

Regeringens proposition

1988/89:1

om förlängning och utvidgning av
frikommunförsöket



Prop.
1988/89:1

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 9 juni 1988 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bo Holmberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

Genom försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse (frikommunförsöket), som pågår till utgången av år 1988, har nio kommuner och tre landsting getts möjlighet att dels pröva förändringar i den traditionella sektorsindelade nämndorganisationen, dels göra avsteg från föreskrifter i övrigt i lagar och andra författningar som utgör hinder för en effektiv kommunal verksamhet.

Riksdagen har våren 1988 beslutat förlänga frikommunförsöket i den del som gäller nämndorganisationen till utgången av år 1991. Samtidigt har riksdagen beslutat att ytterligare kommuner och landsting skall ges möjlighet att delta i dessa försök.

I propositionen föreslås motsvarande förlängning och utvidgning av frikommunförsöket i dess helhet. De särskilda lagar som gäller för frikommunverksamheten föreslås därför, med ett undantag, förlängda till utgången av år 1991. Samtidigt öppnas möjlighet för de nya frikommuner som får bedriva försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation att tillämpa dessa lagar. Lagarna gäller följande försöksområden:

- enhetliga patientavgifter inom offentlig öppen hälso- och sjukvård,
- möjlighet för en kommun att bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård),
- minskad tillsyn över kommunala stiftelser,
- ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen,
- kommunal tillståndsprövning för enskilda förskolor och fritidshem,
- kommunal tillståndsprövning för lokala lotterier och bingo.

Försöksverksamheten med kommunal tillståndsprövning enligt miljö-

skyddslagen för motorsportbanor och skjutbanor föreslås bli förlängd till utgången av juni 1989.

Prop. 1988/89:1

I propositionen föreslås också en ny lag som möjliggör försök med ett gemensamt beslutsorgan för en kommun och ett landsting när det gäller bl. a. primärvård och socialtjänst.

Det föreslås vidare att regeringen ges fortsatt bemyndigande att inom ramen för frikommunförsöket göra avsteg från anslagsvillkor, riktlinjer o. d. som riksdagen tidigare har fastställt.

I propositionen redovisar regeringen också sin syn på den fortsatta försöksverksamhetens omfattning och inriktning. Genom riksdagens tidigare nämnda beslut blir det i princip möjligt för alla kommuner och landsting att bedriva försök med en friare kommunal nämndorganisation. De nya frikommuner som kommer att bedriva sådana försök föreslås – förutom möjligheten att pröva de förändringar som medgetts för de nuvarande frikommunerna – också få möjlighet att ta upp nya frågor om dispenser m. m. som anknyter till de organisationsförändringar som genomförs. Försöksverksamheten bör dessutom enligt regeringens mening vidgas så att även mera generella förändringssträvanden kan tas upp. Det gäller bl. a.

- formerna för information och kunskapsuppbyggnad om det statliga regelsystemet,
- utvecklingen av nya uppföljnings- och utvärderingssystem för den kommunala verksamheten,
- möjligheter till utvidgat samarbete mellan landsting och kommuner,
- förenkling av kommunernas och landstingens egna regler.

Stat-kommunberedningen skall liksom hittills ha ansvaret för utvärderingen av frikommunförsöket. En parlamentarikergrupp med företrädare för samtliga riksdagspartier kommer att följa utvärderingsarbetet.

1 Förslag till

Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1985:1003) om försöksverksamhet med enhetliga patientavgifter inom offentlig öppen hälso- och sjukvård, dels ändring i samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:1003) om försöksverksamhet med enhetliga patientavgifter inom offentlig öppen hälso- och sjukvård, som gäller till utgången av år 1988,

dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1991,

dels att lagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För att möjliggöra försöksverksamhet med enhetliga patientavgifter inom offentlig öppen hälso- och sjukvård i *Örebro läns, Jämtlands läns samt Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner* får regeringen meddela föreskrifter om avvikelse från 7 § andra stycket lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m. m. Sådana föreskrifter får gälla längst till utgången av år 1988.

