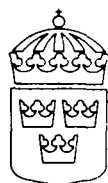


Bostadsutskottets yttrande

1987/88:1 y

om aktivt folkstyre i kommuner och landsting (prop.
1986/87:91)



BoU
1987/88:1 y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett bostadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting jämte motioner.

I propositionen behandlas frågor om medborgarinflytande på de kommunala tjänsterna, decentralisering av den kommunala organisationen och utveckling av de förtroendevaldas roll. Bostadsutskottet behandlar i detta yttrande de i propositionen väckta frågorna om decentralisering och det därmed sammanhörande förslaget till lokalnämndslag. Utskottet begränsar sig dessutom till frågor som har anknytning till byggnadsnämndens uppgifter enligt de föreslagna nya reglerna.

Yrkanden med anknytning till den föreslagna lokalnämndslagen har väckts i motionerna 1987/88:K1 (fp), K2 (m), K3 (c) och K4 (vpk).

Propositionen

Lokalnämndslagen avses träda i kraft den 1 januari 1988 och då ersätta lagen om vissa lokala organ i kommunerna, lokalorganslagen, som gällt sedan 1980. Lokalnämndslagen ger kommunerna större möjligheter att ändra sin organisation än lokalorganslagen. Bl.a. innehåller lokalnämndslagen bestämmelser om de centrala nämnderna som saknar motsvarighet i lokalorganslagen.

Lokalnämndslagen innebär i huvudsak följande. Kommunfullmäktige skall få inrätta lokala nämnder för att sköta sådan förvaltning och verkställighet som annars skall fullgöras av bl.a. byggnadsnämnden. Befogenheter som en statlig myndighet lämnat till byggnadsnämnden skall få lämnas till en lokal nämnd bara om myndigheten medger det. Beträffande centrala nämnder avses följande gälla. Har lokala nämnder inrättats för hela kommunen för förvaltning och verkställighet som annars skall fullgöras av byggnadsnämnden får kommunfullmäktige uppdra åt någon annan central nämnd att ta över den verksamhet som inte har tagits över av en lokal nämnd. Vidare avses kommunfullmäktige efter regeringens medgivande få besluta om en annan nämndorganisation än den som föreskrivs i lag.

I propositionen anmäls demokratiberedningens betänkanden (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting och (SOU 1985:29) Principer för en ny kommunallag. Det senare betänkandet bereds i civilde-

partementet med sikte på redovisning under första halvåret 1988. Vidare redovisas bl.a. uppgifter dels om den försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation som avses pågå t.o.m. år 1988 i vissa kommuner, dels om de erfarenheter av decentraliseringsverksamheten i kommunerna som framkommit genom Svenska kommunförbundet. Erfarenheterna anges vara i huvudsak positiva. Departementschefen anser att hittills vunna erfarenheter av förändringsarbetet motiverar ytterligare lagstiftningsåtgärder för att stimulera och öppna nya möjligheter för kommunernas arbete med att förändra nämndorganisationen. Ändringarna bör ske i god tid före nästa mandatperiod. Departementschefen anser därför att man inte kan avvakta en aviserad proposition om frikommuner 1988 eller förslag till ny kommunallag.

I propositionen hänvisas till demokratiberedningens principskiss, enligt vilken i varje kommun obligatoriskt skall finnas bara en styrelse och en valnämnd. Ytterligare nämnder skall få inrättas av fullmäktige. Huvuddelen av remissinstanserna anges ha tillstyrkt en så långtgående organisationsfrihet för kommunerna. Förslaget till lokalnämndslag innebär att de nuvarande specialreglerade och obligatoriska nämnderna, bl.a. byggnadsnämnden, blir fakultativa. Departementschefen förutsätter emellertid (s. 43) att det även i kommuner med decentraliserad nämndverksamhet i regel finns behov av förtroendemannaorgan på central nivå vid sidan av kommunstyrelsen. Han utgår från att detta särskilt bör gälla sakområden där likartad bedömning och tillämpning över hela kommunen är nödvändig till följd av de nationella mål som uppställts för verksamheten såsom är fallet t.ex. inom byggnadslagstiftningens område. Departementschefen bedömer inte nödvändigt att vidta några ändringar i de speciallagar som innehåller regler om den kommunala nämndorganisationen. Om friheten att organisera nämnderna får slå igenom generellt, blir det dock, enligt honom, nödvändigt att ändra speciallagstiftningen.

