras i nämndbehandlingen.

Kommentar

Svaren pekar också i denna fråga åt olika håll. Dels är det helt klart att det finns en medvetenhet om att sekretessfrågorna måste beaktas i samband med organisationsförändringar som innebär att skolan och socialtjänsten berörs; dels att tveksamheten från vissa svarande gäller sekretessbehandlingen i de politiska organen.

Här liksom i flera andra av de frågor som berör rättssäkerheten och myndighetsutövningen finns det ett medvetenhet hos många av de svarande om att det kan uppstå problem men att det också finns praktiska och fungerande lösningar inom ramen för en decentraliserad och avsektoriserad lokal organisation. Lösningarna tycks ofta för intervjupersonerna vara självklara, enkla och väl fungerande.

Fråga: Har förändringar till följd av den nya nämndorganisationen påverkat de enskilda förvaltningarnas specialistkompetens?

Motiv: Från bl a vissa fackliga organisationer har det hävdats att en decentraliserad och avsektoriserad förvaltning innebär ett hot mot en nödvändig specialistkompetens. Även i konsultationsutskottets betänkande över propositionen Aktivt folkstyre uttrycks det farhågor för såväl den professionella kompetensen som för de förtroendevaldas specialistkompetens.

Svarsutfallet

Svaren uppvisar en viss polarisering. Tjänstemännens svar faller i huvudsak på extremalternativen "ja, sannolikt" resp "nej", medan politikernas svar är mera jämnt fördelade mellan de nämnda svarsalternativen och mellanalternativet "troligen inte".

Vid en genomgång av de kommentarer som lämnats till svaren framträder en något annorlunda bild. Flera hävdar att kompetensen ökat. En politiker har sagt att "också lokal kompetens är en specialistkompetens". Många svarande har också påpekat att man har viss specialistkompetens kvar centralt. Några av politikerna har betonat behovet av att de förtroendevalda i vissa funktioner tillåts utveckla specialistkompetens. Ett intressant exempel på detta är den socialmedicinska styrelse som inrättats i Järfälla, ett resursorgan för såväl politiker som för förvaltningar.

Kommentar

Svaren på denna fråga ger inte någon enhetlig bild av om detta är ett problem eller ej. Också här förefaller det som om kommunerna på ett

naturligt sätt och som en del av en utvecklingsprocess finner lösningar som garanterar nödvändig specialistkompetens.

4.5 Effekter av organisationsförändringar

4.5.1 Utvärderingar

I intervjuerna ställde vi två frågor om utvärdering av de genomförda organisationsförändringarna. En fråga gällde utvärdering med avseende på kvalitet och effektivitet. En annan fråga gällde en särskild ekonomisk utvärdering.

Fråga: Har kommunen genomfört eller skall kommunen genomföra någon utvärdering av den nya organisationens effekter avseende kvalitet och effektivitet?

Motiv: Enligt riksdagsbeslutet skall frikommunförsöket utvärderas. Kravet på utvärdering finns på central nivå. Finns det motsvarande krav eller intentioner i de enskilda kommunerna?

Svarsutfall

Mer än hälften av politikerna svarar ja på frågan, medan tjänstemännen är något mera återhållsamma. I flera fall uttalar man sig om eventuellt kommande utvärderingar. I andra fall anser man sig ha en löpande utvärdering. I något mindre än hälften av kommunerna uppger man sig ha genomfört någon form av utvärdering.

Den bild som framträder är mycket splittrad vad gäller genomförda utvärderingar. Många av de redovisade utvärderingarna har karaktären av uppföljningar av begränsade, tidigare försök. Flera av dessa har gjorts under första delen av 80-talet.

I ett antal kommuner har medborgarundersökningar genomförts i form av enkäter. Forskarmedverkan finns i varierande grad i ett mindre antal

kommuner. Endast två kommuner har bedrivit mer djupgående uppföljningar under längre tid med extern hjälp.

Bland dem som svarar att de inte gjort eller inte avser genomföra någon utvärdering har några ställt motfrågan hur en sådan skulle gå till. Flera av de svarande har också på olika sätt beskrivit svårigheterna med att ställa den nuvarande organisationen i relation till något annat.

Kommentar

Det finns uppenbarligen ingen mer påtaglig "utvärderingskultur" i det kommunala Sverige. Den bild vi kunnat fånga in ger klara signaler om att utvärderingar inte ses som ett viktigt och praktiskt verktyg i förändringsprocesser. Endast i ett litet antal av kommunerna har utvärderingar varit en integrerad del av det samlade utvecklingsarbetet. En rimlig förklaring är att frikommunförsöket inte betraktas som en försöksverksamhet ute i kommunerna. En annan förklaring är att den löpande verksamheten i sig anses utvärdera förändringarna.

Vi kan också notera att ingen bestämd typ av utvärdering har fått något genomslag i de studerade kommunerna. Möjligen blir medborgar- och personalenkäter vanligare som uppföljningsinstrument i den kommunala verksamheten.

För att få en klarare bild borde vi möjligen ha bett de svarande att rangordna användbarheten av ett antal uppföljningsinstrument. Den bild som nu framträder pekar dock på att särskilda utvärderingar inte ses som nödvändiga för att följa upp och utvärdera nyttan av genomförda förändringar.

Vi ställde också frågan huruvida det genomförts eller avses genomföras någon särskild ekonomisk utvärdering av de genomförda förändringarnas resultat.

Fråga: Har kommunen genomfört eller skall den genomföra en särskild ekonomisk utvärdering av den nya nämndorganisationen?

- Om utvärdering gjorts eller planeras, ange då vilka parametrar utvärderingen innehåller/skall innehålla.

Svarsutfall

Ett flertal svarar nej på frågan. Av ja-svaren med kommentarer framgår att det som görs inte heller i detta avseende ger någon sammanhängande bild. En kommun relaterar det ekonomiska utfallet till den situation som förelåg innan förändringarna vidtogs. I ett annat fall sker det i form av en löpande uppföljning med en controller-funktion.

Kommentar

Här uppvisar de svarande en än större tveksamhet till möjligheterna att utvärdera på ett meningsfullt sätt. Flera uttrycker att det finns ett behov men att verktygen saknas. Andra åter pekar på att nya ekonomisystem har införts som nu ger en bättre uppföljning.

4.5.2 Kostnader

En stående fråga kring införandet av lokla organ, särskilt kommundelsnämnder, har varit om de genomförda förändringarna bidragit till att vissa kostnader ökat respektive minskat. Vi har i de följande frågorna inte strävat efter att de svarande skall ta ställning till om förändringarna netto stannar på plus eller minus.

Frågor: Har den nya nämndorganisationen medfört ökade kostnader för kommunen?

Har den nya nämndorganisationen medfört minskade kostnader? I båda fallen: Om ja, ange vilken typ av kostnader och om möjligt storleken.

Svarsutfallet

På frågan om ökade kostnader ges ett jakande svar av ett flertal. En del exemplifierar med rena initial- och omställningskostnader. I en kommun betecknar man dessa uttryckligen som investeringar. Ett inte så litet antal svarande pekar på ökade lokalkostnader som en följd av den

fysiska decentraliseringen. Uppenbarligen finns det också vissa ökande personalkostnader, inte minst kostnader för ett ökande antal chefer. Några svarande pekar på ökade arvoden till de förtroendevalda. I ett par fall säger de svarande att den nya organisationen har bidragit till något ökade administrationskostnader.

På frågan om minskade kostnader är det två svar som dominerar bland den majoritet av svar som säger att vissa kostnader minskat. Det är dels en övertygelse om att samordningsvinster gjorts på lokal nivå, dels att uppföljningen och styrningen blivit bättre. I några fall finns det preciserade uppgifter på gjorda besparingar, uttryckta exempelvis i antal inbesparade tjänster. En av fyra svarande anser att förändringarna inte bidragit till att minska kostnaderna i något avseende.

Kommentar

Frågorna och svaren i denna del av undersökning gör knappast bilden klarare av hur det faktiskt förhåller sig med plus och minus i det korta perspektivet. Med utgångspunkt från svaren vågar vi oss dock på följande slutsatser:

- det kostar att decentralisera
- det är sannolikt lättare att spara i en decentraliserad organisation.

Den osäkerhet som råder kring dessa frågor är genuin liksom den övertygelse som säger att det finns ekonomiska vinster att hämta i en decentraliserad organisation. I vissa fall pekas på att ökade kostnader initialt är en del av strategin som i längden skall leda till ökad kostnadseffektivitet i den löpande verksamheten. Trots de något svävande svaren finns det en till synes ökad medvetenhet om vad som kostar mer respektive var vinsterna finns att hämta.

Ett antal svarande har utöver själva svaret med viss emfas hävdat att genomförda neddragningar inte varit möjliga i den gamla organisationen.

Vår slutsats är mot denna bakgrund att det på de flesta håll anses finnas en potential i de nya organisationsmönstren för en ökad kostnadseffektivitet men att vägen dit kräver ökade utgifter.

4.5.3 Verksamhetens form och innehåll

Några av våra frågor berör i vad mån de genomförda förändringarna med stöd i lagen om fri nämndorganisation och lokalorganslagen bidragit till förändringar i verksamheterna och i relationerna mellan kommunen och dess omvärld (politiska partier, medborgare, föreningslivet).

Den första frågan gäller i vad mån de genomförda förändringarna bidragit till att det skett förändringar i verksamheterna.

Fråga: Finns de påvisbara effekter av den minskade statliga styrningen beträffande nämndorganisationen på såväl form som innehåll i den kommunala verksamheten? Om ja, ge ett konkret exempel.

Svarsutfall

De allra flesta svarar ja på frågan. De områden som de flesta anger har påverkats till form och innehåll är skolan och förskolan. Det som avses är uppenbarligen i första hand olika former av samarbete. Flera svarande uppger också att detta gäller även för kultur- och fritidsaktiviteter. Förändringarna växer enligt de svarande fram genom att det numera finns mindre skarpa verksamhetsgränser.

Några svarande uppger också att det sker en budgetsamverkan mellan skola, barnomsorg och fritid/kultur. Andra pekar på att resursfördelningen lokalt är mer flexibel.

Kommentar

De flesta av de uppgivna exemplen är inte exempel på konkreta verksamhetsförändringar utan snarare på pågående strukturförändringar. Om verksamheterna verkligen ändrats till form och innehåll vet vi

således inte. Uppenbarligen leder dock den nya nämndorganisationen till en ökad dialog mellan olika verksamhetsgrenar som tidigare inte samverkat i större utsträckning.

Sammantaget säger oss bilden att det sker en ökad samverkan mellan olika verksamheter lokalt. Om detta leder till nya verksamhetsformer kan vi inte ge något bestämt besked om.

4.5.4 Påverkan på partiarbete, medborgarkontakter och samverkan mellan kommunen och föreningslivet

Ett av de argument för inrättade av kommundelsnämnder som de första KDN-kommunerna framförde var att det skulle vitalisera det lokala partiarbetet. Denna aspekt har vi tagit upp i följande fråga.

Fråga: Har den ändrade nämndorganisationen bidragit till att öka aktiviteten i det lokala partiarbetet?

Svarsalternativ: Ja, absolut; ja, i viss mån; nej, knappast; nej.

Svarsutfall

En kraftig majoritet av de förtroendevalda anser att aktiviteten absolut har ökat. Bland tjänstemännen har mer än var tredje samma uppfattning. Var fjärde tjänsteman har dock uppfattningen att aktiviteten i det lokala partiarbetet knappast har ökat.

Kommentar

Många av de svarande, i synnerhet bland politikererna, menar att aktiviteten ökat påtagligt i de lokala partiorganisationerna men att det inte inneburit någon betydande tillströmning av nya medlemmar. För dem som redan finns i systemet har det uppenbarligen varit en positiv utmaning. Denna bild stämmer väl överens med vad som tidigare varit känt. Flera svarande har givit uttryck för att det numera är en betydligt

mer intensiv kommunalpolitisk diskussion som förs kontinuerligt inom de lokala föreningarna.

Ett annat argument för införande av lokala organ var att kontakterna med medborgarna skulle underlättas med en ökad närhet till politiker-na/förvaltningen.

Fråga: Har den ändrade nämndorganisationen bidragit till att underlätta kontakterna mellan kommunen och medborgarna?

Svarsutfallet

Så gott som alla svarande anser att kontakterna mellan kommunen och medborgarna har underlättats. Hälften svarar "ja, absolut", övriga med något undantag bland tjänstemännen svarar "ja, i viss mån". Fördelningen mellan politikernas och tjänstemännens svar är jämn.

Kommentar

Svaren är otvetydiga. Sett ur de svarandes perspektiv innebär de nya organisationsformerna att kontakterna mellan kommunen och dess medborgare har underlättats. I ett par fall har politikerna uppgivit att de själva får något färre spontana samtal numera samtidigt som de vet att de lokala politikerna har många sådana kontakter.

Under 80-talet talades det ganska mycket om det önskvärda i mer utvecklade kontakter mellan kommunen och föreningslivet. Bl a 1983 års demokratiberedning och folkrörelsekommittén pläderade för detta. Mot den bakgrunden har vi ställt följande fråga:

Har den ändrade nämndorganisationen bidragit till att underlätta sam-verkan mellan kommunen och föreningslivet?

Svarsutfallet

Alla svarande bland de förtroendevalda anser att så är fallet med viss övervikt åt svarsalternativet "ja, i viss mån". Bland tjänstemännen är en fjärdedel mer tveksamma och svarar "nej, knappast". Flera svarande

uppgger att samverkan mellan kommunen och det lokala föreningslivet blivit markant bättre men att de har vissa reservationer beträffande kommunens relationer till de stora föreningarna.

Kommentar

Svaren talar för sig själva och kräver ingen särskild kommentar. Sammanfattningsvis ger svaren på detta block av frågor en positiv bild av effekterna av de genomförda förändringarna. Uppenbarligen tycker de svarande att de argument som tidigt framfördes beträffande lokala organ i detta avseende står sig väl. Vi har funnit att ett par politiker som tidigare varit kritiska till inrättandet av kommundelsnämnder numera är förespråkare för systemet, inte minst med hänvisning till de förhållanden som ovan tecknats av de svarande.

4.5.5 Påverkan på politisk styrning

Decentralisering är i huvudsak en åtgärd som syftar till en mer effektiv styrning av stora enheter. En av tankarna bakom en förändrad nämndorganisation är att den skall förbättra den politiska organisationens förmåga att styra den kommunala verksamheten.

Fråga: Påverkas den politiska styrningen av nämndorganisationens utformning?

Svarsalternativ: I hög grad; i viss mån; endast i liten grad; inte alls.

Svarsutfall

En klar majoritet anser att det finns ett positivt samband mellan organisationen och den politiska styrningen. Politikerna och tjänstemännen har samma mening i detta hänseende. Några få tjänstemän menar dock att påverkan sker endast i liten grad.

Kommentar

Några av de svarande har måhända sammanfattat vad många menar. En kommundirektör menar exempelvis att en av nämndorganisationens

viktigaste funktioner är att dess utformning skall vara en signal till alla de aktörer som finns inom den kommunala arenan. Andra har påpekat att nämndstrukturen i hög grad påverkar den politiska dagordningen i kommunen. Båda typerna av omdömen kan tolkas som belägg för nämndorganisationens relevans för en effektiv styrning.

Fråga: Har de förändringar ni genomfört förbättrat förutsättningarna för politisk styrning av den kommunala verksamheten?

Svarsutfallet

Politiker och tjänstemän är helt överens: en klar majoritet menar att förutsättningarna för den politiska styrningen i hög grad förbättras av de genomförda förändringarna. Ett litet antal främst tjänstemän anser dock att de genomförda förändringarna inte till någon del förbättrat förutsättningarna för den politiska styrningen. I kommentarena framhåller några av de svarande den ökade kontakten mellan den politiska organisationen och verksamhetsnivån. Några har också framhållit att helhetssyn och övergripande frågor fått mera utrymme.

Kommentar

Det finns också i svaren på denna fråga å ena sidan en övertygelse om de positiva effekterna av förändringarna, å andra sidan en obenägenhet att mer konkret ange vari förbättringarna består. Här finns också praktikernas självklara insikt om att man inte kan köra denna typ av skeenden i repris; man kan med andra ord inte veta hur ett annat system skulle ha fungerat under samma tid. Några av intervjupersonerna har på denna fråga återkommit till att man med den tidigare strukturen inte haft samma förutsättningar att genomföra förändringar och besparingar i verksamheterna.

4.6 Organisatoriska förändringar i ett processperspektiv - några exempel

De ändringar i frikommunernas nämndorganisation, som redovisats ovan, är genomgående en logisk konsekvens av ett pågående, omfattande förändringsarbete i de aktuella kommunerna. De övergripande motiven för dessa förändringar är, som framgått av avsnitt 4.2, i de flesta fall att öka demokratin och/eller effektiviteten i verksamheten, eventuellt även att höja kvaliteten på servicen. Det är alltså i främsta rummet förändringar eller förbättringar av verksamheten som förändringsarbetet syftar till. Därför är ändringar av nämndorganisationen ett medel att åstadkomma sådana förändringar, inte ett mål i sig.

De ursprungliga frikommunernas arbete med nämndorganisationen har beskrivits i stat-kommunberedningens rapport (Ds 1989:16) Frikommuner visar vägen. Av denna framgår bl a att förändringsarbetet hade som utgångspunkt en övergripande strategi för kommunens utveckling (t ex Ale, Bräcke, Sandviken). Ur denna strategi föddes idén om att decentralisera organisationen med hjälp av kommundelsnämnder. Inför övergången till KDN i hela kommunen infann sig ett behov att ändra även den centrala nämndorganisationen. Genom den frihet lagen om fri nämndorganisation gav kunde kommunerna utan dröjsmål av formell art bygga upp en ny, central nämndstruktur, anpassad till de speciella lokala behoven och förhållandena.

När ändringarna i frikommunlagen 1988 öppnade vägen för alla kommuner som så önskar att ta för sig av den organisatoriska friheten, trädde en ny generation av kommuner in på arenan. Som redovisats ovan hade de flesta av de nya frikommunerna beslutat att införa en decentraliserad organisation genom kommundelsnämnder i hela kommunen från årsskiftet 1988/89. Genom att ansöka om att få bli frikommuner kunde dessa kommuner på relativt kort tid skaffa ett nödvändigt svängrum för en samtidig omstöpning av den centrala nämndorganisationen, en möjlighet som alla KDN-kommuner av andra generationen utnyttjat (Gö-

teborg, Helsingborg, Huddinge, Hudiksvall, Järfälla, Nacka, Södertälje och Upplands-Väsby).

Utanför kretsen av KDN-kommuner trädde samtidigt en annan typ av kommuner med behov att ändra sin organisation in på frikommunaren: Hällefors, Ludvika, Nynäshamn och Tranemo. Dessa kommuner hade också arbetat med sin organisation i flera år men av olika skäl bestämt sig för att inte införa KDN eller liknande. Tre av de nämnda kommunernas intresse fokuserades på möjligheten att strukturera om socialnämnden så att den bättre skulle svara mot behoven att utifrån en planerad verksamhetsförändring.

Ludvika ville starta ett projekt syftande till samverkan mellan delar om omsorgen för förskolebarn, fritidshemsverksamheten och skolan.

På samma sätt som fallet var med KDN-kommunerna kunde dessa fyra kommuner få sina önskemål tillgodosedda genom att bli frikommuner. Mot bakgrund av vad som sagts ovan om den process, i vilken ändringen av nämndorganisationen är ett led, finns det skäl att belysa denna process med några exempel.