Föreslagen lydelse

För att möjliggöra försöksverksamhet med enhetliga patientavgifter inom offentlig öppen hälso- och sjukvård får regeringen meddela föreskrifter om avvikelse från 7 § andra stycket lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m. m. Sådana föreskrifter får gälla längst till utgången av år 1991.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Lag om ändring i lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område

Härigenom föreskrivs att lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om regeringen för ett särskilt fall medger det får *Ale, Brücke, Gnosjö, Haninge, Helsingborgs, Sandvikens, Tyresö, Varbergs och Örebro kommuner* på försök helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen under förutsättning att landstingskommunen och kommunen har kommit överens om det. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Föreslagen lydelse

Om regeringen för ett särskilt fall medger det, får *de kommuner som får bedriva försöksverksamhet enligt lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation* på försök helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen under förutsättning att landstingskommunen och kommunen har kommit överens om det. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

**Lag om fortsatt giltighet av lagen (1986:98) om undantag för
vissa kommuner och landstingskommuner från
bestämmelserna i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser**

Härigenom föreskrivs att lagen (1986:98) om undantag för vissa kommuner och landstingskommuner från bestämmelserna i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser, som gäller till utgången av år 1988, skall fortsätta att gälla till utgången av år 1991.

Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534), dels ändring i samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534), som gäller till utgången av år 1988,

dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1991,

dels att 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen (1988:534) får försöksverksamhet enligt denna lag bedrivas i *Haninge, Tyresö, Gnosjö, Helsingborgs, Varbergs, Ale, Örebro, Sandvikens och Bräcke kommuner.*

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen (1988:534) får försöksverksamhet enligt denna lag bedrivas i *de kommuner som får bedriva försöksverksamhet enligt lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

¹ Senaste lydelse 1988:536.

Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620), dels ändring i samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620), som gäller till utgången av år 1988,
dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1991,
dels att 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 69 § socialtjänstlagen (1980:620) får försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning bedrivas enligt bestämmelserna i denna lag.

Försöksverksamheten skall bedrivas i den eller de *av följande* kommuner som skriftligen har underrättat länsstyrelsen om att de åtar sig att delta i denna verksamhet, nämligen *Haninge, Tyresö, Gnosjö, Helsingborg, Varberg, Ale, Örebro, Sandviken och Bräcke.*

Försöksverksamheten skall bedrivas i den eller de kommuner som *får bedriva försöksverksamhet enligt lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation och som* skriftligen har underrättat länsstyrelsen om att de åtar sig att delta i denna verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1987:443) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt lotterilagen (1982:1011), dels ändring i samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1987:443) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt lotterilagen (1982:1011), som gäller till utgången av år 1988,

dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1991,

dels att 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt lotterilagen (1982:1011) får bedrivas enligt bestämmelserna i denna lag.

Försöksverksamheten skall bedrivas i den eller de av följande kommuner som skriftligen har underrättat lotterinämnden om att de åtar sig att delta i denna verksamhet, nämligen Haninge, Tyresö, Gnosjö, Helsingborg, Varberg, Ale, Örebro, Sandviken och Bräcke.

Försöksverksamheten skall bedrivas i den eller de kommuner som får bedriva försöksverksamhet enligt lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation och som skriftligen har underrättat lotterinämnden om att de åtar sig att delta i denna verksamhet.

2 §

Den kommunala nämnd som kommunen bestämmer prövar frågor om tillstånd enligt

- 11 § lotterilagen (1982:1011), om ansökningen görs av en sammanslutning som huvudsakligen är verksam i kommunen och lotteriet skall bedrivas endast inom kommunen,
- 14 § lotterilagen, om ansökningen annars skulle ha prövats av polismyndigheten i kommunen.

Den kommunala nämnd som kommunen bestämmer prövar frågor om tillstånd till bingospel enligt 11 § lotterilagen (1982:1011), om ansökningen görs av en sammanslutning som huvudsakligen är verksam i kommunen och spelet skall bedrivas endast inom kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Lag om fortsatt giltighet av lagen (1987:444) om
försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt
miljöskyddslagen (1969:387)

Härigenom föreskrivs att lagen (1987:444) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen (1969:387), som gäller till utgången av år 1988, skall fortsätta att gälla till utgången av juni 1989.

Lag om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område

Härigenom föreskrivs följande.