Motionerna

I motion 1987/88:K1 (fp) yrkas – såvitt nu är i fråga – att riksdagen skall avslå förslaget till lokalnämndslag (yrkande 6). Motionärerna anför att förslaget till lokalnämndslag får ses som en permanentning av den nuvarande försöksverksamheten. Eftersom förslaget inte öppnar vägen för direktvalda kommunfullmäktige i enlighet med vad folkpartiet föreslagit i andra sammanhang bör det avslås. En mer definitiv reglering av verksamheten bör, enligt motionen, anstå i avvaktan på att regeringen återkommer med förslag till en ny lag som också reglerar möjligheter till direktval.

I motion 1987/88:K2 (m) yrkas avslag på propositionen i dess helhet. Motionärerna anför bl.a. att det inte behöver vara en omöjlighet med en ordning med lokala nämnder i kommuner och landsting, men att beslut därom måste föregås av mer djuplodande analyser än de som finns i propositionen. Motionärerna menar att förslagen bygger på ett bristfälligt underlag. De borde bedömas mot den aviserade nya kommunallagen. Försöksverksamheten med frikommuner har inte pågått tillräckligt länge för att ge tillräckliga erfarenheter. Nästan halva försöksperioden återstår ännu.

Nuvarande nämndorganisation har funnits under lång tid och fungerat tillfredsställande. Starka skäl och noggranna studier fordras för att bryta upp denna. Det är anmärkningsvärt att förslaget inte har granskats av lagrådet bl.a. med avseende på hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav. Flera remissinstanser har varit kritiska i detta avseende och bl.a. påtalat att frågan om tillståndsgivning, förelägganden och tillsyn ställer krav på rättssäkerhet och likformighet i bedömningen. Förslaget kan väntas leda till att nuvarande kompetens hos de centrala nämnderna inte kan behållas, anför motionärerna.

I motion 1987/88:K3 (c) hemställs – såvitt nu är i fråga – att propositionen skall avslås (yrkande 1). I motionen anförts att vissa av förslagen kan förmodas motverka de decentraliseringssträvanden som centerpartiet arbetar för. Förslagen har inte heller beretts på det sätt som riksdagen har anledning att fordra. Lagrådet har inte hörts. Lagtexter och motiveringar ger utrymme för skilda tolkningar. Det är viktigt att pröva i vilken omfattning myndighetsutövning kan föras ut till lokala nämnder och organ i sådana former att verksamhetens kvalitet kan upprätthållas. Lokalnämndslagen ger utrymme för en centralisering och bör därför, enligt motionen, inte godtas.

I motion 1987/88:K4 (vpk) föreslås – såvitt nu är i fråga – att riksdagen avslår propositionens förslag under punkten 3.7 att bl.a. byggnadsnämnderna skall bli fakultativa nämnder (yrkande 6). Motionärerna anser att den pågående försöksverksamheten bör få slutföras och erfarenheterna värderas. Vidare anförts att införandet av lokala nämnder parallellt med centrala nämnder medför en risk för hyrärkrati. Som särskilt tveksamt framstår att ge kommunerna möjlighet att ordna ansvars- och administrativa funktioner efter eget godtycke. Resultatet kan lätt bli en upplösning av rättspraxis, olika strukturer mellan kommuner och ökade svårigheter för medborgarna att hitta rätt i ansvarssystemen. Avskaffas systemet med facknämnder riskeras att fackmässighet och insikt hos de förtroendevalda inte kan upprätthållas. Detta kan enligt motionärerna resultera i ökad makt hos administrationen.

Byggnadsnämndens uppgifter

Den speciallagstiftning om byggnadsnämndens uppgifter som i det aktuella ärendet berör bostadsutskottet är den nya plan- och bygglagen, PBL, och vissa av de ändringar i andra lagar som genomfördes samtidigt med att PBL trädde i kraft den 1 juli 1987.

I 1 kap. 7 § PBL föreskrivs att det i varje kommun skall finnas en byggnadsnämnd, som har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten i kommunen. Enligt 8 kap. 19 § PBL har byggnadsnämnden till uppgift att pröva ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov. I 10 kap. PBL föreskrivs skyldighet för byggnadsnämnden att besluta om påföljder och ingripanden enligt PBL och på begäran lämna skriftliga upplysningar om åtgärder som föranleder ingripanden.