Göteborgs kommun, som haft försöksverksamhet med lokala organ sedan mitten av 1970-talet, beslöt hösten 1987 att från årsskiftet 1988/89 införa en geografiskt heltäckande organisation med 21 stadsdelsnämnder. I samband med en uppvaktning hos riksdagens konstitutionsutskott redovisade kommunen de problem som var förknippade med den centrala nämndorganisationen i samband med övergången till en decentraliserad organisation. I dokumentet anförs bl a följande:

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett bibehållande av nuvarande facknämnder för uppgifter gentemot stadsdelsnämnder och kommunstyrelsen vad avser verksamheter, för vilka stadsdelsnämnd skall ansvara, skulle ha inneburit att väsentliga delar av de efter sträfvade effekterna med stadsdelsnämndorganisationen äventyrats.

Vidare heter det:

För ett fullföljande av intentionerna i Göteborgs beslut om stadsdelsnämnder är det av avgörande vikt att rådande begränsningar i kommunens bestämmanderätt i organisations- och uppgiftsfördelningsfrågor blir eliminerade, nu i första hand på grundskolans och socialtjänstens områden, genom ändringar i gällande statliga bestämmelser eller genom dispenser från dessa. På sikt kan behov av motsvarande ändringar eller dispensmöjligheter också för övriga specialreglerade delar av den kommunala verksamheten i Göteborg bli aktuella.

Kommunen yrkade mot den bakgrunden bl a att få möjlighet att avveckla allmänna skolstyrelsen och socialnämnden eller ombilda var och en av dessa till en nämnd med helt eller delvis förändrade uppgifter.

Cirka 10 månader senare blev Göteborg frikommun och kunde med hjälp härav genomföra de organisationsändringar man önskade.

Fullmäktige i Huddinge kommun beslöt i juni 1987 att införa kommundelsnämnder i hela kommunen. Vid behandlingen av principförslaget för den nya organisationen i januari 1988 anfördes, att förslaget förutsatte att riksdagen skulle besluta enligt propositionen (1986/87:91) Aktivt folkstyre så att kommundelsnämnderna kunde ansvara för uppgifter som avsåg statligt reglerade tjänster och att socialnämnden kunde avvecklas. I det nämnda förslaget anfördes:

Kommunen bör därför inte avvakta riksdagens beslut, utan snarast hos regeringen söka dispens för att genomföra principförslaget i sin helhet. Detta bör ske oavsett vilka bedömningar som görs om möjligheterna att få dispens och vid vilken tidpunkt beslut om eventuell dispens kan erhållas. Kommunfullmäktige kan således besluta om principförslaget under förutsättning av att formella möjligheter finns att genomföra förslaget 1989-01-01.

Fullmäktige beslöt att hos regeringen begära dispens för att genomföra de delar av förslaget som inte omfattades av lagen om lokala organ. Genom regeringsbeslut i september 1988, genom vilket Huddinge blev frikommun, kunde kommunen fullfölja sina planer.

I sin ansökan om att få bli frikommun redogör Hudiksvalls kommun, som haft heltäckande kommundelsnämnder sedan 1 januari 1987, för de förhållanden som kommunen sökte en lösning på (juni 1988):

För de skol- och socialfrågor som inte decentraliserats till kommundelsnämnderna har kommunen inrättat en särskild förtroendemanna- och förvaltningsorganisation - en humanistisk nämnd och ett humanistiskt kontor ---. För att uppfylla lagstiftningens krav på obligatoriska specialreglerade nämnder har jämsides med den humanistiska nämnden bibehållits en socialnämnd och en skolstyrelse. I praktiken har det hela fungerat som en nämnd, med fullständig personalallians vad gäller styrelse- och nämndledamöterna. Olika protokollserier har emellertid upprättats och formellt har skilda sammanträden hållits. Administrationen har även i övrigt komplicerats. Det vore därför av stort värde för kommunen om organisationen kunde förenklas genom att den humanistiska nämnden helt får ersätta skolstyrelsen och socialnämnden.

Kommunen erhöll den organisatoriska friheten genom regeringens beslut i september 1988 att utnämna Hudiksvall till frikommun.

För Nacka kommuns del gällde problemen med nämndorganisationen socialnämndens roll i den nya organisationen med områdesstyrelser. Den ingick i ett omfattande förändringsarbete, Fördel Nacka, som började genomföras 1989.

I förslaget om översyn av besluts- och förvaltningsorganisationen, antaget av fullmäktige i maj 1988, anfördes bl a:

En effekt av förslagen till områdesstyrelser och områdesförvaltningar är att --- de frågor som blir kvar på central nivå av de sociala frågorna --- är frågor som fastställs av fullmäktige. Socialnämnden får därmed ingen självständig beslutande roll. Därför föreslås frågorna även formellt föras till kommunstyrelsen. I denna fråga måste kommunen ansöka om dispens hos regeringen enligt frikommunlagen.

Några månader senare villfors kommunens önskemål genom regeringens beslut i september 1988.

Som nämnts ovan har Hällefors, Nynäshamn och Tranemo genomfört förändringar av nämndorganisationen som är varandra mycket lika. De har bl a omfattat inrättande av en miljö- och byggnämnd samt en uppdelning av socialnämnden. Motiven för dessa ändringar har redovisats i avsnitt 4.1.2.

I samtliga fall låg en omfattande översyn av hela nämndorganisationen till grund för kommunens beslut, som i de nämnda fallen krävde dispens från gällande lagstiftning. För alla tre kommunerna kunde förändringarna genomföras fullt ut tack vare de möjligheter lagstiftningen om fri nämndorganisation gav. Hällefors och Nynäshamn blev frikommuner 1988 och Tranemo 1989.

5. ANALYS OCH TOLKNING AV RESULTATEN

5.1 Inledning

Den studie som här avrapporteras syftar primärt till

- att kartlägga hur kommunerna/frikommunerna utnyttjat möjligheten att ändra sin nämndorganisation;
- att översiktligt behandla processen i samband med förändringar av organisationen; samt
- att göra en övergripande analys av gjorda erfarenheter och resultat.

Begränsningarna är flera och motiverade av den korta tid som stått till förfogande. Den viktigaste begränsningen gäller urvalet av intervjupersoner, vilkas svar ligger till grund för en bedömning av kommunernas erfarenheter.

Vi valde att intervjua endast kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören (motsvarande) i 21 kommuner. Motivet för detta urval är att man på detta sätt relativt snabbt kan erhålla en auktoritativ tolkning av kommunernas erfarenheter av och reaktioner på försöket med fri nämndorganisation samt en bild av deras attityder till bl a statlig styrning generellt. Det snäva urvalet ger naturligtvis inte möjlighet till några nyanseringar av typ vilka erfarenheter och uppfattningar etc man har på andra nivåer i organisationen. Mot den bakgrunden bör resultaten vad gäller intervjuundersökningen tolkas med en viss restriktivitet. Ändå bör data ge en hygglig uppfattning av vad som kommit ut av försöket med fri nämndorganisation samt attityderna till statlig styrning m m.

I detta avslutande kapitel diskuteras först några alternativ perspektiv på frikommunförsöket/frinämndförsöket i ett försök att finna dess plats i ett allmänt förändringsperspektiv.

Därefter tas frågan upp om kommunernas syn på statlig styrning och den sätts i relation till frågan om den kommunala organisationens roll som ett statligt styrinstrument resp vilka möjligheter till lokal frigörelse den ger.

Kommunernas samlade erfarenheter av lokalorganslagen och lagen om fri nämndorganisation behandlas därefter med avseende på vad kommunerna uppfattar som positivt respektive vad som eventuellt kan vara oklart eller problematiskt.

Avslutningsvis försöker vi dra vissa allmänna, övergripande slutsatser av undersökningen.

5.2 Perspektiv på frikommunförsöket

Det grundläggande syftet med frikommunförsöket är att pröva möjligheten att avsevärt öka den kommunala självstyrelsen. I första hand skall försöksverksamheten vara inriktad på regler om kommunernas organisation och uppgifter. --- Frågan om att öka den organisatoriska friheten för kommuner och landsting var aktuell redan när frikommunförsöket startades. Önskemål fanns om dispens från bestämmelser om obligatoriska nämnder. Avsikten var att skapa en nämndorganisation som var anpassad till lokala förhållanden och till en decentraliserad förvaltningsorganisation. (SOU 1988:26 sid 9, 18.)

Den ovan återgivna deklARATIONEN av stat-kommunberedningen anger utgångspunkterna från statsmakternas sida. Historiskt sett innebär ett sådant förhållningssätt något nytt. Statens traditionella roll gentemot kommunerna är att reglera genom att tillhandahålla ett omfattande

regelverk (kommunallagen, speciallagstiftning) samt att se till att kommunerna gör de saker som staten finner angelägna genom att bli tillhandahållare av vissa ekonomiska resurser i form av statsbidrag. Den traditionella rollen innehåller även en kontrollfunktion, med vars hjälp staten kontrollerar utfallet av verksamheten, efterlevnaden av regelsystemet etc.

Det nya som frikommunförsöket markerar är bland annat att statsmakterna spelar en pådrivande roll för kommunernas utveckling genom att begränsa regleringen och stimulera till organisatorisk förnyelse i förhoppningen att verksamheten i förlängningen av detta skall bli bättre och effektivare. En annan nyhet är att förändringarna sker i försöksform utan någon föregående utredning.

Ett ytterligare perspektiv är att staten i vid mening anpassar sig till "marknaden" i den meningen att man tydligare än förut tillmötesgår krav och önskemål hos kommunerna själva. Så var fallet med både lagstiftningen om försök med lokala organ och frikommunförsöket och den speciella lagstiftningen om organisatorisk frihet.

Sammanfattningsvis skulle man kunna sätta beteckningen "kulturrevolution" på den organisatoriska friheten kommunerna fått genom den här aktuella lagstiftningen. Med detta menas - med referens till den norske kommunforskaren Oddbjörn Bukve, opublicerat material - bland annat:

- att processen innehåller element av omprövning av värderingar, normer och mål;
- att tolkningen av försöket är beroende av förändringar av normer och värderingar;
- att det finns inslag av en läroprocess som omfattar både mål och medel.

De övriga möjliga tolkningarna av det norska frikommunförsöket, som också kan appliceras på det svenska, är enligt Bukve att man ser försöket som experiment, legitimering eller anarki.

När det gäller synen på frikommunförsöket som kulturrevolution tar Bukve bl a fasta på vad han kallar "koncernidealet för kommunal styrning"; nya ideal - nytt språk (t ex mål- och ramstyrning, strategisk ledning, delegering, resultatansvar, serviceföretag); frikommunförsöket som en arena för nytt ledarskap som introducerar nya värderingar och arbetsformer. Bukve menar även att det egentligen rör sig om två former av ledarskap:

- Koncernstyrningsmodellen ("top down"-modell baserad på mål, ramar, strategisk ledning, kontroll och kundservice)
- Utvecklingsmodellen ("bottom up"-modell baserad på resultatvärdering, lärande, utveckla personalens resurser, främja ansvar, medborgarservice)

5.3 Generell statlig styrning och organisatorisk styrning

I intervjusvaren kunde vi konstatera att var tredje svarande ansåg att statlig styrning generellt sett är ett problem i hög grad för kommunen och att nio av tio ansåg att den är ett problem i viss mån eller i hög grad. Den ekonomiska styrningen inklusive statsbidragen uppfattas som den mest betungande delen av statlig styrning. Ser man till styrningen på enskilda verksamhetsområden, är det skolans styrning som uppfattas som den mest långtgående.

En motsvarande undersökning av norska förhållanden, utförd av statsvetenskapliga institutionen vid Oslo universitet (opublicerat material), visar att var fjärde ordförande och var femte rådman (kommundirektör)

anser att den statliga styrningen generellt är ett stort problem, medan ungefär samma andel menar att den inte utgör ett problem alls. Det enskilda förvaltningsområde, där den statliga styrningen genomsnittligt sett anses innebära mest problem är i Norge teknisk verksamhet (drygt 40 procent av politikerna, knappt 30 procent av tjänstemännen). Beträffande skolan är meningarna också delade: knappt 20 procent av politikerna mot drygt 30 procent av tjänstemännen anser att det är på detta område den statliga detaljstyrningen inneburit mest problem. Hälsovård/omsorg/socialtjänst respektive kommunal ekonomi ligger på 17-18 procent. I synen på statlig styrning generellt är alltså svenska kommunpolitiker och tjänstemän ense med sina norska kolleger. (Se även Rose, 1990.)

Vi har även frågat vilken roll lagstiftningen spelar jämfört med andra tänkbara hinder, då man vill ändra en etablerad nämndorganisation. Av svaren har framgått att lagstiftningen spelar en avsevärt mindre roll än t ex starka sektorsintressen och en inrotad kultur eller vana inom ett visst förvaltningsområde. Denna uppfattning utesluter dock inte att det kan finnas en samvariation mellan de nämnda typerna av hinder.

Den logiska avslutande frågan är då vilken betydelse en friare nämndorganisation har vad gäller förmågan att balansera de negativa effekterna av statlig styrning. Här kan man konstatera, att tilltron till den organisatoriska friheten särskilt bland politikerna är begränsad. Återigen går den uppfattningen i dagen enligt vilken framför allt ekonomistyrningen har en mycket större betydelse som hinder för en önskad lokal frihet.

5.4 Kommunernas erfarenheter

5.4.1 Förändringar på det strategiska planet

Det framstår som adekvat och meningsfullt att betrakta lagstiftningen om lokala organ och fri nämndorganisation som nödvändiga betingelser

för ett långtgående förändringsarbete. En kombination av de nämnda lagstiftningarna framstår som ett kraftfullt förändringsinstrument. I klartext betyder detta att en kommun, som inför en decentraliserad organisation med hjälp av kommundelsnämnder eller motsvarande i hela kommunen och som till följd av sin status som frikommun har möjlighet att i betydande omfattning ändra på sin centrala nämndorganisation, kan nå mycket långt i fråga om anpassning av organisationen till de lokala behoven och önskemålen.

Ett annat sätt att se strategiskt på lokalorganslagen och frinämndlagen är att betrakta deras förmåga att stimulera enskilda kommuner till organisatoriska innovationer, som - i den mån de är framgångsrika och/eller framstår som intressanta - drar med sig andra kommuner in i ett förändringsarbete med inriktning på nya organisatoriska lösningar (spridningsfunktionen).

I avsnitt 4.6 har ett försök gjorts att kortfattat beskriva ett urval kommuner i deras arbete med organisationen i ett processperspektiv. På ett generellt plan konstateras att de ändringar som frikommunerna företagit med sin nämndorganisation är en konsekvens av ett pågående, omfattande förändringsarbete, som ytterst syftar till att förbättra verksamheten/servicen. Analysen visar att vi kan tala om tre typer eller generationer av förändringskommuner:

- de ursprungliga frikommunerna, särskilt de med en decentraliserad organisation;
- den andra generationen KDN-kommuner som tillika är frikommuner;
- kommuner som inte har KDN men som vill ändra sin centrala nämndorganisation utifrån behov baserade på en pågående utvecklingsverk samhet.

En begränsad analys har gjorts av Göteborgs, Huddinge, Hudiksvalls, Nacka, Hällefors, Ludvika, Nynäshamns och Tranemo kommuner med

avseende på vilka problem de hade och hur frinämndslagen bidrog till att lösa problemen. Analysen visar bl a att ett pågående långsiktigt och omfattande förändringsarbete kunde finna en adekvat och snabb lösning på sina organisatoriska problem med hjälp av frikommunförsökets utvidgning till alla kommuner. Från denna synpunkt framstår frikommunförsöket i denna del som en lyckad satsning och ett effektivt medel att hjälpa kommuner som stött på formella, organisatoriska hinder för sin vidare utveckling.

5.4.2 Strukturella förändringar

De strukturella förändringar som genomförts kan redovisas på två plan: dels decentralisering av uppgifter från central till lokal förvaltningsnivå, dels omfördelning av uppgifter mellan kommuncentrala organ, dels även kombinationer av de båda nämnda.

Vad gäller decentralisering med hjälp av lokalorganslagen kan konstateras, att KDN-reformen nu gått in i ett konsolideringsskede som bl a kännetecknas av att 15 kommuner har lokala organ i hela kommunen samt att försök pågår i både Stockholm och Malmö.

Både vad gäller typen av uppgifter som lagts ut på de lokala organen och sättet på vilket man i flera kommuner låter de lokala organen samverka i form av s k resursnämnder (Göteborg) eller i annan form, t ex en socialmedicinsk styrelse som i Järfälla, finns en mångfald av lösningar som skiljer sig markant från t ex det tidiga 80-talets relativt standardiserade tillvägagångssätt och modeller.

Lagstiftningen om fri nämndorganisation har lett till faktiska förändringar i varierande grad på tre områden:

- slopande av särskild byggnads- respektive miljö- och hälso-skyddsnämnd genom sammanslagning av de båda nämnderna har skett i sex fall;

- slopande av den särskilda skolstyrelsen främst i samband med övergång till KDN i hela kommunen har lett till förändringar i elva fall; här finns exempel på ganska stora variationer i fråga om kombinationer av utbildnings- och andra frågor i de nya nämnderna;
- slopande av en sammanhållen socialnämnd har lett till förändringar genom utbrytning av äldre- och handikappfrågorna till en särskild nämnd i tre fall; i ytterligare två fall har (delar av) barnomsorgen lagts på utbildningsnämnden/skolstyrelsen; härtill kommer slopande av socialnämnden i samband med införande av KDN över hela kommunen, vilket skett i flera fall.

Som principiellt mest intressanta framstår

- Sammanslagningen av byggnads- och miljö- och hälso-skyddsnämnden;
- Tillskapande av en särskild nämnd för utbildningsfrågor (exklusive grundskolan) i decentraliserade kommuner;
- Överflyttande av (delar av) barnomsorgen till utbildningsnämnden/skolstyrelsen;
- Tillskapande av en särskild nämnd för äldre- och handikappomsorg.

5.4.3 Positiva effekter på olika områden

Bland övriga områden som undersökts och där vi kan rapportera ett positivt utfall finns den ändrade organisationens, främst kommunalnämndernas, förmåga att påverka

- aktiviteten i det lokala partiarbetet;

- kontakten mellan kommunen och medborgarna;
- samverkan mellan kommunen och föreningslivet.

I samtliga fall anser de intervjuade att resultatet har blivit positivt, vilket indikerar att en del av de tidigt framförda argumenten för decentralisering stått sig över tiden och åtminstone delvis förverkligats.

Ett område där de positiva effekterna skattas lika högt gäller bedömningen av nämndorganisationens förmåga att påverka den politiska styrningen. En klar majoritet av politiker och tjänstemän anser att den politiska styrningen i hög grad förbättrats till följd av den ändrade nämndorganisationen.

På ytterligare ett område som vi undersökt är bedömningarna klart positiva. Det gäller uppfattningen att den ändrade nämndorganisationen, främst avseende en decentraliserad organisation, medfört en bättre anpassning av servicen. Som exempel på en sådan bättre anpassning nämns samordning mellan skola och barnomsorg, brukarsamverkan och samverkan mellan föreningsliv och barnomsorg. Som något mindre klart framträder uppfattningen om den ändrade organisationen medfört ökade variationer i servicen mellan kommundelarna. Principiellt intressant är dock den s k KDN-paradoxen, som innebär att olikheterna inom kommunen genom den nya decentraliserade organisationen blivit så tydliga att de inte kan accepteras utan kräver åtgärder i utjämnande riktning.