Om regeringen medger det, får Jämtlands läns landstingskommun och Östersunds kommun på försök gemensamt fullgöra uppgifter inom socialtjänsten, viss hälso- och sjukvård (primärvård) samt verksamheten med särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. Detta gäller under förutsättning att landstingskommunen och kommunen har kommit överens om det. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Verksamheten skall bedrivas genom kommunalförbund.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989 och gäller till utgången av år 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 juni 1988

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Peterson, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om förlängning och utvidgning av frikommunförsöket

1 Inledning

Riksdagen beslöt i juni 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse – det s. k. frikommunförsöket – skall bedrivas till utgången av år 1988 (prop. 1983/84: 152, KU 32, rskr. 368).

Avsikten med försöksverksamheten är 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. Försöksverksamheten kan också gälla att utveckla former för en bättre samverkan mellan kommuner och landsting, liksom mellan kommunala och statliga myndigheter.

I samband med riksdagens beslut om försöksverksamheten antogs lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (omtryckt 1988:136).

Regeringen har utsett de kommuner och landsting som ingår i försöket, de s. k. frikommunerna. Det är Haninge, Tyresö, Gnosjö, Helsingborgs, Varbergs, Ale, Örebro, Sandvikens och Bräcke kommuner samt Göteborgs och Bohus läns, Örebro läns och Jämtlands läns landsting.

Frikommunerna har framfört sina önskemål om dispenser och andra åtgärder till regeringen. Regeringen har därefter fattat en rad beslut om avsteg från gällande författningar m. m. I några fall har riksdagen beslutat om lagstiftningsåtgärder.

Stat-kommunberedningen (C 1983:02) har i uppdrag att svara för att frikommunförsöket genomförs och utvärderas (dir. 1984:28). Beredningen skall också yttra sig över och bereda frikommunernas framställningar till regeringen. Beredningen har nyligen presenterat betänkandet (SOU 1988:26) Frikommunförsöket. I betänkandet lämnas en redogörelse för försöksverksamhetens hittillsvarande utveckling. Vidare lämnar bered-

ningen förslag om hur försöksverksamheten bör bedrivas i fortsättningen. Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Prop. 1988/89: 1

Tidigare har stat-kommunberedningen överlämnat betänkandet (SOU 1988: 25) Förnyelse och utveckling. I detta betänkande sammanfattar beredningen resultatet av hela sitt utredningsarbete om ökad samverkan mellan stat och kommun och förenkling av statliga regler. Beredningen diskuterar också former och innehåll för det fortsatta förnyelse- och utvecklingsarbetet. Regeringen har i årets budgetproposition i allt väsentligt ställt sig bakom beredningens förslag (se prop. 1987/88: 100 bil. 15 s. 9). Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Riksdagen har nyligen beslutat att frikommunförsöket skall förlängas till utgången av år 1991 i den del som gäller friare kommunal nämndorganisation och att ytterligare kommuner och landsting skall ges möjlighet att delta i dessa försök (KU 1987/88: 23, rskr. 154). Beslutet fattades med anledning av regeringens proposition 1986/87: 91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting.

Jag kommer i det följande att behandla de konsekvenser som jag anser att bl. a. detta beslut bör få för frikommunförsöket i dess helhet.

2 Allmän bakgrund

Den offentliga sektorns verksamhet har stor betydelse för samhällsekonomi, sysselsättningen och de enskilda människornas välfärd. Samhällets olika organ tillgodoser viktiga behov av service, trygghet och omsorg.

Många samhällsuppgifter ligger i dag på kommuner och landsting. Framför allt gäller detta områden som är nära de enskilda människornas vardag såsom barnomsorg, skola, boende, sjukvård och äldreomsorg. Av vårt lands samlade resurser används mer än en femtedel för kommunala angelägenheter. De anställda i kommuner och landsting uppgår till mer än en miljon och som förtroendevalda är över 70 000 personer engagerade. Det är därför naturligt att det förnyelse- och utvecklingsarbete som pågår om den offentliga sektorn i hög grad har kommit att handla om den kommunala verksamhetens utveckling.