I 11 kap. PBL har byggnadsnämnden tillagts ytterligare uppgifter, bl.a. att verka för en god byggnadskultur samt en god stads- och landskapsbild, uppmärksamta följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt att ta de initiativ som behövs i fråga om

planläggning, byggande och fastighetsbildning. Nämnden skall vidare övervaka efterlevnaden av PBL och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut. Byggnadsnämnden skall ta till vara de möjligheter PBL ger att förenkla och underlätta ärenden för enskilda och bör därvid verka för att lagens föreskrifter om begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning. Byggnadsnämnden skall vidare på begäran lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning samt tillhandahålla nybyggnadskarta. Nämnden får vidare ta ut avgifter enligt av fullmäktige fastställda taxor i ärenden om lov och förhandsbesked m.m. och i ärenden om upprättande eller ändring av detaljplan m.m.

Beslut om antagande av detaljplan och områdesbestämmelser enligt PBL fattas av kommunfullmäktige som dock får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt (5 kap. 29 § PBL). Beslut om antagande av fastighetsplan fattas av byggnadsnämnden, eller, om planen har upprättats gemensamt med detaljplanen och denna inte skall antas av nämnden, av det organ som antar detaljplanen (6 kap. 13 § PBL).

Av betydelse i sammanhanget är också de regler som ger byggnadsnämnden befogenhet att bedöma den allmänna lämpligheten av fastighetsbildning eller åtgärder enligt anläggningslagen eller ledningsrättslagen utanför område med detaljplan (4 kap. 25 a § fastighetsbildningslagen, 23 § anläggningslagen och 21 § ledningsrättslagen). I fastighetsbildningslagstiftningen finns också regler som ger länsstyrelsen möjlighet att förordna att en kommunal myndighet får medge undantag från naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser om markens bebyggande (3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen, 9 § anläggningslagen och 8 § ledningsrättslagen). Bemyndigandet torde ofta komma att riktas till byggnadsnämnden (jfr prop. 1985/86:90 s.107).

I 43 § naturvårdslagen och 28 a § naturvårdsförordningen finns regler som ger länsstyrelsen befogenhet att överlämna åt den kommunala nämnd som kommunfullmäktige bestämmer att besluta om bl.a. undantag från förbudet mot bebyggelse m.m. inom strandskyddsområde. Reglerna hade motsvarande innehåll i lydelse före PBL:s ikraftträdande. I de flesta fall torde delegationsbemyndigandet ha riktats till byggnadsnämnden, som därvid samordnat sin prövning med motsvarande prövning av frågor om byggnadslov enligt de äldre reglerna i 56 § byggnadsstadgan.

Enligt 17 § andra och tredje stycket naturvårdslagen skall byggnadsnämnden pröva frågor om tillstånd till uppsättande av skylt varigenom allmänheten avisas från visst område samt förordna om borttagande av sådan olagligt uppsatt skylt.

Bostadsutskottet

Utskottet har lämnat en översiktlig redovisning av byggnadsnämndens uppgifter enligt plan- och bygglagen och andra hithörande lagar. Därav framgår att byggnadsnämnden har viktiga uppgifter i fråga om tillståndsgivning för bebyggelse och fastighetsbildning m.m. Nämnden har också att besluta om ingripanden och sanktioner mot enskilda. Den får ta ut avgifter av

enskilda och har att svara för betydelsefull service gentemot allmänheten. Nämndens uppgifter kan karaktäriseras som kvalificerad myndighetsutövning som mynnar ut i såväl gynnande som betungande förvaltningsbeslut. Uppgifterna kan inte enligt nuvarande regler anförtros åt något annat kommunalt organ än åt ett lokalt organ enligt lokalorganslagen. Det är att märka att denna lag inte medger delegation av beslutsrätt i andra frågor än som på grund av sin anknytning till kommundelen och vars beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ. I proposition 1979/80:54, vari lokalorganslagen föreslogs, uttalades bl.a. (s. 29) att byggnadsnämndernas ärenden om tillstånd, förbud, förelägganden och tillsyn är ärenden i vilka kraven på rättssäkerhet och likformighet i bedömningen gör sig mer eller mindre starkt gällande. Dessa ärenden lämpar sig, enligt den propositionen, i skiftande grad för förvaltning genom lokala organ. Det ansågs inte möjligt att dra upp generella riktlinjer för hur sådana ärenden bör fördelas mellan den centrala nämnden och de lokala organen. Ärenden som rör påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. ansågs vara av sådan karaktär att det knappast kan komma i fråga att överlämna dem till lokala organ.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra också om det i den nu aktuella propositionen (s. 43) och ovan återgivna uttalandet om behovet av likartad bedömning och tillämpning inom hela kommunen med hänsyn till uppställda nationella mål för bl.a. byggnadslagstiftningen.