I intervjuerna har vi tagit upp några frågor med rättslig anknytning; här redovisas

- eventuella kommunalbesvär med hänvisning till bristande likställighet;
- förändringar av rättssäkerheten

med kopplingar till förändringar av nämndorganisationen. Till frågan om sekretess i vissa individärenden återkommer vi.

Vi kan konstatera att besvär anförts i några få fall och att besvären avvisats av kammarrätten i båda fallen. Inte heller frågan om rättssäkerhet tycks vara något problem. En betydande majoritet av de svarande ser inte t ex en decentraliserad organisation som ett hot mot rättssäkerheten.

5.4.4 Oklarheter och eventuella problem

För att komma åt problematiken med hantering av "sinsemellan svår-förenliga uppgifter i samma nämnd" valde vi ut de fem kommuner som har en sammanslagen miljö- och byggnämnd och frågade representanter för dessa kommuner om den nya nämndorganisationen medfört risker på detta område av det slag som sagts ovan. Svaren visar på en hög medvetenhet om riskerna men att några sammanblandningsproblem ännu inte uppkommit. Dock tycks det finnas en viss tvekan om vad som kan komma att ske i ett längre perspektiv.

En annan typ av problem, som ännu inte uppmärksamats i någon större omfattning och som inte har direkt anknytning till frikommunförsöket, gäller hanteringen i samma nämnd t ex kommunstyrelsen av frågor som berör t ex kommunen som fastighetsförvaltare och huvudman för brandskyddet. I detta fall har kommunen i den ena rollen behov av tillstånd, eventuellt dispenser; i den andra rollen har kommunen hand om tillsyn och myndighetsutövning på samma område. Hela problemområdet med oförenliga uppgifter, där det finns förbud mot sammanblandning, respektive svårförenliga uppgifter behöver förmodligen ses över av lagstiftaren, alldeles bortsett från eventuella kopplingar till frikommunförsöket.

Frågan om sekretess i individärenden har i och för sig varit föremål för diskussioner i drygt hälften av de kommuner vi undersökt, främst under utrednings- och genomförandefasen, då skolan och socialtjänsten lagts samman i en gemensam lokal nämnd. Exempel på säkerhetsarrangemang för att undvika brott mot sekretessbestämmelserna i individä-

renden har getts av de svarande. Dock finns en osäkerhet om sekretessen alltid kan bevaras vid den politiska behandlingen av vissa ärenden. Frågan om påverkan av specialistkompetensen i förvaltningarna genom en ny nämndorganisation har inte heller blivit alldeles klart besvarad. Svarsbilden är splittrad främst på tjänstemannasidan. Möjligen har vi själva bidragit till oklarheten genom att formulera frågan något otydligt. Svar som går ut på att kompetensen ändrats har förmodligen både en negativ laddning (att den minskat) och i vissa fall en positiv laddning (att den ökat, med hänvisning bl a till en framväxande, speciell "lokal kompetens"). På olika sätt förefaller dock kommunerna finna lösningar som garanterar specialistkompetensen. - För en kritisk granskning av denna problematik, se Gidlund, 1990.

Bland andra saker som varit svåra att fånga in i undersökningen finns frågor om effekterna i olika avseenden av nämndorganisationens förändringar.

Svaren på våra frågor om kommunerna genomfört eller planerat en utvärdering av den nya organisationens effekter avseende kvalitet, effektivitet och ekonomi ger ingen sammanhängande, entydig bild. Tvärtom är bilden splittrad både vad gäller omfattningen av utvärderingarna och inriktningen av dessa, vilket föranlett vår kommentar att det inte finns någon påtaglig "utvärderingskultur" i det kommunala Sverige.

På ett likartat sätt är det med svaren på våra frågor om kostnadskonsekvenserna av de organisatoriska förändringarna. Dock svarar en majoritet av de tillfrågade ja på frågorna om förändringarna medfört dels ökade kostnader, dels minskade kostnader. Som exempel på de förstnämnda anförs allmänna initial- och omställningskostnader samt ökade lokalkostnader. Som exempel på minskade kostnader nämns sådana som är ett resultat av samordningsvinster respektive en bättre styrning och uppföljning. Våra allmänna slutsatser är mot denna bakgrund dels att det kostar att decentralisera, dels att det sannolikt är lättare att spara i en decentraliserad organisation.

Den sista frågan om effekter gäller eventuell påverkan på verksamhetens form och innehåll av de genomförda organisatoriska förändringarna. De allra flesta svarar att det skett en sådan påverkan och exemplifierar med främst bättre samverkan mellan skola och förskola till följd av mindre skarpa gränser mellan verksamheterna. Dock är de flesta anförda exemplen snarare exempel på pågående strukturförändringar än på ändrade former och ett nytt innehåll. Om den omvittnade ökande samverkan medför nya verksamhetsformer är oklart.

5.5 Allmänna slutsatser

Med utgångspunkt från det material som här redovisas kan man dra följande allmänna slutsatser om

- Utfallet av, formellt sett, tio års försöksverksamhet med lokalorganslagen;
- Hur frikommunerna utnyttjat möjligheten att fritt organisera sina nämnder; samt
- Den samlade effekten av lokalorganslagen och frinämndslagen.

Decentraliseringen av den kommunala organisationen har inte blivit en dagslända. Det finns skäl att instämma i t ex Birgitta Södergrens bedömning (Södergren, 1987) att en återgång till centralism framstår som mindre sannolikt under överskådlig tid. KDN-reformen har nu nått ett mognadsstadium i och med att 15 kommuner har lokala organ i hela kommunen. 15 kommuner av 284 motsvarar i och för sig endast fem procent, men det vore fel att härav dra slutsatsen, att decentraliseringen som idé inte varit framgångsrik. De 15 kommunerna är i de flesta fall befolkningsmässigt stora, vilket betyder att en relativt större andel av befolkningen än 5 procent bor i decentraliserade kommuner. Dessutom

har många kommuner decentraliserat sin förvaltning utan att för den skull införa KDN eller motsvarande.

Den samlade erfarenheten av decentralisering är nu betydande, och de kommuner som under de senaste åren bestämt sig för en decentraliserad organisation har en betydligt säkrare grund att stå på än pionjärkommunerna.

De data som redovisas i denna undersökning om erfarenheterna av decentraliseringen i kommunerna ger på det hela taget ett positivt intryck. Några direkt alarmerande förhållanden förknippade med en decentraliserad organisation har vi inte funnit. Dock har vi framhållit att det finns vissa osäkerheter eller problem kring en del frågor, t ex frågan om en fullständig garanti för sekretess i individärenden, specialistkompetensen och det relativt låga intresset för utvärdering av organisatoriska förändringar i termer av kvalitet, effektivitet och ekonomi.

Ser man till hur kommunerna utnyttjat friheten att organisera sina nämnder i olika avseenden, finner man en hel del principiellt intressanta innovationer som redovisats ovan. Frinämndslagen har uppenbart, sett som en enskild reform, varit ett effektivt förändringsinstrument, som på ett bra sätt svarat mot behoven hos de mest förändringsbenägna kommunerna av ett ökat organisatoriskt svängrum. Kommuner i utveckling har snabbt kunnat lösa sina organisatoriska problem med hjälp av den särskilda lagstiftningen.

Det säger sig självt att det är svårt att ha en uppfattning om utfallet av förändringar som i många fall gjorts relativt nyligen. Med denna restriktion i minnet kan vi säga att vi inte heller på detta område kunnat finna några alarmerande förhållanden.

När det gäller oklarheter och eventuella problem bör frågan om hanteringen av sinsemellan svårförenliga uppgifter i samma nämnd enligt vår mening bli föremål för särskild uppmärksamhet även om problem hittills inte framträtt i de aktuella kommunerna.

Den enligt vår mening viktigaste slutsatsen gäller den samlade effekten av lokalorganslagen och frinämndslagen. Bilden av en pågående "kulturrevolution" vad gäller kommunal organisation framstår som rättvisande i förhållande till den utveckling som den nämnda lagstiftningen genererat. Även i perspektivet av att politiker tillmäter den organisatoriska friheten en relativt begränsad betydelse jämfört med andra möjliga friheter från statlig reglering, framstår lokalorganslagen tillsammans med frinämndslagen som ett kraftfullt instrument för förnyelse av den kommunala organisationen, där både innovationsförmågan och spridningseffekterna är klart framträdande. I förlängningen av detta kan eventuellt ett närmande uppstå mellan de två modellerna för ledarskap - koncernstyrningsmodellen och utvecklingsmodellen - som den norske kommunforskaren O. Bukve diskuterar.

Bilaga 3:1

BESKRIVNING AV KOMMUNERNA OCH GENOMFÖRDA FÖRÄNDRINGAR

ALE

Ale är frikommun sedan 1984.

Kommunen startade 1981 försök med decentraliserad barnomsorg i Surte-Bohus kommundel. Året därpå utvidgades försöket till att omfatta skola, socialtjänst, fritids- och kulturverksamhet. I januari 1983 inrättades en heltäckande kommundelnämndsorganisation med 5 KDN. Ett år senare tog kommundelsnämnderna över ansvaret för verksamheten, samtidigt som kommundelskontor inrättades.

1 januari 1986 infördes en ny central nämndorganisation varvid följande nämnder inrättades:

- Bygg- och miljönämnd
- Teknisk nämnd
- Arbetsmarknads-, rehabiliterings- och utbildningsnämnd (ARU-nämnd)

1 januari 1989 avskaffades ARU-nämnden, och dess uppgifter fördelades på kommunstyrelsen och kommundelsnämnderna.

ARU-nämnden, som ersatte skolstyrelsen, hade sin grund i ett projekt som Ale kommun bedriver tillsammans med försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheterna. Avsikten med projektet är att på ett så tidigt stadium som möjligt fånga upp såväl unga som äldre med problem på arbetsmarknaden. Dessa problem är inte sällan förknippade med ett behov av rehabiliteringsinsatser, vilket motiverar insatser från försäkringskassans sida.

BRÄCKE

Bräcke är frikommun sedan 1984.

1 januari 1982 inrättades en kommunaldelsnämnd i Kälarne med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom socialnämndens, hälsovårdsnämndens, byggnadsnämndens, trafiknämndens, skolstyrelsens, tekniska nämndens, kulturnämndens och fritidsnämndens område.

1 januari 1983 inrättades en kommunaldelsnämnd för kommundelarna Revsund och Bräcke med uppgifter inom socialnämndens, skolstyrelsens, kulturnämndens och fritidsnämndens område. Samtidigt avskaffades fritidsnämnden, kulturnämnden och trafiknämnden som egna nämnder.

1 januari 1984 infördes en ny nämndorganisation med tre kommunaldelsnämnder. Återstående centrala nämnder lämnades orörda men nämnderna hade mycket få uppgifter kvar.

Under 1984 inrättades s k byutvecklingsgrupper under kommunaldelsnämnderna, vilkas uppgifter är att utveckla de produktiva resurserna; att förbättra servicen genom samarbete, samnyttjande och effektivitet; att stödja de kulturella uttrycksformerna. Byutvecklingsgrupperna betecknas formellt som arbetsgrupper underställda respektive kommunaldelsnämnd.

1 oktober slopades socialnämnden, skolstyrelsen, byggnadsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden, och en ny nämnd, inrättades, plan- och miljönämnden.

1 januari 1986 inrättades ett tekniskt bolag med uppgifter inom fastighetsförvaltning, gatuunderhåll, va-service m m, från vilket kommunaldelsnämnderna kan köpa tjänster. Uppgifterna ligger fortfarande formellt kvar på nämnderna. - Samtidigt upphörde plan- och miljönämnden och dess uppgifter fördes över till kommunstyrelsen.

1988 beslöts att ärenden som rör mer än en kommunal kan avgöras av kommunstyrelsen om kommunaldelsnämnderna inte är överens.

ESKILSTUNA

Eskilstuna är inte frkommun.

Kommunen drev mellan 1982 och 1986 försök med kommundelsnämnder, från 1982 med tre nämnder och från 1983 med fyra nämnder. Dessutom fanns det sex sociala distriktsnämnder.

Från 1 januari 1986 infördes en heltäckande KDN-organisation med 9 kommundelsnämnder med uppgift att inom sitt område ansvara för förvaltning och verkställighet inom skola, socialtjänst, fritid och kultur.

Samtidigt upphörde bland de centrala nämnderna bostadsförmedlingsnämnden, brandstyrelsen, trafiknämnden och turistnämnden. Även de sociala distriktsnämnderna upphörde. Fritidsnämnden och kulturnämnden slogs samman till en fritids- och kulturnämnd.

GNOSJÖ

Gnosjö kommun, som är frikommun sedan 1984, har i frikommunförsöket koncentrerat sig på ett kommunalt övertagande av driftansvaret för primärvården. Försöksverksamheten grundar sig på lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område.

Organisatoriskt innebär detta att socialnämnden är driftnämnd för primärvården. Socialnämnden har förstärkts med två adjungerade ledamöter från kommunstyrelsen.

Försöksverksamheten avses äga rum under tiden 1 januari 1988 - 31 december 1991. Den grundas på ett särskilt avtal mellan Jönköpings läns landsting och Gnosjö kommun.

GÖTEBORG

Göteborg är frikommun sedan 1988.

Försök med lokala organ startade 1974, fram till 1980 i form av kommundelsråd och från 1980 även i form av kommundelsnämnder, varav två för grundskola, fritid och kultur - sedan 1986 även socialtjänst - samt en för stadsbyggnadsfrågor och teknisk försörjning. Den försöksverksamhet som pågick till och med 1988 omfattade även tre distriktsnämnder varav en för grundskola och två för fritidsverksamhet samt en institutionsstyrelse (kulturhus).

På hösten 1987 beslutade fullmäktige att en heltäckande organisation med stadsdelsnämnder skulle införas. Nämnderna skulle börja sin verksamhet den 1 januari 1989 och arbeta det första året med installations- och planeringsuppgifter. Ett år senare övertog stadsdelsnämnderna det fulla budget- och verksamhetsansvaret för grundskolan, socialtjänsten, fritids- och kulturverksamheten samt omsorgsverksamheten för psykiskt utvecklingsstörda. En av nämnderna har dessutom ansvar för stadsbyggnadsfrågor och teknisk försörjning.

Vissa verksamheter har ansetts vara för små att dela upp på stadsdelsnämnderna eller opraktiska att dela. De har förlagts på någon eller några stadsdelsnämnder för de övrigas räkning. Det gäller bl a

- omsorg för utvecklingsstörda (fyra SDN ansvariga)
- vissa insatser för barn med särskilda behov
- skolornas kostfunktion
- familjehem för barn m m
- distriktsinstitutioner och mottagningar för missbrukare m m
- den samlade narkomanvårdsenheten
- specialinstitutioner inom barnomsorgen
- flyktingmottagning m m
- invandrarundervisning, hemspråksklasser m m

De stadsdelsnämnder som uppbär dessa funktioner benämns resursnämnder.

Den centrala nämndorganisationen ändrades samtidigt med övergången till stadsdelsnämnder 1989 på följande sätt:

- En ny social institutionsnämnd med ansvar för institutioner för barn, ungdom och vuxna inrättades som ersättning för den tidigare omsorgsnämnden.
- En ny utbildningsnämnd med ansvar för gymnasieskola och vuxenutbildning ersatte den tidigare allmänna skolstyrelsen
- En ny fritidsnämnd inrättades med uppgift att handha bl a uthyrning av idrottsanläggningar och samlingslokaler, för eningsbidrag, idrotts-, bad-, motions-, friluft- och turistanläggningar.
- En ny nämnd för stadsbiblioteket inrättades medan den förra biblioteksnämnden lades ner
- En ny omsorgsnämnd med ansvar för avvecklingen av två omsorgsinstitutioner ersatte den förra omsorgsnämnden
- En ny lokalförsörjningsnämnd inrättades med ansvar för förvaltningen av fastigheter

HELSINGBORG

I likhet med Sandviken har Helsingborg, som är frikommun sedan 1984, inte haft någon föregående försöksverksamhet med lokala organ innan man inrättade kommunalnämnder med täckning av hela kommunens geografiska område från 1 januari 1990 med ansvar för fritid, kultur, skola och socialtjänst. Antalet KDN är 11.

Från samma tidpunkt ändrades den centrala nämndorganisationen enligt följande:

- En humanistisk nämnd inrättades med ansvar för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning
- Fritids-, kultur- och socialnämnd samt sociala distriktsnämnder och skolstyrelsen avskaffades

HUDDINGE

Huddinge är frikommun sedan 1988.

Försök med kommundelsnämnder i tre områden inom skolans, socialtjänstens, fritidens och kulturens område har bedrivits sedan 1986. Som en konsekvens av detta ändrades kommunens indelning i sociala distriktsnämnder och fritidsdistriktsnämnder. En uppföljning/utvärdering av försöket redovisades våren 1987.

I januari 1988 tog fullmäktige principbeslut om att från 1989 inrätta kommundelsnämnder i hela kommunen (sju KDN) med uppgifter enligt ovan plus grönyteskötsel.

I samband härmed beslöts

- att avveckla fritids- och kulturnämnden; samordnande uppgifter inom området fördes till kommunstyrelsen resp vissa kommundelsnämnder;
- att avveckla socialnämnden förutsatt att existerande formella hinder senare skulle kunna undanröjas;
- att skolstyrelsen, vars nya namn blev utbildningsnämnden, har ansvaret för gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, musikskolan och uppdragsutbildningen samt vissa samordningsuppgifter för grundskolan;
- att överföra ansvaret för statligt reglerade tjänster med samma förbehåll som angavs betr socialnämnden;
- att ansöka om dispens hos regeringen för att genomföra de delar som inte omfattades av lokalorganslagen.

Förändringar i övrigt:

- Städning på försök i KDN-regi
- Ny gatunämnd
- Förändrad organisation av bl a kommunstyrelsens kansli, stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret
- Översyn av gatukontorets och fastighetskontorets organisation, grundskolans ledningsfunktion samt kommunens närkomanvårdsresurser (decentralisering).

HUDIKSVALL

Hudiksvall är frikommun sedan 1988.

1984 inrättade kommunen en kommundelsnämnd på försök med uppgifter inom sektorer skola, socialtjänst, fritid och kultur.

1986 beslöt fullmäktige att från den 1 januari 1987 inrätta kommundelsnämnder fullt ut i kommunen, vilket innebar att tre nya KDN inrättades, inalles fyra, med ansvar för skol-, social-, kultur- och fritidsverksamheten.

För de skol- och socialfrågor som inte decentraliserades inrättade kommunen en särskild förvaltning bestående av en humanistisk nämnd och ett humanistiskt kontor. Jämsides med den humanistiska nämnden fanns en socialnämnd och en skolstyrelse för att lagstiftningens krav på obligatoriska, specialreglerade nämnder på de aktuella områdena skulle uppfyllas. I praktiken fungerade de båda nämnderna som en nämnd med en fullständig personalunion men med formellt skilda sammanträden och protokoll. I syfte att förenkla såväl förtroendemannaorganisationen som administrationen ansökte kommunen i juni 1988 om att få tillämpa lagen om en friare nämndorganisation för att därigenom kunna ersätta socialnämnden och skolstyrelsen fullt ut med den humanistiska nämnden. I september beviljades framställningen av regeringen, varvid Hudiksvall från 1 november blev frikommun. En ny centralnämndorganisation infördes från 1 januari 1989 där bl a skolstyrelsen och socialnämnden togs bort som fristående organ med en humanistisk nämnd som ersättare för dessa.

HÄLLEFORS

Hällefors är frikommun sedan 1988.