Den offentliga verksamheten måste ses som en helhet där staten, kommunerna och landstingen utgör delar med delvis olika roller. Staten har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och medborgarnas trygghet och välfärd. För att den offentliga verksamheten som helhet skall fungera effektivt och tjäna medborgarna på ett bra sätt krävs dock en nära samverkan mellan de olika samhällsorganen och ett väl fungerande samspel mellan stat och kommun. Statens övergripande ansvar förutsätter att riksdag och regering på olika områden anger mål och riktlinjer för den kommunala verksamheten. På vissa områden kan det också krävas att staten mer ingående reglerar verksamheten i syfte att garantera medborgarna en likvärdig service, rättssäkerhet och skydd för liv och hälsa. Å andra sidan ökar medborgarnas möjligheter till inflytande om kommuner och landsting har stor frihet att själva utforma verksamheten.

Samspelet mellan stat och kommun intar således en central plats när

förändringar i samhällsförvaltningen övervägs. Olika metoder har under årens lopp använts för att förenkla relationerna mellan statlig och kommunal verksamhet. Det vanliga tillvägagångssättet har varit att genom utredningsarbete finna generella lösningar. Frikommunförsöket innebär att en ny metod har valts för förändringsarbetet.

Stat-kommunberedningens övergripande uppdrag gäller olika åtgärder för att åstadkomma en ökad samverkan mellan stat och kommun. Uppdraget handlar också om förenkling av statliga regler som riktar sig till kommuner och landsting. Frikommunförsöket har därvid kommit att spela en viktig roll för att finna nya vägar för förnyelse och utveckling av den kommunala självstyrelsen.

I sitt betänkande Förnyelse och utveckling har stat-kommunberedningen redovisat olika åtgärder som vidtagits och som pågår för att utveckla samverkan mellan staten, landstingen och kommunerna. Försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse har helt naturligt ett nära samband med den allmänna utveckling som i dag är på gång inom den kommunala sektorn. Jag vill därför i det följande något beröra olika förändringssträvanden.

Det är enligt min mening viktigt att utvecklingsarbetet mellan stat och kommun, förutom konkreta problem, inriktas på övergripande och principiella frågor av långsiktig betydelse. En samlad kunskap och överblick behövs om utveckling och problem inom olika samhällssektorer där staten och kommunerna samverkar. Som ett led i detta arbete bör olika initiativ tas för att förnya den kommunala självstyrelsen och fördjupa den kommunala demokratin.

I det hittillsvarande förnyelsearbetet har strävan att *vidga kommunernas och landstingens handlingsfrihet* haft en framskjuten plats. Förslag om generella förändringar har lagts fram och i frikommunförsöket prövas frågor om ökat kommunalt ansvar inom olika områden. Det är viktigt att detta arbete drivs vidare i nära kontakt med kommunerna och landstingen. Det är därvid angeläget att erfarenheterna av de olika försöken förmedlas till alla landets kommuner och landsting. En kontaktkanal bör också finnas för kommunsektorn när det gäller att initiera förändringar i uppgifts- och arbetsfördelningen mellan statlig och kommunal verksamhet. Jag anser att stat-kommunberedningen i dessa avseenden har en betydelsefull uppgift.

Ett omfattande utredningsarbete har också bedrivits om *den kommunala demokratin*. Betänkanden från demokratiberedningen har remissbehandlats och lagts till grund för regeringsförslag till riksdagen. I dessa behandlas lokala nämnder, de förtroendevaldas arbetsvillkor och brukarnas möjligheter till inflytande. Den kommunala demokratin möts dock ständigt av nya problem och brister. I en del fall utgör regler i lagar och andra författningar hinder för att bedriva förnyelse- och utvecklingsarbete på kommunal nivå. Sådana frågor bör tas upp och övervägas i stat-kommunberedningen. En viktig uppgift är också att underlätta medborgarnas möjligheter att ta ansvar för och aktivt delta i det kommunala arbetet. En särskild utredning har därför tillsatts för att behandla frågor om kommunalt partistöd, ersättning för förlorad arbetsförtjänst och politikerrollen. Det är också angeläget att noga följa de försök som pågår med en decentraliserad nämnd- och

förvaltningsorganisation. En fråga som därvid bör tas upp gäller statens sätt att organisera och utforma sin styrning i en delvis ny och förändrad kommunal organisation. Dessa frågor behandlas i frikommunförsöket som följs och utvärderas av stat-kommunberedningen.