Det kan också påpekas att lokalorganslagen inte medger att de centrala nämnderna kan berövas sina övergripande och samordnande uppgifter. Den föreslagna lokalnämndslagen medger att de centrala nämnderna avskaffas och att kvarstående uppgifter förs över till något annat organ.

Mot denna bakgrund ansluter sig utskottet till den kritik som anförs i motionerna mot de överväganden som redovisats i propositionen. Tillräcklig analys saknas av hur de föreslagna möjligheterna till nedrustning och uppsplittring av nämndorganisationen kan förenas med de krav på rättssäkerhet och likformighet i myndighetsutövningen som utskottet finner måste upprätthållas. Det hade varit värdefullt om regeringen i denna angelägenhet inhämtat lagrådets yttrande. I avsaknad av synpunkter från lagrådet och den efterlysta närmare analysen i propositionen anser utskottet inte att förslaget om lokalnämndslag bör vinna riksdagens bifall.

Ytterligare ett skäl att inte nu besluta om den föreslagna lokalnämndslagen är den pågående försöksverksamheten med frikommuner och det beredningsarbete som pågår i fråga om ändringar i kommunallagen.

Utskottet vill också rikta kritik mot ställningstagandet i propositionen i fråga om behovet av följdändringar i den tillämpliga speciallagstiftningen. Samtidigt som plan- och bygglagen börjar tillämpas i kommunerna med dess reglering av byggnadsnämndernas verksamhetsområde, föreslås möjlighet för en ny kommunal nämndorganisation att växa fram i vilken byggnadsnämnden över huvud taget inte behöver ingå. Någon upplysning i plan- och bygglagen om detta förhållande skulle emellertid, enligt propositionen, inte införas. Lovprövning och frågor om sanktioner, avgifter m.m. som enligt PBL skall handhas av byggnadsnämnden, skulle alltså kunna handläggas i något helt annat kommunalt organ utan att något stöd i PBL för denna

ordning anges. Utskottet delar inte heller i detta hänseende ståndpunktstagandet i propositionen.

BoU 1987/88:1 y

Bostadsutskottet föreslår alltså konstitutionsutskottet att tillstyrka motionerna 1987/88:K1 (fp) yrkande 6, K2 (m), K3 (c) yrkande 1 och K4 (vpk) yrkande 4 och därmed avstyrka regeringens förslag till lokalnämndslag, allt såvitt förslagen behandlas i detta yttrande.

Stockholm den 29 oktober 1987

På bostadsutskottets vägnar

Maj-Lis Landberg

Närvarande: Maj-Lis Landberg (s), Birgitta Hambraeus (c), Erling Bager (fp), Per Olof Håkansson (s), Knut Billing (m), Margareta Palmqvist (s), Bertil Danielsson (m), Rune Evensson (s), Tore Claeson (vpk), Nils Nordh (s), Britta Sundin (s), Ingela Gardner (m), Bengt-Ola Rytter (s), Ingrid Hasselström Nyvall (fp) och Sivert Carlsson (c).

Avvikande mening

Maj-Lis Landberg, Per Olof Håkansson, Margareta Palmqvist, Rune Evensson, Nils Nordh, Britta Sundin och Bengt-Ola Rytter (alla s) anser att texten under rubriken Utskottet bort ha följande lydelse:

Utskottet finner att förslaget till lokalnämndslag innefattar en lämplig vidareutveckling av de möjligheter som redan lokalorganslagen ger kommunerna att decentralisera sin organisation. Utskottet tillstyrker alltså förslaget. Utskottet understryker vad som redan framhållits i propositionen om vikten av att kommunerna beaktar behovet av förtroendemannaanordning på central nivå särskilt i fråga om sakområden där en likartad bedömning och tillämpning över hela kommunen är nödvändig till följd av de nationella mål som uppställts för verksamheten, t.ex. inom byggnadslagstiftningens område.

Utskottet föreslår därför konstitutionsutskottet att avstyrka motionerna 1987/88:K1 (fp) yrkande 6, K2 (m), K3 (c) yrkande 1 och K4 (vpk) yrkande 6 och därmed tillstyrka regeringens förslag, allt såvitt förslagen behandlas i detta yttrande.