Under 1988 beslöt fullmäktige att införa en ny nämndorganisation. Förändringarna som trädde i kraft den 1 januari 1989 innebar följande:

- En teknisk nämnd inrättades
- Centrala byggnadskommittén och personalnämnden avskaffades
- Kulturnämnden och fritidsnämnden slogs samman till en gemensam nämnd
- Skolstyrelsen ombildades till en barnomsorgs- och utbildningsnämnd, vilket innebär att styrelsen övertog ansvaret för delar av barnomsorgen samt fritidshemsverksamheten från socialnämnden.
- Miljö- och hälsovårdsnämnden slogs samman med byggnadsnämnden till en miljö- och byggnämnd, som tillika är förmedlingsorgan

1 april 1989 delades socialnämnden upp i en äldreomsorgsnämnd och en nämnd för individ- och familjeomsorg.

De genomförda förändringarna är baserade på en omfattande översyn av den kommunala organisationen i Hällefors. Den har utförts av en organisationsutredning, som lämnade ett förslag till principorganisation i maj 1988.

I det nämnda förslaget motiveras inrättandet av en miljö- och byggnadsnämnd bl a med att det finns ny lagstiftning som markerar behovet av ökad samverkan mellan de båda förvaltningarna. En bärande tanke är

enligt förslaget att miljöfrågorna i ökad utsträckning skall kunna påverka den fysiska planeringen och att miljöproblemen så långt möjligt undvikas genom förebyggande insatser. En annan viktig tanke är att kommunens myndighetsutövning, rådgivning och service till byggare och andra intressenter så långt möjligt skall samordnas. Den nya nämnden är även förmedlingsorgan och handlägger kommunala bostadsbidrag.

Motiven för att överföra huvudmannaskapet för barnomsorgen från socialnämnden till skolstyrelsen är enligt förslaget att barnen och föräldrarna får en huvudman att vända sig till och att förutsättningarna förbättras för ett effektivare utnyttjande av resurser i form av personal och lokaler.

Vad gäller motiven för att inrätta en särskild nämnd för äldre- och handikappomsorg anges att dessa uppgifter sannolikt kommer att bli de mest krävande inom socialtjänsten under överskådlig tid, både beträffande omfattningen och innehållet. Detta beror främst på den pågående omstruktureringen av landstingets vårdformer för förstståndshandikappade (omsorgsförvaltningen), gamla och fysiskt handikappade (långvård och sjukhem) och psykiskt sjuka.

JÄRFÄLLA

Järfälla är frikommun sedan 1988.

1 april 1982 startade ett försök med en kommunaldelsnämnd i kommundelen Kallhäll-Stäket med uppgifter inom verksamhetsområdena skola, socialtjänst, fritid och kultur. Verksamhetsansvaret övertogs formellt från årsskiftet 1982/83, och kommunaldelsnämndens arbetsuppgifter expanderade successivt under loppet av 1983.

I december 1985 beslöt fullmäktige att försöksverksamheten skulle förlängas till utgången av 1988.

I början av 1987 tog fullmäktige principbeslut om införande av KDN för hela kommunen från och med den 1 januari 1988. I juni samma år beslutade fullmäktige att den centrala nämndorganisationen skulle ändras från samma tidpunkt. Denna ändring innebar:

- En ny sammanslagen kultur- och fritidsnämnd inrättades
- Skolstyrelsen och socialnämnden fick ansvar för den delen av verksamheten som inte överförts till annan nämnd

Ett år senare ändrades den centrala nämndorganisationen ytterligare innebärande:

- Fastighetsnämnden och tekniska nämnden lades samman till en ny teknisk nämnd på grund av att teknisk närservice fördes över till kommunaldelsnämnderna
- Personalnämnden avskaffades

1 april 1990 inrättades två nya nämnder:

- Utbildnings- och arbetslivsnämnden

— Socialmedicinsk styrelse

Som en konsekvens av detta drogs skolstyrelsen, socialnämnden samt kultur- och fritidsnämnden in från 1 juli 1990. Samordningsuppgifter för hela skolorganisationen överfördes i samband härmed till kommunstyrelsen, liksom samordningsuppgifter för socialnämnden.

LUDVIKA

Ludvika är frikommun sedan 1990.

Kommunens ansökan om frikommunstatus hänger samman med behov som uppstått inom ett projekt, Projekt Junibacken, som syftar till en integration mellan förskola, skola, fritidshem och kvartersgård samt åldersblandad undervisning. För att möjliggöra detta har socialnämndens ansvar för förskoleverksamheten överförs till skolstyrelsen.

Målsättningen med integrationen är

- att skapa en punkt - förutom hemmet - för barnen där de får kontinuitet i kamrat- och vuxenrelationerna i en och samma miljö under hela dagen - att göra barnens dag till en sammanhängande helhet i samspel mellan förskola, skola, fritidshem och fritidsgård
- att genom samarbete i arbetslag med olika personalkategorier ta tillvara varandras kompetens och erfarenheter i arbete för en god miljö för barnen
- att ge föräldrarna möjlighet att kontinuerligt medverka i och påverka barnens tillvaro i omsorg och skola i samarbete med arbetslaget

Målsättningen för den åldersblandade verksamheten är

- att möta barn och ungdom på deras nivå i arbetet
- att hjälpa dem att bibehålla ett inarbetat normsystem i den successiva förnyelsen i grupperna
- att på ett naturligt sätt ge barnen en fortsättning på de arbetsformer som de är vana vid

- att stimulera till samarbete, självständighet och hjälpsamhet
- att ge de yngre barnen möjlighet att lära av sina äldre kamrater, vilket ger dem större trygghet.

NACKA

Nacka är frikommun sedan 1988.

1983 startade kommunen ett försök med en kommundelsnämnd med uppgifter inom områdena skola, social, fritid och kultur.

Våren 1988 tog fullmäktige beslut om att inrätta fyra områdesstyrelser för hela kommunen från 1 januari 1989 med följande uppgifter:

- samtliga uppgifter inom socialtjänsten
- fritidsgårdsverksamheten
- elevvårdande verksamhet inom skolan som bedrivs av skol-kuratorer och skolpsykologer
- ansvaret för de projektinriktade föreningsbidragen
- ett arbetsmarknadsprojekt
- som en försöksverksamhet ansvar för driften av lokala idrottsanläggningar baserat på avtal med park- och fritids-nämnden

Från samma tidpunkt fördes följande uppgifter till kommunstyrelsen:

- kommungemensamma frågor inom det sociala området
- övergripande ansvar för fritidsgårdar och projektinriktade föreningsbidrag
- övergripande ansvar för näringspolitiken
- övergripande ansvar för de personalpolitiska frågor som inte förts ut till resp nämnd/förvaltning

Från 1 januari 1989 avskaffades följande nämnder eller motsvarande:

- socialnämnden
- tre sociala distriktsnämnder
- en institutionsstyrelse
- näringspolitiska nämnden
- personalnämnden
- besvärnämnden
- organisationsutskottet

medan följande nya organ inrättades, förutom de fyra områdesstyrelserna:

- ett personal- och organisationsutskott under kommunstyrelsen
- en delegation för sociala frågor under kommunstyrelsen
- en delegation för näringspolitiska frågor under kommunstyrelsen

NORRKÖPING

Norrköping är inte frikommun.

1984 inleddes försöksverksamhet med två kommundelsnämnder inom områdena skola, sociala, fritid och kultur. Samtidigt startades två distriktsnämnder på fritids- och skolområdet. Försökstiden bestämdes till fem år.

Från 1989 inrättades en heltäckande kommundelsnämndsorganisation med 12 KDN med ansvar för grundskola, socialtjänst, fritid och kultur.

I samband med detta avvecklades

- de sociala distriktsnämnderna som inrättats 1982
- distriktsnämnderna för fritid och skola
- försökskommundelsnämnderna

NYNÄSHAMN

Nynäshamn är frikommun sedan 1988.

Kommunen påbörjade ett genomgripande arbete med att organisera om nämnderna 1987. I en tidigare utredning hade man funnit bl a att frågan om decentralisering genom kommundelsnämnder inte var aktuell för kommunens del.

Under loppet av 1988 beslöt fullmäktige om följande förändringar av nämndorganisationen med verkan från 1 januari 1989:

- En gemensam nämnd för miljö- och hälsoskydd och byggnads- och planfrågor: miljö- och byggnadsnämnden;
- Inrättande av en teknisk nämnd;
- Socialnämnden delades upp i en nämnd för barnomsorg samt individ- och familjeärenden (socialnämnden) och en särskild nämnd för äldre- och handikappomsorg (hemtjänstnämnden)

I anslutning till dessa förändringar gavs kommunstyrelsen en ny roll, där dess funktion som kommunens "regering" betonades. Kommunstyrelsen skall lägga fast mål, riktlinjer och principer för kommunens verksamhet och därefter utöva den övergripande lednings- och målformuleringsfunktionen för hela den kommunala verksamheten. Konsekvenserna av detta på förvaltningsorganisationen är att två kontor bildats under kommunstyrelsen, ett kommunledningskontor och ett administrativt kontor.

Huvudmotivet för att inrätta en miljö- och byggnadsnämnd är de krav på samordning och helhetssyn på hela det komplex av frågor som finns inom miljö- och byggnadsområdet till följd av ny lagstiftning och miljöfrågornas ökade betydelse. Argumentationen i övrigt är snarlik den som redovisats ovan för Hällefors kommun.

Beträffande motiven för att inrätta en särskild nämnd för äldre- och handikappomsorg är förhållandet detsamma: i stort sett samma motiv framförs som i Hällefors-fallet med tillägget att äldre- och handikappomsorgen har allt mindre samband med övriga delar av socialförvaltningen och att motiven för en sammanhållen förvaltning därför blir allt svagare. Härutöver betonas möjligheten till kraftsamling och koncentration för såväl förtroendemän som förvaltningsledning och därmed möjligheten att ge ett bättre stöd åt personalen. Den nya organisationen anses även utgöra en bättre plattform för samverkan med landstinget.

SANDVIKEN

Sandviken är frikommun sedan 1984.

I motsats till de flesta andra KDN-kommuner valde Sandviken att gå direkt på en heltäckande organisation med områdesstyrelser, av vilka det finns 8 i kommunen. Områdesstyrelserna inrättades vid årsskiftet 1985/86.

Samtidigt genomfördes en omstrukturering av den centrala nämndorganisationen som innebar att

- byggnadsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden slogs samman till en bygg- och miljönämnd;
- en utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd tillskapades med ansvar för gymnasiefrågor, kommunal vuxenutbildning, ungdomsuppföljning och arbetsmarknadsfrågor; samtidigt avskaffades skolstyrelsen;
- kulturnämnden och fritidsnämnden slogs samman till en kultur- och fritidsnämnd.

Dessa organisatoriska förändringar skall ses som en del av ett omfattande förändringsprojekt som går under namnet Sandvikenprojektet och som dokumenterats i Malmgren, 1987. Omorganisationen syftade till att åstadkomma förutsättningar för en genomgripande decentralisering, att bryta ned sektorsgränserna och därmed öka effektiviteten samt att minska avståndet mellan medborgarna och de förtroendevalda.

SÖDERTÄLJE

Södertälje är frikommun sedan 1988.

Utan föregående försöksverksamhet inrättades från 1 januari 1989 en heltäckande organisation med 13 kommundelsnämnder med ansvar för grundskola, barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, kultur och fritid, teknisk närservice samt vissa kommungemensamma verksamheter

Genom en decentralisering och samordning av kommunens verksamhet vill man uppnå

- en förbättrad representativ demokrati
- ett ökat engagemang från kommuninvånarna
- en förbättrad service
- ett bättre resursutnyttjande

Samtidigt avskaffades skolstyrelsen, socialnämnden, fritidsnämnden och kulturnämnden.

En ny bildningsnämnd inrättades med ansvar för gymnasieskola, vux-
enutbildning, musikskola och gemensamma kulturinstitutioner.

Kommunstyrelsen ansvarar för övergripande mål och riktlinjer inom skola, omsorger, fritids- och kulturverksamhet

Principerna för den centrala nämndorganisationen är följande:

- Den kommunala nämndorganisationen bör endast omfatta två beslutsnivåer: kommunstyrelsen och KDN/facknämnder
- Antalet facknämnder vid sidan av KDN bör begränsas

- Kommunstyrelsens roll koncentreras till beredning samt ledning och samordning av kommunens verksamhet

Införandet av KDN i Södertälje har dokumenterats i Malmgren, 1989.

TRANEMO

Tranemo är frikommun sedan 1989.

Den nya organisation som infördes från 1 januari 1990 har följande kännetecken:

- En miljö- och byggnämnd som även har ansvaret för räddningstjänsten inrättades
- Socialnämnden delades upp i en ny socialnämnd med ansvar för barnomsorg samt individ- och familjeomsorg och en äldreomsorgsnämnd med ansvar för äldre- och handikappomsorg
- Fritidsnämnden och kulturnämnden slogs samman till en fritids- och kulturnämnd
- En teknisk nämnd inrättades
- Kommunstyrelsen tilldelades en ny roll med inriktning på ledning, samordning och utveckling.

Motiven för inrättandet av en miljö- och byggnämnd är i stort sett desamma som redovisats ovan betr Hällefors och Nynäshamn.

Motiven för att dela upp socialnämnden är enligt den arbetsgrupp som utarbetat förslaget:

- Förbättrade möjligheter att snabbt och effektivt integrera de delar av landstingets äldrevård som avses föras över till kommunen 1992
- Enklare styr- och ledningsformer såväl politiskt som tjänstemannamässigt
- Två verksamhetsområden med hanterbara volymer

- **Minimalt samband mellan barnomsorg och äldreomsorg i dagsläget**
- **Prioritering mellan barn- och äldreomsorg flyttas från verksamhetsnämnden**
- **"Sektorisering" av politiker på olika vårdområden uteblir.**

UMEÅ

Umeå är inte frikommun.

1974 startades försök med kommundelsråd. 1986 utökades antalet till sex kommundelsråd och blev därmed heltäckande

1981 inrättades åtta kommundelsnämnder med samma uppgifter som kommundelsråden. De nya nämnderna speglade i motsats till kommundelsråden partiernas styrka i fullmäktige. Från 1 januari 1982 fick kommundelsnämnderna beslutanderätt i kultur- och fritidsfrågor med eget budgetansvar. KDN fick i motsats till de rådgivande organen inte initiativrätt i fullmäktige i frågor rörande fritid och kultur.

Från 1 januari 1985 och under en fyraårsperiod vidgades försöksverksamheten genom att en kommundelsnämnd förutom beredande och rådgivande uppgifter inom hela det kommunala verksamhetsområdet fick förvaltande och verkställande uppgifter inom teknisk, social samt fritids- och kultursektorn.

1986 utökades antalet KDN med en, då centrala/västra kommundelsnämnden delades i två.

1990 fick tre av kommundelsnämnderna vidgade arbetsuppgifter inom områdena grundskola, socialtjänst, fritid och kultur samt vissa tekniska frågor.

I juni 1989 beslöt fullmäktige att KDN-verksamheten i centrala Umeå och Tavelsjö skulle förlängas till utgången av 1989, varefter verksamheten skulle upphöra. KDN bibehölls till och med utgången av juni 1990 enbart som remissorgan för förslaget till en ny översiktsplan. Beslutet innebar att KDN upphörde helt i sex av de nio kommundelarna. Kommunstyrelsens arbetsutskott fick i uppdrag att under innevarande mandatperiod lägga fram förslag om hur medborgarinflytandet i de berörda områdena skulle organiseras.

I januari 1990 beslöt fullmäktige att uppdra åt styrelser och nämnder att fortsätta utvecklingsarbetet inom området målstyrning och dekoncentration. Med det sistnämnda menas att i en för övrigt oförändrad organisation föra ut ansvar och befogenheter så långt ut i organisationen som möjligt.

UPPLANDS-VÄSBY

Upplands-Väsby är frikommun sedan 1988.

Försök med två kommundelsnämnder inleddes 1983 med uppgifter på skolans och socialtjänstens område samt på fritids- och kulturområdet.

1989 infördes en heltäckande KDN-organisation, där nämnderna fick uppgifter inom grundskolans och socialtjänstens verksamhetsområden, i det sistnämnda fallet med undantag av individ- och familjeomsorgen.

Vid samma tillfälle ändrades den centrala nämndorganisationen enligt följande:

- skolstyrelsen togs bort
- en nämnd med ansvar för skola, kultur, fritid (övergripande) samt med funktion som styrelse för gymnasieskola och vuxenutbildning (KFU-nämnden)

Från 1 januari 1991 ersättes KFU-nämnden av en KFU-styrelse med ansvar för verksamheter som skall organiseras i form av resultatenheter: huvudbiblioteket, musikskolan, gymnasieskolan, sportanläggningen Vilundaparken, vuxenutbildningen samt uppföljningen av 16-17-åringarna utan gymnasieplats. Övergripande planering och frågor om resursfördelning vad gäller kultur, fritid och utbildning förs över till kommunstyrelsen.

UPPSALA

Uppsala är inte frikommun, men kommunen har beslutat ansöka om att få denna status.

Från 1983 inrättades två kommundelsnämnder på försök i Gottsunda och Knivsta.

1985 tog fullmäktige ett principbeslut om att införa ytterligare 12 kommundelsnämnder med täckning av hela kommunen från 1 januari 1986 med ansvar för all lokal verksamhet inom sektorerna socialtjänst, grundskola, fritid, kultur och bibliotek.

I anledning av KDN-reformen beslöt fullmäktige 1986 att genomföra vissa förändringar av den centrala nämndorganisationen:

- sammanslagning av kulturnämnden och delar av fritidsnämnden till en kultur- och föreningsnämnd;
- inrättande av en naturvårdsnämnd med ansvar för naturvård och grönyteförvaltning;
- ansvaret för huvudbiblioteket lades på en särskild institutionsstyrelse

I oktober 1989 beslöt fullmäktige att kommunen skulle ansöka om att få bli frikommun. Samtidigt uppdrogs åt kommunstyrelsen att lämna förslag till en fortsättning av KDN-reformen. En särskild kommitté har i oktober 1990 lämnat förslag till en ny nämndorganisation, som skulle träda i kraft 1 januari 1992 resp. med kompletteringar på den tekniska sidan, att träda i kraft ett år senare.

ÖREBRO

Örebro är frikommun sedan 1984.

Redan från 1974 bedrevs i Örebro försök med lokala organ. I april 1980 beslöt fullmäktige att tre KDN skulle inrättas på försök med beslutanderätt inom fritids- och kulturområdet samt beträffande grundskola och socialtjänst. I övriga frågor skulle de vara rådgivande. Ansvar för budget och personal överfördes även till nämnderna.

Från 1 januari 1983 har Örebro en heltäckande organisation med 15 kommunalnämnder. KDN har i huvudsak följande uppgifter:

- planering, utveckling och samordning av verksamheten
- samverkan med annan offentlig och övrig verksamhet i området
- beslut i frågor som tidigare legat på fack- och distriktsnämnder
- förvaltning och drift av verksamhet och drift inom den egna kommundelen
- remissinstans i ärenden som rör kommundelen
- informationslänk mellan medborgarna och den kommunala verksamheten.

Den centrala nämndorganisationen har utsatts för få ingrepp i anslutning till KDN-reformen. Uppgiftsfördelningen mellan skolstyrelsen och KDN ändrades från 1 januari 1987 bl a avseende undantag från lokalorganslagen betr statligt reglerade tjänster. Samma år ersattes

skolstyrelsen av en utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd. Vidare har energinämndens uppgifter överförs till kommunstyrelsen 1990.