Den kommunala verksamheten förändras fortlöpande. Detta innebär att även *kommunallagstiftningen* behöver anpassas till nya förhållanden. En viktig uppgift som också bör tas upp gäller kommunallagens övergripande roll. Det är naturligt att de principer som ligger bakom kommunallagen kommer till klarare uttryck i speciallagstiftningen. I det fortsatta arbetet bör övervägas hur en bättre samordning skall komma till stånd mellan kommunallagen och speciallagstiftningen. Ett betydande utredningsarbete har gjorts på detta område. En principskiss till en ny kommunallag utarbetades 1985 av den parlamentariskt sammansatta demokratiberedningen. Efter en omfattande remissbehandling har en arbetsgrupp gjort en juridisk-teknisk översyn av förslagen. Betänkanden om olika kommunalrättsliga frågor har också lagts fram av stat-kommunberedningen. Det fortsatta kommunallagsarbetet kommer att ske under medverkan av de politiska partierna i riksdagen. Jag avser att inom kort föreslå regeringen att tillsätta en särskild kommitté.

Den statliga detaljregleringen av kommunal verksamhet har fortlöpande omprövats. Utvecklingen på ett flertal lagstiftningsområden har gått mot ökad ramlagstiftning och målstyrning. I regeringens skrivelse 1984/85:202 om den offentliga sektorns förnyelse behandlas dessa frågor. I skrivelsen framhålls att arbetet bör inriktas på att utveckla en systematiserad *uppföljnings- och utvärderingsverksamhet*. Denna får inte bedrivas så att den utgör ett betydande intrång i den kommunala självstyrelsen. Det viktigaste syftet bör vara att för regering och riksdag redovisa hur verksamhetsmål uppfylls, vilka problem som orsakar brister i måluppfyllelsen, effektiviteten i verksamheten och vilka tecken som tyder på att en revision av lagstiftningen kan vara befogad. Det är väsentligt att ett sådant arbete kommer till stånd och bedrivs i nära samverkan mellan företrädare för stat, landsting och kommun. I vårens kompletteringsproposition har regeringen redovisat sin syn på dessa frågor. Stat-kommunberedningen har i samarbete med kommunförbunden, riksrevisionsverket och statskontoret inlett ett kartläggningsarbete.

Genom den sociala omsorgsverksamhetens utbyggnad och förändring har *samverkan mellan landsting och kommuner* blivit allt viktigare. Genom den nya lagen om kommunalförbund har en enklare form för samarbete skapats. Inom frikommunförsöket har möjligheter öppnats att pröva förändringar av driftansvaret för primärvården. Förslag har också väckts om försök med vidgat samarbete inom andra omsorgsområden. Inom många landsting och kommuner pågår således en diskussion och överväganden om den lämpliga ansvarsfördelningen. En viktig uppgift för samarbetet mellan staten, landstingen och kommunerna bör vara att förmedla erfarenheter och information om hur samverkansfrågorna lösts på olika håll. I de fall hinder finns för samarbete i lagar och andra författningar bör ett arbete inledas för att fortlöpande undanröja dessa. Ett steg tas i denna proposition genom ett lagförslag som möjliggör lokal samverkan mellan bl. a. primärvård och socialtjänst.

Det är enligt min mening också väsentligt att ett utvecklingsarbete bedrivs för att skapa *bättre service och ökad valfrihet* i samhällsverksamheten. Många människor upplever exempelvis svårigheter i sina kontakter med kommunala myndigheter. Det kan gälla bemötandet vid personliga besök hos förvaltningar och serviceinrättningar. Problem kan uppstå för enskilda när de vid skriftväxling möts av "myndighetsspråk". Samhällets omfattande regelsystem kan också leda till svårigheter för allmänheten "att hitta rätt". Kommunernas och landstingens ökade uppgifter ställer krav på att kontaktvägarna mellan medborgarna och de kommunala myndigheterna förbättras. Det är också angeläget att inom skilda områden av samhällsförvaltningen skapa möjligheter till ökad valfrihet för medborgarna. Utvecklingsarbete med denna inriktning bedrivs inom olika verksamheter, t. ex. skolan, hälso- och sjukvården samt äldreomsorgen. En försöksverksamhet pågår sedan några år i de s. k. "servicekommunerna". En uppföljning och utvärdering kommer att göras av dessa försök. Framkomna erfarenheter bör kunna ligga till grund för förändringar i olika verksamheter så att dessa bättre kan anpassas till skiftande lokala förhållanden.