Ett förslag till en ny nämndorganisation har behandlats av kommunstyrelsen i maj 1990 med följande förslag till ändringar från 1 januari 1992:

- kommunstyrelsen får tre utskott
- en bildningsnämnd inrättas
- en byggnads- och miljönämnd tillika räddningsnämnd inrättas
- en kommunikationsnämnd inrättas

KÄLLOR OCH LITTERATUR

Källor

Direktiv (1983:44) till 1983 års demokratiberedning
SOU 1985:28 Aktivt folkstyre i kommuner och landsting
SOU 1988:26 Frikommunförsöket
SOU 1989:108 Förtroendevald på 90-talet
SOU 1990:24 Ny kommunallag
DS C 1984:1 Försök med ökad kommunal självstyrelse
DS 1989:16 Frikommuner visar vägen
Proposition 1979/80:54
Proposition 1983/84:152 om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse
Proposition 1986/87:91 Aktivt folkstyre i kommuner och landsting
Proposition 1988/89:1 om förlängning och utvidgning av frikommunförsöket

Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:23

Lag (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna

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

Opublicerat material:

Bukve, Oddbjörn, Vestlandsforskning, Sogndal
Statsvetenskapliga institutionen, Oslo universitet (data)

Litteratur

- Amnå m fl, 1985; Amnå, E. m fl: Kommunal decentralisering. Stockholm 1985.
- Amnå, 1986; Amnå, E.: Kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro. Stockholm 1986.
- Eklund-Ekman, 1987; Eklund, L. och Ekman, A.: Lokala nämnder. En kunskapsöversikt. Stockholm 1987.
- Gidlund, 1990; Gidlund, J.: Den oansvariga decentraliseringen. Stockholm 1990. ERU-rapport 60.
- Johansson, 1987; Johansson, J.: Kommundelsnämndsreformen i Sverige. Göteborg 1987. Stencil.
- Kolam, 1987; Kolam, K.: Lokala organ i Norden. Umeå 1987.
- Malmgren, 1987; Malmgren, T.: Sandvikenprojektet. Från vision till genomförande. Falun 1987.
- Malmgren, 1989; Malmgren, T.: Mindre krångel i kringelstan. Kommundelsnämndsreformen i Södertälje. Södertälje 1989.
- Montin, 1989; Montin, S.: Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna. I Statsvetenskaplig Tidskrift 1989:2
- Rose, 1990; Rose, R.: Staten - bremsekloss eller smøreknopp for kommunal ledelse og innovasjon. I Baldersheim, H.: Ledelse og innovasjon i kommunene. Otta 1990.
- Solli, 1986; Solli, R.: Enkät om kommunaldelsnämnder. Göteborg 1985. Stencil.
- Södergren, 1987; Södergren, B.: När pyramiderna rivits. Stockholm 1987.

FRI NÄMNDORGANISATION

**En intervjuundersökning om erfarenheterna
av miljö- och byggnämnder i frikommunerna**

Kai Kronvall

1. INLEDNING

I samband med överlämnandet till civildepartementet av rapporten Fri nämndorganisation. En studie om erfarenheterna av lagstiftningen om kommunal organisation fick undertecknad i uppdrag att göra en fördjupad undersökning av erfarenheterna av den speciella varianten på fri nämndorganisation som representeras av en gemensam nämnd för miljö- och hälsofrågor samt plan- och byggfrågor.

Denna ordning tillämpas i fem kommuner i renodlad form: i Ale, Hällefors, Nynäshamn, Sandviken och Tranemo. Till detta kommer att Bräcke kommun först av frikommunerna redan 1984 tillskapade en plan- och miljönämnd, som emellertid lades ner två år senare. Sedan dess ligger de aktuella frågorna ansvarsmässigt på de tre kommundelsnämnderna. Även Bräcke ingår i denna undersökning.

Bakgrunden till uppdraget får åtminstone delvis sökas i att det sedan en tid pågår en debatt om för- och nackdelar med en gemensam nämnd för miljö- och hälsoskyddsfrågorna och plan- och byggfrågorna i perspektivet av att man i det pågående arbetet med en ny kommunallag har att ta ställning till en generellt fri nämndorganisation.

Bland de föregivna problemen som framförts i debatten kan nämnas att det i en gemensam nämnd skulle vara svårt för miljö- och hälsoskyddssidan att få gehör för sina synpunkter och bedömningar gentemot en "planerarkultur" och/eller exploateringsintressena. Vidare har det hävdats att det skulle finnas en risk för ökat tjänstemannastyre och otillräcklig politisk insyn. Det har även framförts synpunkten att det med en gemensam nämnd och administration finns en risk för jäv och partisk myndighetsutövning, när det gäller bl a tillståndsgivning och tillsyn av kommunens egna anläggningar.

Den undersökning som här i korthet redovisas grundar sig på intervjuer med politiker, förvaltningschefer, avdelningschefer och handläggare

inom miljö- och byggnämndens område i de fem förstnämnda kommunerna med en renodlad tillämpning av principen om en gemensam nämnd (Ale, Hällefors, Nynäshamn, Sandviken och Tranemo). Mellan sex och tio personer per kommun har intervjuats. Det har varit en strävan i urvalet av intervjupersoner att alla nivåer inom organisationen fått komma till tals och att tjänstemän på såväl miljö- och hälsoskyddssidan som plan- och byggsidan fått vara med. I Bräcke, som numera har en annan organisation och ordning för hanteringen av de aktuella frågorna, har fyra politiker och fem tjänstemän intervjuats.

Till grund för intervjuerna, som i praktiken mer haft karaktären av strukturerade samtal, har funnits ett formulär med frågor på följande sak- eller problemområden:

- Organisation, politisk och förvaltningsmässig
- Historiskt/strategiskt perspektiv på förändringen
- Styrinstrument (politiska mål, reglemente, delegationsordning)
- Berednings- och handläggningsrutiner
- Ärendestruktur och ärendeflöde
- Effekterna av organisationsförändringen

Redovisningen av intervjuerna sker utifrån denna struktur.

I intervjuarbetet har Lars-Inge Ström och Torgny Sköldborg medverkat.

2. RESULTATREDOVISNING

2.1 Organisation

Den politiska organisationen i de sex kommunerna är följande:

Ale kommun har en decentraliserad organisation med fem kommun-delsnämnder, som omfattar hela kommunens geografiska område. På kommuncentral nivå finns sedan 1986 en plan- och miljönämnd, som tillika är trafiknämnd, med 11 ledamöter och lika många suppleanter. I nämnden finns fyra personer som varit förtroendevalda då nämnderna var uppdelade.

Bräcke kommun är indelad i tre kommundelar med var sin politiska nämnd med 13 (Bräcke KDN) resp 11 ledamöter och suppleanter. I varje kommundelsnämnd finns en särskild, informell referensgrupp för miljöfrågor med ett varierande antal förtroendevalda som medlemmar. - Mellan 1984 och 1986 fanns en plan- och miljönämnd på central nivå, som lades ner i samband med att även detta verksamhetsområde decentraliserades och lades på de lokala nämnderna.

Hällefors kommun har som frikommun gjort följande förändringar i sin nämndorganisation:

- infört en miljö- och byggnämnd
- infört en barnomsorgs- och utbildningsnämnd
- delat upp socialnämnden i en nämnd för äldreomsorg och en nämnd för individ- och familjeomsorg

Miljö- och byggnämnden har 11 ledamöter och lika många suppleanter. Av dessa har fyra suttit i den tidigare miljö- och hälsoskyddsnämnden och två i byggnadsnämnden.

Nynäshamn har från 1989 inrättat en miljö- och byggnämnd och därutöver brutit ut äldre- och handkappfrågorna ur socialnämnden och lagt dessa i en särskild hemtjänstnämnd. Miljö- och byggnämnden har 13 ledamöter och 13 suppleanter. Åtta av de nuvarande förtroendevalda har suttit i de tidigare separata nämnderna före sammanläggningen, lika många i vardera miljö- och hälsoskyddsnämnden resp byggnadsnämnden.

Sandviken har en decentraliserad organisation med åtta områdesstyrelser. På kommuncentral nivå inrättades 1984 en utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd och 1986 lades miljö- och hälsoskyddsnämnden samman med byggnadsnämnden till en bygg- och miljönämnd. Den sistnämnda har 11 ledamöter och lika många suppleanter. Ett fåtal av de nuvarande förtroendevalda i bygg- och miljönämnden har erfarenhet från den tidigare organisationen.

Tranemo kommun har förutom en miljö- och byggnämnd inrättad så sent som 1990 en särskild hemtjänstnämnd, utbruten ur socialnämnden. Miljö- och byggnämnden har 11 ledamöter och lika många suppleanter. Av dessa har ett tiotal suttit i de tidigare uppdelade nämnderna, ungefär lika många på vardera sidan.

Förvaltningsorganisationen ser ut så här i de sex kommunerna.

I **Ale** leds det gemensamma kontoret av en förvaltningschef, som är stadsarkitekt. Kontoret är uppdelat på tre avdelningar, däribland en avdelning för miljö- och hälsoskyddsfrågor, med var sin chef.

Bräckes organisation avviker från de övrigas därigenom att bygg- och miljöfrågorna operativt lagts på kommundelsnämnderna. Dessa leds av var sin kommundelschef. I varje kommundelsförvaltning finns en kommundelsingenjör. Centralt i kommunen finns en mycket begränsad förvaltning för verksamhetsområdet med bl a en särskild miljö- och hälsoskyddschef.

Hällefors har en gemensam förvaltning under miljö- och byggnämnden med stadsarkitekten som t.f. förvaltningschef. Den tidigare förvaltningschefen var tillika miljö- och hälsoskyddschef. Kontoret omfattar två avdelningar, varav en för plan- och byggverksamhet med stadsarkitekten som chef. Chefsbefattningen vid miljö- och hälsovårdsavdelningen är ännu ej tillsatt.

Nynäshamn har ett miljö- och arkitektkontor bestående av fem avdelningar: administrativ, tillstånds-, plan- och mättings-, låne- och miljö- och hälsoskyddsavdelningen. Totalt finns 23 tjänster inom kontoret, varav tre på miljö- och hälsoskyddssidan. I samband med omorganisationen flyttades en tjänst med benämningen kommunekolog från den sistnämnda avdelningen till plan- och mätavdelningen.

Sandviken har behållit tre separata förvaltningskontor under den gemensamma nämnden: stadsarkitektkontoret (12 tjänster), miljö- och hälsoskyddskontoret (10 tjänster) samt stadsingenjörskontoret (20 tjänster).

Tranemo har ett gemensamt kontor med tre avdelningar: plan- och bygg- och miljö- och hälsoskyddsavdelningen samt räddningstjänsten. Stadsarkitekten är förvaltningschef och tillika chef för plan- och byggavdelningen.

Generellt kan sägas att med undantag av Nynäshamn har tjänster inte flyttats mellan avdelningarna i samband med organisationsförändringen. I fyra av kommunerna har antalet handläggare ökat något på miljö- och hälsoskyddssidan.

2.2 Historiskt/strategiskt perspektiv

I de kommuner som har en decentraliserad organisation är det vanligt att man hänvisar till de övergripande målen för den samlade förändringsstrategin, då man skall beskriva motivet för sammanslagningen av

miljö- och hälsoskyddsnämnden och byggnadsnämnden. I Bräcke nämner man således målen demokrati, effektivitet och enkelhet; i Sandviken samordning, service och effektivitet. De tre sistnämnda motiven är vanliga generellt sett. I mera utvecklad form innebär samordningsmotivet bl a samordning av myndighetsutövningen för hela verksamhetsområdet och integrering av miljöfrågorna i plan- och byggprocessen, vilket skulle ge miljöfrågorna större tyngd. Servicemotivet innebär bl a en strävan efter att ge bättre service till allmänheten i form av att förvaltningen visar "ett gemensamt ansikte utåt". Effektiviteten skulle befrämjas bl a genom en smidigare och snabbare handläggning av ärendena, då man slipper internremsor inom den sammanslagna förvaltningen.

I de flesta av kommunerna, som slagit samman sina miljö- och hälsoskyddsnämnder och byggnadsnämnder, fanns mer eller mindre framträdande problem som man avsåg råda bot på med organisationsförändringen. I några fall anser man att det fanns problem med den befintliga organisationen i den meningen att den inte fungerade på ett tillfredsställande sätt. Som exempel nämns att organisationen var svårstyrd på grund av murar mellan de enskilda kontoren, att det var för mycket internremsor etc.

I samtliga fall var organisationsförändringen en del av en mer omfattande förändring av kommunens organisation och verksamhet och således ingen isolerad reform.

Det kan även noteras, att i flera fall har omorganisationen inte inneburit att två tidigare självständiga förvaltningar slagits samman. I Ale och Tranemo låg miljö- och hälsoskyddsfrågorna under det centrala kommunkansliet. I Hällefors var byggnadskontoret en del av tekniska kontoret.

2.3 Styrinstrument

Mål för miljö- och hälsoskyddsverksamheten

I hälften av de undersökta kommunerna finns någon form av kommunalt måldokument som styr verksamheten på miljö- och hälsoskyddsområdet i form av ett program för nämnden antaget av fullmäktige (Ale) eller en särskild miljöplan (Bräcke). Hällefors hänvisar till nämndens verksamhetsplan för åren 1990 - 94. I Sandviken anses det socialdemokratiska miljöpolitiska handlingsprogrammet inför valet 1988 ange målen för den aktuella verksamheten. I Nynäshamn och Tranemo pågår ett arbete med ett måldokument.

Reglemente för nämnden

I de flesta fall finns ett reglemente antaget av fullmäktige för nämnden och dess verksamhet. Oftast säger reglementet ingenting om hur samordningen av miljö- och exploateringsfrågorna respektive avvägningen mellan miljö- och exploateringsintressena skall gå till. Ett undatag är Hällefors kommun, vars reglemente tar upp den nämnda problematiken om än i allmänna ordalag.

Delegationsordningen

I fem av de sex kommunerna skedde en utökning av delegationen i samband med beslutet om organisationsförändringen. Undantaget är Ale, där man antog en ny och utvidgad delegationsordning fyra år efter organisationsförändringen. Mönstret vad gäller den utökade delegationen är inte entydigt. Tranemo har i främsta rummet delegerat mer inom förtroendemannaorganisationen, till nämndens arbetsutskott. Ale, Nynäshamn och Sandviken redovisar en utökning främst på miljö- och hälsoskyddssidan. I Hällefors är det tvärtom så att utökningen främst gäller byggsidan.

Ser man till balansen mellan miljö- och hälsoskyddet och byggsidan när det gäller omfattningen av delegationen är bilden även här splittrad. Tre av kommunerna framhåller att det inte finns någon principiell skillnad i fråga om fördelningen av beslut i nämnden och beslut på delegation mellan de två verksamhetsområdena. I två fall anser man att det finns en viss större benägenhet att delegera på byggområdet och i två fall att det förekommer mer delegation på miljö- och hälsoskyddsområdet.

2.4 Berednings- och handläggningsrutiner

Den politiska ärendeberedningen sker i tre av kommunerna i arbetsutskottet, i två kommuner i ordförande/gruppledarberedning och i ett fall i presidieberedning. I ett fall föregås den politiska beredningen av en tjänstemannaberedning samma dag med presidiet närvarande.

Med ett undantag, där det finns en informell löpande ordförandeberedning vid sidan av den formella ordförandeberedningen, förefaller beredningsprocessen relativt formaliserad, tydligast kanske i Tranemo. I det formella mönstret ingår att förvaltningschefen eller avdelningscheferna är föredragande vid beredningen och att ansvariga handläggande tjänstemän sitter med.

Huvudregeln i den politiska beredningen är att alla ärenden har blivit föremål för beredning på tjänstemannaplanet och att det därför finns ett tjänsteutlåtande att reagera på för de förtroendevalda. I en av kommunerna råder den speciella ordningen att varje avdelning har rätt att skriva ett eget yttrande direkt till nämnden. I samtliga fall finns det ett utrymme för politiska initiativ i beredningen. I några fall beskrivs denna möjlighet som mycket omfattande innebärande en möjlighet att "vända upp och ner" på ett ärende som beretts av tjänstemän. Återremisser med uppgift att komplettera beslutsunderlaget är inte ovanligt. Det principiellt sett vida utrymmet utnyttjas i varierande grad; i några fall säger man

att möjligheten utnyttjas sällan av de förtroendevalda. I ett annat fall säger man att politikerna inte alltid får respons för sina initiativ i beredningsprocessen på grund av motvilja från tjänstemännen.

I den pågående debatten har det bl a hävdats, att miljöaspekterna på ärendena i en sammanslagen nämnd skulle riskera kompromissas bort på en alltför låg nivå, under tjänstemannaberedningens gång. Som ett slags bevis för denna uppfattning anføres inte sällan att det ju för det mesta finns bara ett beslutsförslag till nämnden, inte alternativa förslag som politikerna kan välja mellan. Mot denna bakgrund ställde vi två frågor. Den ena gällde om det fanns klart uttalade önskemål från nämnden om att man fiktiskt ville ha endast ett beslutsförslag. Den andra frågan gällde på vilket sätt avvägningarna mellan vad man brukar kalla "exploateringsintressena" och "bevarandeintressena" sker i beredningsprocessen.

Det finns inte några formella bestämmelser om att förvaltningen skall presentera endast ett förslag till beslut i någon kommun, men det finns å andra sidan en tradition eller en outtalad förväntan från de förtroendevalda att de skall få ett och endast ett beslutsförslag. Det förekommer dock, om än inte ofta, att alternativa förslag redovisas. I vissa fall förtydligar politikerna sina synpunkter i intervju svaren genom att framhålla att alla ärenden skall vara fullt beredda med alla förutsättningar klarlagda. Eventuella intresse- eller andra konflikter i ärendena skall redovisas, liksom konsekvenserna av eventuella alternativa förslag.

I svaren på frågan om hur avvägningen mellan de olika intressena går till finns två huvudtyper. Den ena är att man hänvisar till att planarbetet i hög grad involverar miljömässiga bedömningar och avvägningar och att detta på intet sätt står i motsatsförhållande till miljö- och hälsoskyddets strävan att hävda miljöintresset. Den andra huvudtypen är allmänt hållna svar av typen att man klarar avvägningarna tack vare ett tydligt reglemente och mål i plandokument eller att "alla på förvaltningen blivit mera miljömedvetna". I svaren finns även exempel på problem och kontroverser. I en kommun är ordningen den att förvaltningschefen

svarar för sammanvägningen av intressena, vilket miljö- och hälsosidan inte är tillfreds med. Nämndpolitikerna i samma kommun klagar på både attityderna hos miljö- och hälsoskyddstjänstemännen och det beslutsunderlag de lägger fram.

För att utröna hur förhållandena är inom tjänstemannaorganisationen ställdes några frågor med inriktning på formerna för samverkan mellan miljö- och hälsoskyddsavdelningen och plan- och byggavdelningarna, den interna kommunikationen i den dagliga verksamheten och incitament eller rutiner för ett gränsöverskridande arbete.

När det gäller formerna för samverkan finns det ett relativt tydligt mönster. I de allra flesta fallen finns något slag av formaliserad samverkan. Det enda exemplet på plansamråd finns i Ale, där samråd sker mellan plan-, bygg- och miljö- och hälsoskyddsavdelningen samt tekniska förvaltningen en gång per månad. I Hällefors har man en gång i veckan förvaltningsmöten där all personal deltar och där man går igenom alla inkomna ärenden. På ett likartat sätt förfar man i Tranemo. Här har man även projekterat ett sk granskningsrum, där alla handlingar till aktuella ärenden skall vara tillgängliga. I Nynäshamn leder bygglövschefen en genomgång av inkomna bygglövsärenden en gång per vecka med representanter för miljösidan närvarande; de sistnämnda har här möjlighet att markera intresse för medverkan i handläggningen av enskilda ärenden. Någon motsvarighet när det gäller planärenden finns inte. I Sandviken är samverkan informell. I Bräcke sitter handläggarna dörr i dörr, och det som inte klaras ut vid de dagliga informella kontakterna sker vid kontorsträffar. I Ale utbyter man regelbundet information kring i första hand det löpande planarbetet.

När det gäller den interna kommunikationen i den dagliga verksamheten finns det uppenbart problem i varierande grad. I endast en av kommunerna verkar kommunikationerna fungera på ett tillfredsställande sätt. I flera fall råder uppenbart svårigheter att kommunicera mellan miljö- och hälsoskyddsavdelningen och plan- och byggavdelningarna

eller är de sociala kontakterna begränsade i den dagliga verksamheten. I några fall sägs det att problemen är mindre nu än tidigare.

Exempel på incitament och rutiner för att arbeta över gränserna finns i några fall. I en kommun har man ett system för intern kommunikation och samverkan som bygger på listan över ärenden som skall behandlas i nämnden. Här har miljö- och hälsoskyddsavdelningen möjlighet att uttala sina önskemål när det gäller handläggningen av ärenden etc, och handläggarna kan upprätta kontakter sinsemellan. I samma kommun remitteras ansökningar om förhandsbesked i lokaliseringsärenden till såväl miljö- och hälsoskyddsavdelningen som bygglovsavdelningen; strävan är att den sökande skall få besked samtidigt om bygg- och VA-delarna av ärendet. I en annan kommun samarbetar inspektörema på miljö- och hälsoskyddssidan och VA-sidan i en strävan att klara varandras områden i de enskilda fallen. I glesbygdskommunen Bräcke med en decentraliserad förvaltning är det självfallet nödvändigt att en och samma tjänsteman ständigt arbetar gränsöverskridande.

I den aktuella debatten har det också anförts att en sammanlagd nämnd skulle medföra svårigheter, när det gäller t ex tillsynsverksamheten inom kommunens egna förvaltningar, och risk för jävssituationer. På frågan om organisationsförändringen påverkat myndighetsutövningen på ovan antytt sätt svarar man genomgående att man inte har upplevt några problem på detta område, när det gäller miljö- och hälsoskyddssidan, åtminstone inte med koppling till organisationsförändringen. I en kommun hävdar politikerna rent av att miljö- och hälsoskyddssidan står starkare i dag tack vare den formella samverkan med plan- och bygg-sidan i kommunen.

2.5 Ärendestruktur och ärendeflöde

I debatten om lämpligheten att slå samman miljö- och hälsoskyddsnämnderna och byggnadsnämnderna har även fördelningen av ärenden

med anknytning till miljö- och hälsoskyddet respektive till plan- och byggsidan tillmätts visst intresse. Därvid har man i vissa fall velat "bevisa" att den relativt mindre andelen miljöärenden som nämnden beslutar om indikerar att just denna typ av ärenden "kommer bort". Mot denna bakgrund har vi försökt ta reda på hur de olika ärendetyperna fördelar sig. Denna uppgift är inte alldeles lätt, främst av tekniska skäl; det är således svårt att klassificera de olika ärendena i klara och tydliga kategorier typ "rena" miljöärenden eller planärenden respektive "blandade" ärenden, dvs ärenden där det finns tex både miljö- och planaspekter involverade. Dessutom är det en öppen fråga om en sådan exercis är särskilt meningsfull, eftersom många både politiker och tjänstemän förefaller tämligen överens om att ärendefördelningen i det avseende det här är tal om inte säger särskilt mycket om verksamhetens karaktär och inte heller om de olika delarnas relativa "tyngd".

Den bild som stiger fram ur våra data är inte alldeles lättolkad. En jämförelse mellan Hällefors, Ale, Nynäshamn, Sandviken och Tranemo visar att under 1990 låg de "rena" miljö- och hälsoskyddsärendena på en andel mellan 15 och 30 procent i de fyra sistnämnda kommunerna, medan andelen i Hällefors var så hög som 65 procent. Förklaringen i det sistnämnda fallet torde bl a ligga i dels att kommunen medvetet strävar efter att vara en sk ekokommun, dels att det finns exceptionellt många ärenden som berör strandskyddet. Som antytts ovan säger siffrorna inte hela sanningen om miljöfrågornas tyngd i sammanhanget. Som exempel på detta kan nämnas att i Nynäshamn och Sandviken uppskattas andelen "blandade" ärenden till mer än hälften respektive uppåt hälften av de ärenden nämnden fattar beslut om.

För att få en mera fullständig och därmed rättvisande bild är det nödvändigt att även ta med delegationsärendena. Tyvärr har det inte varit möjligt att skaffa fram uppgifter inom detta område med en sådan precision som krävs för att det skall vara meningsfullt att redovisa dem här. Vi får här nöja oss med en redovisning av delegationsärendena i Nynäshamns kommun som ett exempel utan att därmed säga att denna kommun är representativ för alla kommuner i urvalet.

Under 1990 togs sammanlagt 1.122 beslut på delegation. Av dessa var 136 renhållningsärenden, och 100 gällde avlopp/kompostering, vilket innebär att ärenden tillhörande miljö- och hälsoskyddsområdet svarade för ungefär 20 procent av alla delegationsärenden. Andelen bygglovsärenden var nästan dubbelt så stor, medan låneärendena var ungefär lika många som miljö- och hälsoskyddsärendena.

För fullständighetens skull bör till detta läggas dels att nämnden fattade beslut i cirka 200 ärenden under samma period, dels att AU fattade beslut i cirka 300 ärenden, främst lokaliseringsprövningar. Som tidigare nämnts uppgick miljö- och hälsoskyddsärendena i nämnden till cirka 15 procent, medan samma typ av ärenden i arbetsutskottet var ytterst sällsynta. Ser man till fördelningen mellan beslutsärenden i nämnden och AU, dvs politiskt fattade beslut, och delegationsbeslut, finner man att delegationsärendena svarade för 70 procent. Denna siffra stämmer hyggligt överens med uppskattningar av andelen i Hällefors resp Tranemo. - Som jämförelse till de cirka 200 beslutsärendena i Nynäshamn kan nämnas att nämnden i Ale under 1990 fattade beslut i cirka 900 ärenden varav cirka 600 byggärenden.

Avslutningsvis några uppgifter om att nämnden fattar beslut i ärenden som formellt sett är delegationsärenden men som av olika skäl förs upp till beslut av politikerna. Här förefaller praxis förhållandevis entydig. Vanligt förekommande svar på en fråga om dessa förhållanden är att nämnden tar sig an ärenden som innehåller eller kräver beslut om påföljd eller vite, (omprövning av) avslagsärenden samt ärenden som är oklara beträffande tillämpningen av en viss praxis eller om det finns principiella inslag som nämnden vill ta en ställning till.

2.6 Effekterna av den nya organisationen

Att mäta effekterna av en organisationsförändring är alltid förenat med svårigheter. En uppenbar svårighet är att man inte säkert kan veta vilka

effekter som direkt hänger samman med förändringen av organisationen och vilka förändringar/effekter som emanerar från andra faktorer. Dessutom är det svårt att väga samman många människors mer eller mindre välgrundade uppskattningar till en helhetsbedömning.

Med dessa reservationer i minnet redovisas här utfallet av en fråga som löd så här:

- Har den nya organisationen medfört ökad effektivitet, bättre samordning och bättre service?

Utan att övertolka svaren törs man säga att i stort sett genomgående dominerar de positiva omdömena. I en kommun är den samlade bedömningen något avvikande. Här framhåller de svarande att effektiviteten och samordningen i stort är oförändrade, medan servicen förbättrats. I en av de andra kommunerna är uppfattningen den omvända: oförändrad service men förbättring i de andra avseendena.

Vi har också bett de svarande att ange vilka de viktigaste fördelarna respektive nackdelarna med den nuvarande organisationen är.

När det gäller fördelar är det främst samordningsvinsterna som tas upp. Variationerna på detta tema är

- samlat grepp på miljö- och plan/byggfrågorna
- bättre samordning av ärendena
- grundligare och bättre handläggning
- tydligare helhetssyn i nämnden; mer aktiv miljödiskussion

Därmäst framhåller man temat bättre service, som i vissa fall beskrivs som att kommunen får ett gemensamt ansikte utåt mot allmänheten eller att förvaltningen kan ge ett samlat besked till dem som söker tillstånd av olika slag.

Minst framträdande är de effekter som hänger samman med ökad effektivitet. Bland övriga förekommande teman finns: "mer slagkraftig kompetens" och att miljöfrågorna får större tyngd.

När det gäller nackdelarna med den nya organisationen är det främst sakområdets stora spännvid som betonas kopplat till politikernas bristande förmåga att famna om detta. I ett fall anser politikerna i en kommun att denna bristande förmåga balanseras av en kompetent tjänstemannakår. Handläggarna i samma kommun menar att politikernas tillkortakommanden kunskapsmässigt motiverar att man borde ha separata nämnder som tidigare.

Ett annat relativt framträdande tema gäller personalen och dess kompetens. I en av de decentraliserade kommunerna menar man t ex att det finns en risk för kompetensförlust genom personalens utspridning, något som mer speglar ett decentraliseringsproblem än ett integreringsproblem. I en annan kommun har man problem med att nyrekrytera personal på grund av att tjänsterna "devalverats" kompetensmässigt. Åter i en annan kommun klagar handläggarna på miljö- och hälsoskyddsområdet på att den administrativa biträdespersonalen saknar kunskap på deras område. En avdelningschef på samma område beklagar att förvaltningschefen, stadsarkitekten, saknar miljökompetens.

I några enstaka fall klagar tjänstemän på miljö- och hälsoskyddsområdet på sin situation. Exempel på detta är att miljöfrågorna ställs åt sidan av chefen/stadsarkitekten samt att det är svårt att hävda miljö- och hälsoskyddets intressen inom förvaltningen. Även svårigheten att bilägga konflikter på handläggarnivå tas upp.

3.SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Den här redovisade undersökningen kan i punktform sammanfattas på följande sätt:

- Möjligheten att lägga miljö- och hälsoskyddsfrågorna i samma nämnd som plan- och byggfrågor ger upphov till en betydande organisatorisk mångfald.
- Den aktuella organisationsförändringen är i de undersökta kommunerna ingen isolerad reform utan ett led i en större förändringsstrategi.
- Beredningsprocessen är i allmänhet relativt formaliserad.
- Utrymmet för politiska initiativ i beredningsprocessen är betydande men utnyttjas i varierande grad, i några fall sällan.
- Viss oklarhet råder om var och hur sammanvägningar/kompromisser sker mellan "bevarandeintressen" och "exploateringsintressen".
- Det finns en uppenbar strävan efter formaliserad samverkan inom förvaltningen.
- Det finns problem med internkommunikationen inom förvaltningarna på flera håll.
- Problem med tillsynsverksamheten riktad mot kommunens egna anläggningar har inte direkt med organisationsförändringen att göra.

- Antalet "rena" miljöärenden i nämnden säger inte allt om dessa frågors relativa tyngd. Dessa ärendens andel av samtliga ärenden varierar mellan 15 och 65 procent.
- Den största delen av beslutsfattandet sker på delegation. Under vissa förhållanden förs delegationsärenden upp till politisk behandling.
- Omdömena om effekterna av förändringen är övervägande positiva.
- Bättre samordning och service anges som de viktigaste fördelarna.
- Kompetensbrister bland politiker och personal anges som de viktigaste nackdelarna.

Som ett sammanfattande omdöme kan man säga, att det område som vi här studerat knappast är ett verksamhetsområde i kris till följd av en genomförd organisatorisk förändring. Flera av de problem och farhågor som hållits fram i debatten förefaller sakna grund eller vara överdrivna.

Det kanske största problemet förefaller vara mötet mellan två relativt artskilda kulturer, miljö- respektive plan- och byggkulturen, med skilda professionella profiler, värderingar och förhållningssätt. Detta möte ger i många fall uppenbart upphov till kommunikations- och samarbetsproblem. Det är knappast rimligt att peka ut organisationsförändringen i sig som orsaken till dessa problem, möjligen att de accentueras då för- valtningarna läggs samman.

Ett annat problem, som kan vara i samma storleksordning, är brister i kompetens på förtroendemannasidan, ett i och för sig logiskt problem som följer av verksamhetsområdets stora spännvidd.

Det finns också skäl att framhålla att denna undersökning inte gett ett helt klart besked i den viktiga frågan om hur och var avvägningarna

faktiskt sker mellan bevarandaspekterna och exploateringsaspekterna i de ärenden nämnden behandlar.

Denna undersökning är inte tillräcklig som grund för att säga något bestämt om huruvida det finns skäl att undanta miljö- och hälsoskyddsområdet, när det gäller en generellt fri nämndorganisation i den kommande nya kommunallagen. Mot bakgrund av vad som redovisats här är det dock mer som talar för att miljö- och hälsoskyddsfrågorna skulle tåla en sådan ordning i större skala än vad som talar mot. Möjligen finns det skäl att i andra sammanhang än i kommunallagen ställa krav på arrangemang som garanterar kvaliteten i verksamheten, t ex att det skall finnas en kompetent chef för verksamhetsområdet, oavsett hur man organiserar verksamheten.

Bilaga 5

FRÅN OBLIGATORISKA NÄMNDER TILL OBLIGATORISKA UPPGIFTER

- Några juridiska synpunkter

Göran Hegen

1. UPPDRAGET

Civildepartementet har uppdragit åt mig att redovisa synpunkter på en fri nämndorganisation i kommuner och landsting. Synpunkterna skall i första hand vara av juridisk natur. Avsikten är inte att i gå igenom speciallagstiftning som rör det specialreglerade området utan avsikten är att uppmärksamma olika frågor som hänger samman med en fri nämndorganisation. Uppdraget omfattar inte heller att lägga fram förslag till lagtext och ändringar i olika lagar.

2. NÄMNDORGANISATIONEN IDAG

2.1 Kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet 1/

I kommunallagen (KL) sägs att i en kommun skall finnas en kommunstyrelse och i en landstingskommun ett förvaltningsutskott med huvudsaklig uppgift att leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen har därutöver vissa i KL fastställda uppgifter. Den skall också fullgöra de uppdrag som kommunfullmäktige överlämnat till den.

1/1 utredningen avses med "kommunen" såväl kommun som landstingskommun, med "kommunfullmäktige" såväl kommunfullmäktige som landstinget och med "kommunstyrelse" såväl kommunstyrelse som förvaltningsutskott. Det är endast när skillnader föreligger som de olika organen skiljs åt.

2.2 Specialreglerade nämnder

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

Regler om specialreglerade nämnder finns i olika specialförfattningar. Dessa kan ha andra bestämmelser än vad som gäller enligt KL. KL:s regler har emellertid kommit att efter hand i stort sett slå igenom även när det gäller de specialreglerade nämnderna. De viktigaste särbestämmelserna gäller jäv och mandattider. Vissa specialreglerade nämnder måste finnas. De brukar då kallas obligatoriska. Exempel på en sådan nämnd är byggnadsnämnden. I några fall behöver den specialreglerade nämnden inte vara en särskild nämnd utan kommunen kan uppdra åt en annan nämnd att fullgöra uppgifterna. Man brukar då tala om fakultativ specialreglerad nämnd. Exempel på en sådan nämnd är trafiknämnden. En mer utförlig redovisning av nämnderna lämnas i avsnitt 2.7.

2.3 Fakultativa nämnder

För förvaltning och verkställighet får kommunfullmäktige och landstinget inrätta de nämnder som behövs för att bedriva verksamheten. Dessa brukar kallas fakultativa nämnder. I huvudsak gäller samma bestämmelser för dessa som för kommunstyrelsen. Exempel på en sådan nämnd är kulturnämnd.

2.4 Lokala organ i kommuner

Den traditionella nämnden har en hel kommun som verksamhetsområde. Genom lagen om lokala organ kan emellertid en kommun välja att låta en nämnd (lokalt organ) arbeta endast inom en del av kommunens yta. Ett lokalt organ är antingen distriktsnämnd (som arbetar inom

ett fackområde), kommunfelsnämnd (som handlägger flera fackområden) eller institutionsstyrelse (som förvaltar en anläggning eller liknande). Lagstiftningen av lokala organ är av försökskaraktär. Socialtjänstlagen ger möjlighet att på det sociala området istället inrätta sociala distriktsnämnder. För sådana nämnder gäller socialtjänstlagens bestämmelser och inte lokalorganslagen.

2.5 Särskilda organ i landstingskommuner

Landstinget kan inrätta särskilda nämnder för att dessa skall handha förvaltning och verkställighet för en del av landstingetskommunen eller för en eller flera anläggningar. De får också handha en eller flera delar av den landstingskommunal verksamheten. Dessa nämnder är underställda en eller flera nämnder till skillnad från andra nämnder som är ansvariga direkt gentemot landstinget.

2.6 Nämndernas inbördes förhållande

Alla nämnder är i princip sidoställda. Detta gäller även i förhållandet till kommunstyrelsen. Denna har emellertid så särskilda och viktiga uppgifter t ex vid beredning av ärenden till kommunfullmäktige att den många gånger uppfattas som överordnad. En nämnd kan inte utan lagstöd bestämma över en annan.

2.7 Redovisning av specialreglerade nämnder

De nämnder som idag kan anses som specialreglerade obligatoriska nämnder är byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och valnämnden. Skolstyrelsen har fram till 1 januari 1991 också varit obligatorisk. Socialnämnden är det fram till 1 januari 1992. Spe-

cialreglerade fakultativa nämnder i kommunerna är räddningsnämnden, trafiknämnden, arbetslöshetsnämnden, kristidsnämnden, beredskapsnämnden (vid ofred) och civilförsvarsnämnden. I kommunerna skall också finnas förmedlingsorgan för bostadslån och bostadsbidrag. Såväl socialnämnden som skolstyrelsen får betraktas som specialreglerade fakultativa nämnder efter lagändringarna.

På landstingsområdet är endast folkhögskolestyrelserna obligatoriska specialreglerade nämnder. Fakultativa sådana är hälso- och sjukvårdstyrelsen, omsorgsnämnden, tandvårdsnämnden och utbildningsnämnden.

Obligatoriska och specialreglerade särskilda nämnder har en mandatperiod på 3 år. Fakultativa nämnder kan däremot ha en kortare mandatid.

2.8 Frikommunförsöket

Inom ramen för frikommunförsöket har vissa kommuner medgivits undantag från kravet att ha vissa obligatoriska specialreglerade nämnder. Det har gällt byggnads-, miljö- och hälsoskydds- och socialnämnderna samt skolstyrelsen.

I en särskild rapport FRI NÄMNDORGANISATION har konsultgruppen Res Publica i december 1990 på civildepartements uppdrag redovisat erfarenheter av lagstiftningen av kommunernas organisation. Frikommunförsöket och erfarenheterna av en fri nämndorganisation behandlas därför inte här mer ingående.

En särskild utredare har tillsatts av regeringen med uppgift att utvärdera frikommunernas försöksverksamhet.

2.9 Överförmyndarverksamhet

I varje kommun skall finnas antingen överförmyndare eller en överförmyndarnämnd. Väljer en kommun att ha en nämnd kan överförmyndarnämnden anses vara en specialreglerad obligatorisk nämnd.

2.10 Förtroendenämnder och besvärsnämnder

Förtroendenämnderna i landstingskommunerna vilka inte har några egentliga verkställighetsuppgifter lämnas utanför denna utredning. Dessamma gäller besvärsnämnderna. Dessa senare föreslås upphöra genom den nya KL.

2.11 Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige bestämmer kommunstyrelsens och övriga nämnders verksamhet. De fastställer bl a budget, anger lokala mål för verksamheter och utser ledamöter i nämnderna. Genom bl a revisionen följer de också upp att verksamheten bedrivs på avsett sätt. Genom olika speciallagar bestäms emellertid verksamhetens innehåll också av staten. I de fall verksamheten därvid sker genom myndighetsutövning mot enskild kan kommunfullmäktige inte bestämma över verksamhetens innehåll eller ge direktiv om hur ärenden skall handläggas vad gäller sakinnehållet. Vid myndighetsutövning är det således staten mer än kommunen som anger vilka regler som skall gälla även om det i vissa fall även finns möjligheter för utfyllnad och konkretisering av de statliga bestämmelserna. Omfattningen härav framgår av lag.

I vissa fall anges uttryckligen nationella mål av riksdagen medan lokala mål får fastställas kommunalt.

3. FRI NÄMNDORGANISATION

3.1 Begreppet

Begreppet "fri nämndorganisation" är inte klart definierat. Man kan tänka sig en reglering helt fri från krav på särskilda nämnder till en reglering med krav på att vissa uppgifter handläggs av särskilda nämnder. Kommunstyrelsen brukar i debatten lämnas utanför begreppet. Det bedöms självklart att behålla kravet på en sådan kommunövergripande nämnd.

I en fri nämndorganisation - dvs även med krav på vissa nämnder - kan nämnderna antingen vara kommunomfattande eller geografiskt indelade. Man brukar tala om centrala och lokala nämnder.

3.2 Obligatoriska uppgifter

I en helt fri nämndorganisation kan man säga att uppgifter kan vara obligatoriska för en kommun medan uppgifternas organisatoriska fördelning på kommunala nämnder är i princip överlämnad åt kommunen att själv bestämma. Detsamma gäller naturligtvis även för kommunens allmänna icke specialreglerade verksamhet.

3.3 Fakultativa specialreglerade nämnder

Man kan också tänka sig en friare nämndorganisation än idag som bygger på att det, som på det landstingskommunala området, finns fakultativa specialreglerade nämnder - centrala eller lokala. Det skulle göra det möjligt att hålla samman statliga uppgifter inom ett organ vare sig det är kommunomfattande eller geografiskt indelat. Det skulle också

ge möjlighet - till skillnad från idag - att lägga samman olika fackområden i samma nämnd. Det ger dock inte möjlighet att helt fritt fördela statliga uppgifter mellan olika nämnder.

3.4 Sociala och skolan

I socialutskottets betänkande om ansvarsfördelning inom äldreomsorgen sägs att social- nämnden blir en sådan fakultativ specialreglerad nämnd. Genom ändringar i socialtjänstlagen sägs nu endast att socialtjänsten skall fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Man kan kanske säga att det möjliggör att inrätta hur många nämnder som helst med uppgifter inom socialtjänsten. Alla dessa blir då specialreglerade såvitt gäller socialtjänsten.

Inom skolans område sägs att för det kommunala skolväsendet skulle utses en eller flera nämnder. Av propositionen framgår att det skall stå kommunerna fritt att helt eller delvis uppdra åt sådan nämnd som handhar andra kommunala frågor att även svara för skolfrågor. Vissa eller samtliga frågor skall också kunna läggas direkt på kommunstyrelsen. Om det inrättas en eller flera särskilda nämnder betraktas de som fakultativa specialreglerade nämnder.

3.5 Utredningens definition

I denna utredning menas med fri nämndorganisation i första hand att kommunen utan krav i speciallagar själv får avgöra inom vilken nämnd en uppgift skall handläggas. Uppgifter inom ett fackområde kan således fördelas på flera nämnder. Nämnderna kan vara centrala eller lokala allt efter kommunens eget behov.

3.6 Politisk organisation

I detta sammanhang är det - för undvikande av missförstånd - viktigt att understryka att en kommun är en politisk organisation. Denna organisation sköts på den kommunala självbestämmanderättens grunder av de förtroendevalda. Det är således nämnderna som ansvarar för olika uppgifter. Till sitt biträde kan de förtroendevalda ha anställda eller andra sakkunniga med utbildning inom olika fackområden. Några krav på särskilda anställda finns bara i några få enskilda fall (t ex inom räddningstjänsten). Det finns också enstaka krav på att det i vissa fall skall finnas tillgång till särskild kompetens (t ex i plan- och bygglagen).

I huvudsak är den kommunala tjänstemannaorganisationen helt oreglerad i lagstiftningen. Förvaltningskontoren kan utformas helt efter en kommuns uppfattning. En nämnd behöver inte ha en "egen" förvaltning. En förvaltning kan mycket väl biträda flera nämnder. Något hinder mot att ha t ex ett gemensamt "plan- och bygglövs kontor" och "miljö- och hälsoskyddskontor" finns inte.

Det ankommer således på varje kommun att själv avgöra sin organisation. På "småkommunernas" tid var det inte ovanligt med endast ett eller några få tjänstemannakontor i en kommun med uppgift att biträda de olika kommunala nämnderna. Idag tycks vissa kommuner återgå till ett mindre antal kontor. En fri nämndorganisation påverkar således inte tjänstemannaorganisationen utan frågan är endast om kommunerna själva skall få bestämma vilka nämnder som skall finnas och var obligatoriska uppgifter skall handhas.

4. ROLLERNA SOM PART OCH MYNDIGHET

4.1 Kommunal roller

En kommun uppträder både som part och som myndighetsutövare. En kommun är t ex ofta en stor fastighetsägare. I den egenskapen ansöker kommunen om bygglov och kan också bli föremål för en bedömning av om bostadsfastighetsbeståndet hölls i sådant skick att det utgör sanitär olägenhet. I kommunen avgörs också om bygglov skall beviljas och om sanitär olägenhet föreligger. Idag åvilar det den obligatoriska bygg- nadsnämnden att handlägga bygglovsärendet och den likaså obligatoriska miljö- och hälsoskyddsnämnden att avgöra hälsoskyddsärendet. Med dagens lagstiftning riskeras normalt inte att den nämnd som förvaltar fastigheter också avgör myndighetsärendena. Som andra exempel kan nämnas att en kommun bedriver miljöfarlig verksamhet som kommunen i form av miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar tillsyn över.

I lokalorganslagen och lagen om friare nämndorganisation har detta förhållande uppmärksammats. Det sägs att en nämnd inte får bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen om nämnden företräder kommunen som part i ärendet.

4.2 Dagens reglering

Genom en sådan bestämmelse hålls de olika rollerna isär. Regleringen är emellertid inte helt genomförd i dagens lagstiftning. I räddningstjänstlagen sägs att kommunstyrelsen skall utgöra räddningsnämnd om inte en särskild nämnd inrättats eller uppdrag att vara räddningsnämnd lämnats till annan. Om en kommunstyrelse förvaltar kommunens fastig-

heter och samtidigt, således i enlighet med lagstiftningen, är räddningsnämnd, kan kommunstyrelsen uppträda både som part i fråga om brandtillsyn och som fastighetsägare. Liknande kollisioner torde kunna förekomma i trafiknämnden och även i viss mån vid handläggning av statliga låneärenden.

4.3 Framtida reglering

En fri nämndorganisation kan antingen utformas helt fri dvs utan regler överhuvudtaget om nämndorganisationen eller som idag på den landstingskommunala sidan med vissa fakultativa specialreglerade nämnder dvs utan några obligatoriska sådana.

I det förra fallet kan sägas att staten ålägger kommunen att handha särskilda detaljerade uppgifter precis som idag men bestämmer inte vem inom kommunen som skall handlägga dem. Uppgifterna blir obligatoriska medan organisationen inom ramen för bestämmelserna i en ny KL blir helt frivillig med rätt för kommunen att bestämma sin organisation med utgångspunkt från de lokala förutsättningarna. Det blir då också kommunen som avgör om nämnderna skall vara geografiskt avgränsade.

I det senare fallet däremot behålls ett system med specialreglerade fakultativa nämnder som kan medföra att nämnder slås samman och att fakultativa nämnder får i uppdrag att jämsides med andra uppgifter vara specialreglerade. Uppgifterna kan också fördelas på flera facknämnder och geografiska nämnder. Uppgifterna blir då mer sammanhållna än i det första fallet.

Oberoende av vilken väg man väljer måste en reglering av de båda rollerna ske. Det är naturligtvis nödvändigt att hålla isär dessa i så stor utsträckning som möjligt. Vid en helt fri nämndorganisation bör fastslås att en och samma nämnd inte får handha uppgifter som innebär att samma nämnd blir både part och myndighetsutövare. Man kan då tänka

sig att kommunen inte får handlägga just dessa "egna" partsärendena men däremot att de allmänt kan handlägga myndighetsutövningsärenden inom området och samtidigt vara part. Vid myndighetsutövning i förhållande till sig själv skulle emellertid en annan nämnd, en "kommunal myndighetsutövningsnämnd", finnas inrättad. Man kan också tänka sig ett allmänt förbud mot att låta en nämnd handha både partsuppgifter och myndighetsutövningsuppgifter inom samma fackområde.

Väljer man att använda ett system med fakultativa specialreglerade nämnder, som utan obligatorium, kan inordnas i en kommunal organisation dvs att alla myndighetsutövningsärenden i princip skall hållas samman inom en eller flera nämnder utan möjlighet att fritt fördela olika uppgifter mellan ett i princip obegränsat antal nämnder måste det av lagstiftningen framgå att myndighetsutövningsärenden inte får läggas på en nämnd som kan uppträda som part i förhållande till nämnden.

Exempel på det första alternativet med helt fri organisation är att en nämnd skulle kunna vara såväl fastighetsförvaltande som bygglovsgivande nämnd. I frågor som rör kommunen som fastighetsägare och part skulle emellertid en annan (t ex myndighetsutövningsnämnd) vara bygglovsgivande nämnd. Vid den andra lösningen får istället föreskrivas att t ex en fastighetsförvaltande nämnd inte får var bygglovsgivande.

Lösningen på frågan om dubbla roller bör således bli olika beroende på vilken modell på fri nämndorganisation som väljs. Några hinder mot någon av dem bör från juridisk synpunkt inte kunna läggas. Ett problem kan vara att det kan bli svårt att upprätthålla tillräckligt hög kompetens hos en myndighetsutövningsnämnd eftersom ärendemängden riskerar att bli liten i många typer av ärenden.

Gränsen mellan de båda rollerna bör således markeras. Den bör dock inte dras alltför snävt. Det bör t ex inte vara något hinder mot att vara ansvarig för översiktsplanering och markförvaltning i samma nämnd.

5. SAMMANLÄGGNING AV SPECIALREGLERADE UPPGIFTER I EN ELLER FLERA NÄMNDER

5.1 Sammanläggning av uppgifter

I debatten har ibland en fri nämndorganisation kritiserats för att vissa verksamheter skulle få en mindre framträdande roll. Bl a har nämnts att en sammanhållen byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd skulle verka hämmande på fackkompetensen, hos såväl förtroendevalda som anställda. Det skulle också medföra att angelägna och viktiga uppgifter inte skulle värnas på samma sätt som idag.

Om en fri nämndorganisation utformas så att endast uppgifterna blir obligatoriska skulle en kommun kunna fördela dessa uppgifter på ett flertal olika nämnder. Uppgifter i t ex plan- och bygglagen skulle kunna fördelas på olika lokala och centrala nämnder. Dessa nämnder skulle även kunna handlägga uppgifter som idag ligger på en specialreglerad nämnd. I en nämndorganisation utformad med specialreglerade nämnder kan uppgifterna inte fördelas ut i samma utsträckning. De kan naturligtvis läggas på flera lokala nämnder men i övrigt inte fördelas annat än efter stora fackområden.

Oavsett vilket system som väljs i en ny KL har kommunen att handha de uppgifter som staten lagt på kommunerna. Om dessa läggs på specialreglerade fakultativa nämnder eller på kommunen kan från den synpunkten inte anses ha någon betydelse. Idag förekommer båda formerna. Det avgörande från lagstiftarens synpunkt måste vara att uppgifterna blir utförda i enlighet med riksdagens beslut.

5.2 Kompetens

Eftersom uppgifterna i båda fallen skall utföras av kommunen ankommer det naturligtvis på kommunerna att se till att kommunerna har erforderlig kompetens härför.

Några farhågor för att kommunerna skulle ta lättare på vissa frågor bara för att facknämnder slås samman eller uppgifter fördelas på flera torde knappast föreligga. Kommunernas skyldighet att fullgöra uppgifterna förändras inte genom en friare nämndorganisation. Förvaltningskontorsorganisationen måste inte påverkas av en förändrad nämndorganisation. KL och speciallagarna ställer - med några undantag - inte krav på att kommunerna skall ha särskild kompetens.

5.3 Intresse motsättningar

Någon risk att få dubbla roller, som i förhållandet part - myndighetsutövare, uppkommer knappast vid en sammanläggning av myndighetsutövande uppgifter. Varje ärende skall behandlas med utgångspunkt från "sin" lagstiftning. Lagstiftningen i sig ger inte upphov till kollision vid handläggning av olika ärenden. Om bygg- och miljöärenden läggs samman i samma nämnd innebär det inte att de förtroendevalda tvingas välja mellan att värna bygg- eller miljöaspekter. De måste givetvis behandla ett ärende med utgångspunkt från den lagstiftning som gäller för det ärende som behandlas. Vid bygglovsgivning är det sålunda plan- och bygglagen som tillämpas och vid sanitär olägenhet miljöskyddslagstiftningen. Detta kan dock innebära att nämnden - efter det att bygglov givits - med stöd av miljöskyddslagstiftningen kan få ingripa mot ett byggnadsföretag. Några rättsliga hinder däremot kan inte anses föreligga. I vissa fall torde det kanske snarare vara en fördel om samma nämnd behandlade ett ärende med kompetens från flera fackområden, t ex inom plan- och byggområdet, miljö- och hälsoskyddsområdet och räddningstjänsten, men även inom skola och barnomsorg.

5.4 Erfarenheter

I rapporten FRI NÄMNDORGANISATION sägs att de frikommuner som valt att lägga samman specialreglerade uppgifter haft frågan under observation och att det hittills inte uppstått några problem. Det har dock uttryckts oro för att miljöaspekterna skulle komma bort vid en samtidig behandling av plan- och byggärenden. Detta är en farhåga för att miljöaspekterna skall få mindre betydelse. Det kan dock även bli så att miljöfrågornas vikt understrykes.

Som kommentar till rapporten säger författarna att det tycks finnas en viss tvekan bland kommunerna om vad som kan komma att ske i ett längre perspektiv. Vissa kommuner har uppenbarligen valt att inte lägga samman nämnder där befarade intressekonflikter kan uppkomma. De kommuner som lagt samman sådana nämnder sägs kontinuerligt följa de nya nämndernas arbete.

Det tycks vara så att intressekonflikterna till viss del finns mellan olika yrkesföreträdare. Några intressekonflikter i själva lagstiftningen har inte påståtts finnas. Som nämnts inledningsvis påverkas inte tjänstemannaförvaltningen i och för sig genom en fri nämndorganisation.

5.5 Lokala skillnader

I en fri nämndorganisation får varje kommun själv bestämma hur den vill organisera sig. Intressekonflikter kan vara lokala. Det som passar en kommun kanske inte stämmer med en annans uppfattning. Det är naturligtvis av största vikt att medborgarna blir väl informerade om vem som handlägger en fråga. Detta blir särskilt viktigt om nämndorganisationen blir helt fri. Det blir då också viktigt att statliga tillsynsmyndigheter hålls väl underrättade om var varje enskild uppgift handläggs.

Varje kommun är speciell. Det kan gälla läge, storlek, sysselsättning, miljö m m. Föresättningar är därför olika ute i kommunerna. Genom en fri nämndorganisation ges kommunerna större eller total frihet att själv ha den organisation som är lämpligast. I första hand bör utgångspunkten vara att organisationen skall vara medborgar- och effektivitetsinriktad och inte inriktad mot den egna administrationen eller den statliga. Ett sådant synsätt talar för att olika fackområden även när det gäller myndighetsutövningen skall kunna bestämmas av varje kommun.

6. JÄV

6.1 Dagens regler

I dagens lagstiftning skiljer sig jävsreglerna mellan dels kommunstyrelsen och de fakultativa nämnderna och dels de specialreglerade nämnderna.

I kommunstyrelsen och de fakultativa nämnderna gäller kommunalagens mindre stränga regler. Det gäller även om kommunstyrelsen eller en fakultativ nämnd utgör en specialreglerad nämnd t ex räddningsnämnd.

I de specialreglerade nämnderna i övrigt gäller förvaltningslagens något strängare jävsregler som är mer inriktade på myndighetsutövning.

6.2 Jäv vid fri nämndorganisation

I en fri nämndorganisation måste jävsreglerna ses över. I förslaget till ny KL föreslås en gemensam jävsregel för hela den kommunala förvaltningen. En sådan lösning torde vara den bästa. En annan kan vara att ha olika regler för ärenden som utgör myndighetsutövning och andra ärenden. När den nuvarande regleringen fastställdes motiverades den bl a med att det skulle bli enklare att alltid ha samma jävsregler i en nämnd. Eftersom varje ärende ändå måste särskiljas som myndighetsutövning eller ej torde det inte vara några större problem med olika regler i samma nämnd. Det är emellertid då nödvändigt att förtroendevalda och andra handläggare är väl informerade om att olika regler kan gälla.

7. SEKRETESSFRÅGOR

7.1 Sekretesslagen

Sekretessfrågor har diskuterats vid införande av kommunalnämnder men också i frikommunprojektet.

Huvudregeln i sekretesslagstiftningen är att det för varje verksamhetsområde för sig skall avgöras om sekretess föreligger. Det gäller således att inom de i sekretesslagen reglerade områdena avgöra sekretessen.

Exempel på sådana områden är "socialtjänsten", "hälso- och sjukvården", "skolans elevvårdande verksamhet" och "utbildningsväsendet i övrigt". Varje uppgift som finns hos en kommunal myndighet måste alltid från sekretessynpunkt avgöras från ett sådant uppgiftsområde. I vissa fall bedöms uppgifter tillhöra två eller flera verksamhetsområden. Vid antagande av lagom ändrad ansvarsfördelning inom äldreomsorgen uttalas t ex i utskottsbetänkandet att den kommunala hälso- och sjukvården i sekretesshänseende tillhör samma verksamhetsområde som den kommunala socialtjänsten.

Finns det i sekretesslagen ett förbud att röja en uppgift får uppgiften i normalfallet inte utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften.

Varje myndighet skall tillse att en sekretessbelagd uppgift inte blir känd för fler inom myndigheten än som krävs för att ett ärende skall kunna handläggas riktigt.

Uppgiften får inte heller röjas för annan myndighet om det inte finns stöd för sådan överföring i sekretesslagen.

Huvudregeln är således att uppgift inte får överföras från en myndighet till en annan. Det finns vissa undantag från denna regel när det gäller bl a tillsyn, revision och arkivering.

I sekretesslagen finns också bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen. Sålunda finns t ex en s k generalklausul som ger möjlighet att i vissa fall lämna uppgift om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företrädelse framför det intresse som sekretessen skall skydda. Denna klausul skall användas restriktivt. Den gäller inte på flertalet uppgifter som rör enskilds personliga förhållanden, t ex inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Sekretess utgör inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin

egen verksamhet. Denna bestämmelse kan endast användas i myndighetens eget intresse.

Vid bedömning av om sekretess föreligger för en uppgift skall avgöras om i lagen uppställda skaderekvisit är uppfyllda. Dessa är i huvudsak "raka" eller "omvända". Vid raka skaderekvisit är regeln enkelt uttryckt att offentlighet föreligger medan det omvända skaderekvisitet bygger på att sekretess föreligger för en uppgift. Inom hälso- och sjukvård och socialtjänst föreligger det omvända. Inom den elevvårdande verksamheten det raka. Inom skolan finns också det omvända för vissa verksamheter.

Skillnaden medför att uppgifter ibland kan lämnas ut från skolan till t ex socialtjänsten men inte tvärtom.

Sekretess till skydd för enskild kan normalt helt eller delvis efterges av honom.

Dagens gängse nämndorganisation, åtminstone före ändringarna på det sociala och på skolans områden bygger på att fackverksamheterna hålls isär. Skolstyrelsen har handlagt utbildningsfrågor, socialnämnden socialtjänsten. Genom en fri nämndorganisation kan det bli möjligt att föra samman uppgifter för vilken olika sekretessbestämmelser finns till en och samma nämnd. Inom samma nämnd (myndighet) kommer att kunna handläggas ärenden om en enskild person som rör såväl t ex socialtjänst som elevvårdande verksamhet.

Sekretesslagstiftningen bygger på denna fördelning på fackområden. En integrering av olika verksamheter stämmer därför icke fullt ut med de synsätt som gällde vid sekretesslagens tillkomst.

Lagstiftningen säger därvid således att en sekretessbelagd uppgift som nämnden fått i en verksamhet inte får utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretessen gäller för uppgiften. Sekretessbelagda uppgifter

inom utbildningen får alltså inte användas vid bedömning av ett socialtjänststämmande.

Varje kommunal nämnd handhar dock redan idag verksamheter där uppgifter kan omfattas av olika sekretessbestämmelser. Det finns inom en socialnämnd andra sekretessbestämmelser än socialtjänsten t ex inom det personalsociala området, som kan göra att handläggare kan få sekretessbelagda uppgifter från mer än ett håll.

7.2 Sekretess i en fri organisation

Som nämnts inledningsvis har denna fråga uppmärksamats vid införande av bl a kommundelsnämnder. Det förhållande att landstingen haft relativt fri nämndorganisation lär inte ha lett till några svårigheter att tillämpa sekretesslagstiftningen.

Sekretessreglerna kan inte sägas hindra en friare nämndorganisation. Det är emellertid nödvändigt att sekretessfrågorna ständigt uppmärksammas. Förtroendevalda och anställda måste ges god utbildning i dessa frågor så att sekretessbelagda uppgifter inte felaktigt används utanför en verksamhet.

I en nämnd med uppgifter inom från sekretesssynpunkt skilda verksamhetsråden kan således ledamöter och anställda få kunskap om en person från olika områden. Vid beslutsfattandet får dock hänsyn inte tas till sekretessbelagda uppgifter om en person som erhållits i en annan verksamhet.

Idag avgörs endast en mindre del av myndighetsutövningsärenden av de förtroendevalda. Även om variationer finns är flertalet avgöranden delegerade till anställda. I de fall förtroendevalda beslutar är det ofta inte nämnderna utan utskott som handlägger ärendena. Integreringen av olika verksamheter kommer förmodligen mer att röra själva näm-

dens verksamhet än den anställdes. En sammanlagd nämnd för barnomsorg och skola måste inte innebära att den anställda handläggaren får tillgång till alla uppgifter om en enskild person på samma sätt som om hela nämnden skulle avgöra varje ärende. I en mer mål- och resultatstyrd verksamhet torde riskerna för att sekretessbelagda uppgifter används felaktigt minska. Detta ger emellertid inga garantier för att inte en och samma handläggare får uppgifter från flera verksamhetsområden. Erfarenheterna tyder dock inte på att det skulle utgöra någon så allvarlig risk att en fri nämndorganisation inte kan införas.

Den enskilde kan själv efterge sekretessen. I den dagliga handläggningen används mycket ofta detta förfarande för att ge möjlighet att - om den enskilde så medger - få en helhetssyn på en enskilds situation. I dessa ofta förekommande fall uppstår således inte några sekretessproblem.

Inom regeringskansliet pågår för närvarande arbete med en översyn av sekretessfrågorna inom vårdområdet. Till lagrådet har överlämnats vissa förslag för yttrande. Dessa förslag bygger på departementsstencilen Sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet. (Ds 1990:11)

I lagrådsremissen föreslås bl a att sekretesslagen ändras så att hälso- och sjukvårdssekretess eller socialtjänstsekretess inte hindrar att uppgifter om barn och ungdomar eller om den som är missbrukare lämnas mellan myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Motsvarande skall gälla om det behövs för en nödvändig insats för ett väntat barn.

Vidare skall enligt lagrådsremissen uppgifter få lämnas mellan olika myndigheter inom den kommunala och landstingskommunala hälso- och sjukvården för statistik, forskning och administration, om ett skaderekvisit tillåter detta.

Det är främst inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan som det finns anledning räkna med att sekretessbelagda uppgifter kan komma att behandlas inom samma nämnd. Uppgifter i andra verksamhetsområden rör ofta annat än enskildas personliga förhållanden eller torde inte vara av den art att de påverkar ställningstagande i andra verksamheter

8. LIKSTÄLLIGHETSPRINCIPEN

8.1 Begreppet

Den kommunala likställighetsprincipen innebär att vissa kommunmedlemmar inte otillbörligt får gynnas eller missgynnas. Det måste föreligga en objektiv grund för särbehandling. Ett överskridande av likställighetsprincipen kallas i KL vid överklagande att ett beslut "vilar på orättvis grund". Innebörden av begreppet kan variera från verksamhetsområde till verksamhetsområde. Principen gäller hela kommunen dvs alla skall behandlas efter samma huvudregler även om organisationen är geografiskt delad.

Likställighetsprincipen brukar främst hänföras till beslut om kommunala taxor. Den får emellertid även betydelse på beslut om kommunala förmåner av olika slag såsom bidragsgivning till föreningar upplåtelse av samlingslokaler och tillökning i en kösituation. Från den legala likställighetsprincipen måste skiljas en slags "politisk" likställighets-

regel efter vilken de förtroendevalda kan sträva efter att behandla olika geografiska områden lika, bygga idrottsanläggningar rättvist m m.

Det finns inte någon anledning att i detta sammanhang mer ingående redovisa principens räckvidd.

8.2 Erfarenheter

Av rapporten FRI NÄMNDORGANISATION framgår att något lokalt organs beslut inte upphävts såsom stridande mot likställighetsprincipen. Frågan har emellertid varit föremål för diskussion och principen synes ha inneburit att kommunerna bemödat sig om att ha rättvisa regler.

Farhågorna för att en decentraliserad organisation skulle leda till orättvis behandling har sålunda inte kunnat bekräftas. En decentraliserad organisation som nu diskuteras utgår från nämndförvaltningen. Men den kan även ske genom att en tjänstemannaförvaltningen arbetar mer decentraliserat, genom att större ansvar lämnas ut i fältorganisationen m m. Genom en mer utpräglad mål- och resultatstyrning blir det därför viktigt att uppmärksamma likställighetsaspekterna inte i första hand mot bakgrund av en fri nämndorganisation utan mer med tanke på effekterna vid ett mer "marknadsinriktat" arbetssätt.

8.3 Likställighetsprincipen och nya arbetsformer

Likställighetsprincipen kan nog inte betraktas som något hinder i en fri nämndorganisation. Problemen är nog mer en fråga om att när olika alternativ och sinsemellan olika verksamhetsformer används i kommunen. Problem i en fri nämndorganisation kan uppstå om olika näm-

der inte arbetar efter samma grundprinciper. Det måste ankomma ytterst på kommunfullmäktige och kommunstyrelsen att tillse att principen - som ju gäller omfattar alla kommunmedlemmar dvs hela kommunen - inte åsidosätts. Likställighetsprincipen kan därför behöva ses över i ett vidare sammanhang.

Inom det landstingskommunala finns ofta flera primärvårdsnämnder ibland med en kommun som geografiskt område. Såvitt kunnat bedömas har några problem med likställighetsprincipen inte uppkommit genom denna geografiska uppdelning.

9. FRI NÄMNDORGANISATION - SYNPUNKTER

9.1 Motiv

Motiven för en friare nämndorganisation behandlas inte i denna rapport. Mycket kort kan de emellertid sägas vara att kommuner själva skall kunna bestämma sin organisation efter de lokala förutsättningarna.

9.2 Kommunernas ansvar

En fri nämndorganisation skall inte förändra kommunernas ansvar enligt olika speciallagar. Uppgifterna skall således bestå oförändrade.

Däremot skall kommunerna friare kunna fördela uppgifterna mellan olika nämnder. Det är därvid viktigt att påpeka att önskemålen om kompetens hos kommunerna inte ändras. Uppgifterna är fortfarande desamma. Kommunerna skall således som hittills tillse att de finns tillräckliga kunskaper och erfarenhet för att klara de krav som ställs i speciallagstiftningen. Det har därvid ingen betydelse om man talar om en geografiskt indelad nämndorganisation eller en central organisation med en sammanläggning av idag skilda uppgifter till en nämnd.

9.3 Kommunstyrelsen

Först bör konstateras att det bör finnas en nämnd under kommunfullmäktige som har ledningsansvaret för hela kommunen. Kommunstyrelsen bör därför behållas som ett obligatorium i en ny KL.

9.4 Valfrågor

Någon anledning att inordna valfrågor i en annan nämnd torde inte finnas. Uppgifterna är mycket specifika och tidsmässigt fördelade på en kort period under en mandatperiod. Kravet på valnämnd bör därför bestå.

9.5 Överförmyndarärenden

Överförmyndarnämnden är en annan med från övrig kommunal synpunkt speciell verksamhet. Även om den samarbetar med i sociala- och hälso- och sjukvårdsfrågor har nämnden främst till uppgift att utöva tillsyn över förmyndare och gode män. De kommuner som inte har överförmyndare bör därför även fortsättningsvis ha en överförmyndarnämnd.

9.6 Särskilda nämnder

Vid en fri nämndorganisation förutsätts de särskilda nämnderna på det landstingskommunala området upphöra. Möjligheten upphör då också att ha nämnder underställda en annan nämnd.

9.7 Obligatoriska uppgifter

En fri nämndorganisation utan krav på särskilda nämnder innebär att en kommun fullt ut kan bestämma sin organisation efter de lokala förutsättningarna. Medborgarperspektivet kan därvid framhållas. Det blir möjligt att i en nämnd handlägga alla de ärenden som bedöms ligga nära varandra. Det går också att ta hänsyn till speciella samband mellan olika ärendetyper inom en kommun.

Mot en helt fri organisation kan tala svårigheter att få en klar bild över var olika uppgifter handläggs. Skillnaderna mellan kommunerna kan bli mycket stora vilket försvårar för dem som har med flera kommuner att göra. Den statliga tillsynen kan möta ett stort antal olika lösningar i olika kommuner.

Några hinder mot en helt fri nämndorganisation efter detta mönster torde inte finnas. Det ställer stora krav på att en kommun så snart en ny uppgift tillkommer bestämmer var den skall handläggas. Kraven på tydlighet blir således stora. Reglementen måste fortlöpande ses över. Informationen måste vara god. Ett fritt system får inte medföra att en obligatorisk uppgift faller emellan två nämnder eller blir bortglömd.

9.8 Rollerna

Tidigare har redovisats oförenligheten mellan partsrollen och myndighetsrollen. I samma nämnd skall inte ärenden få handläggas i vilka

kommunen innehar båda funktionerna. En sådan regel ställer krav på kommunerna att vid införande av en ny organisation noga gå igenom verksamheterna så dubbelrollen undviks. Det ställer också krav på att vid en sådan bestämmelses införande gå igenom den nuvarande verksamheten. Som påtalats i kap 4 kan idag finnas fall där en kommunal nämnd utövar dubbla roller. En sådan bestämmelse kommer också att ställa krav på att en kommun vid ny lagstiftning tillser att en ny uppgift inte läggs på en nämnd som också utövar partsrollen. Detsamma kommer att gälla även när en kommun själv omfördelar en uppgift eller startar ny verksamhet.

9.9 Jäv

Jävsbestämmelserna måste ses över så att antingen en enhetlig regel införs eller förvaltningslages jävsregler blir tillämpliga vid myndighetsutövning.

9.10 Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen kan inte anses förhindra en fri nämndorganisation. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen måste dock uppmärksamma frågan så att lokala nämnder inte själva fastställer regler som kan föranleda likställighetsprincipens åsidosättande mellan kommunmedlemmar. Ett allmänt friare arbetssätt i kommunerna torde mer än en fri nämndorganisation föranleda att räckvidden av likställighetsprincipen klarläggs.

9.11 Sekretess

Sekretesslagstiftningen bygger på ett annat tänkande än en integrering av olika verksamheter inom samma nämnd. Uppgifter inom olika

verksamhetsområden som enligt sekretesslagen inte får användas utanför den verksamhet i vilken sekretessen gäller kan komma att vara tillgängliga för en nämnds ledamöter och anställda. Det gäller då att noga upplysa om vilka regler som gäller och tillse att anställda inte onödigtvis får kunskap om uppgifter från flera verksamhetsområden.

Individärenden behandlas i allt mindre utsträckning i själva nämnden eller i ett utskott varför uppgiftsöverföring inte torde komma att ske i större omfattning. Det finns också anledning att peka på att enskild kan helt eller delvis efterge sekretessen. Så förekommer enligt uppgift i betydande omfattning idag. Anledning tro att ändrad nämndindelning förändrar detta förhållande finns inte. En översyn av sekretessreglerna på skolans och socialtjänstens område görs för närvarande. Detta bör även avse omsorgsverksamheten.

9.12 Sammanläggning av obligatoriska uppgifter

Några legala hinder mot att låta olika myndighetsärenden läggas i en nämnd kan inte anses föreligga. Varje sådant ärende måste behandlas utifrån den lagstiftning som är aktuell för ärendet. Man kan alltså inte tala om motstående myndighetsroller. Idag tillämpas t ex inom länsstyrelsema ett flertal av de uppgifter som skulle kunna bli föremål för sammanläggning. I många fall torde det vara en fördel att ett ärende belyses från flera håll i samma nämnd.

9.13 Kompetens

Någon anledning räkna med att kompetens skulle försämrats hos de förtroendevalda eller de anställda vid en fri nämndorganisation finns inte. Detta gäller även om nämnderna blir lokala. De kommuner som

infört lokala organ har uppmärksammat denna fråga och sägs ha valt att fördela uppgifter bland de anställda så att kompetensen inte försämrats.

Vid bedömning av denna fråga är det viktigt att understryka att kommunal förvaltning bygger på att den utövas av de förtroendevalda utan några krav på kompetens hos anställda annat än i undantagsfall. Det är således redan idag kommunen som i huvudsak bestämmer omfattningen av och inriktningen på tjänstemannaorganisationen.



Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattnings av kraftföretag. Fi.
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets-säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.



Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedicinerområdena, m.m. [21]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]

Industridepartementet

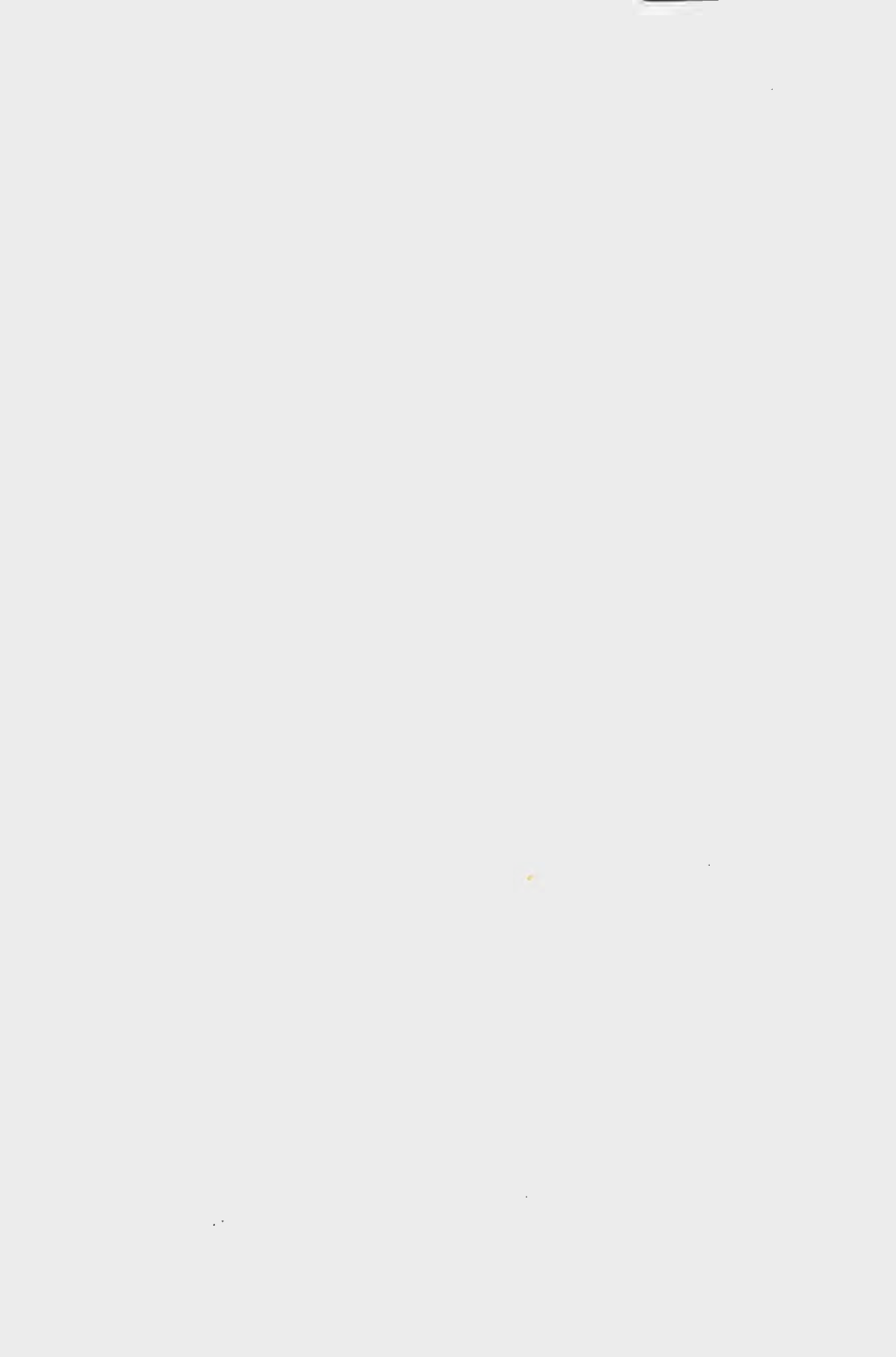
Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]



Riksdagen beslutade år 1984 om en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse, det s.k. frikommunförsöket. Frikommunutredningen har regeringens uppdrag att utvärdera försöket. I detta betänkande värderar utredningen erfarenheterna av försöken med en friare nämndorganisation.

I betänkandet behandlas särskilt frågan om en annan nämndorganisation på miljöområdet och på plan- och byggområdet samt olika rättsliga frågor som aktualiserats i samband med försöken.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.