Enligt min mening är det väsentligt att ett fortsatt utvecklingsarbete bedrivs i de frågor som jag nu berört och som stat-kommunberedningen närmare har utvecklat i sina betänkanden. Jag återkommer i det följande till frågornas närmare anknytning till det fortsatta frikommunförsöket.

3 Erfarenheterna av den hittillsvarande försöksverksamheten

Min bedömning: Frikommunförsöket har blivit ett viktigt instrument för att utveckla och förnya den offentliga sektorn.

Skälen för min bedömning: De frågor som tagits upp i frikommunförsöket spänner över ett brett fält av samhällsverksamheten. Frikommunerna har framfört en rad önskemål om dispenser och andra åtgärder. Totalt rör det sig om ca 280 förslag. Av dessa har mer än en tredjedel tillgodosetts genom beslut om försöksverksamhet. I ett 40-tal fall har klargjorts att några hinder i statliga regler inte finns för att genomföra förändringsförslagen. Därtill kommer att vissa frikommunfrågor fått sin lösning helt, i huvudsak eller delvis i samband med generella åtgärder.

De frågor som provas genom försöksverksamhet omfattar ett flertal samhällsområden. Inom bostadssektorn pågår försök med kommunal beslutanderätt för viss statlig långivning. På skolområdet bedrivs försök med ökad kommunal frihet i fråga om organisation av skolenheter, friare användning av vissa statsbidrag, utbyte av personal mellan grundskolans lågstadium och förskolan, friare former för konferensverksamheten i skolan, förläggning av skolarbetstiden, friare fördelning av resurserna till undervisning i B-språk, musikundervisning m. m.

På kommunikationsområdet har dispens medgetts för bl. a. försök med integrering av olika trafikslag inom bostadsområden.

Inom miljöskydds- och naturvårdsområdet har kommunerna fått möjlighet att ta över beslutanderätten och tillsynen från länsstyrelsen för bl. a. viss miljöfarlig verksamhet och tillstånd att sätta upp skyltar i naturen. Även i fråga om ingripande mot vanvård av djur pågår försök med ökade kommunala befogenheter. Kommunerna i frikommunförsöket har vidare getts möjlighet att ta över länsstyrelsens beslutanderätt i fråga om tillstånd för vissa lotterier och bingo.

Ett annat område med försöksverksamhet gäller hälso- och sjukvården. Kommunerna kan här bedriva primärvård under förutsättning att landstinget och kommunen kommit överens om det. I landstingen är det möjligt att ta ut enhetliga patientavgifter inom öppenvården och att friare tillsätta vissa tjänster inom folktandvården.

Inom socialtjänstens område har kommunerna bl. a. getts möjlighet att ta över länsstyrelsens beslutanderätt i fråga om tillstånd för enskilda personer eller sammanslutningar att bedriva förskole- eller fritidshemsverksamhet.

Arbetsmarknadspolitiken är ett område som ägnats stort intresse i frikommunförsöket. Kommunernas förslag har här lett till att lokala arbetsförmedlingsnämnder har inrättats. Några av kommunerna har getts möjlighet att tillsätta en kommunal ordförande. Nämnden har möjlighet att friare använda statsbidragen för vissa sysselsättningsskapande åtgärder. Landstingen kan upprätta avtal med länsarbetsnämnderna, s. k. sysselsättningskontrakt.

Frikommunerna har vidare en särställning när det gäller förvaltning av stiftelser. Dessa är undantagna från statlig tillsyn om förmögenheten är mindre än 200 000 kr.

Frågan om en friare kommunal nämndorganisation har spelat en central roll i frikommunförsöket. Enligt lagen om en friare kommunal nämndorganisation, den s. k. frikommunlagen, behöver kommunerna i frikommunförsöket således inte inrätta särskild byggnadsnämnd, miljö- och hälso-skyddsnämnd, skolstyrelse och socialnämnd. Det är också möjligt att fritt fördela uppgifter mellan olika nämnder. Vidare har det öppnats större möjligheter att decentralisera nämndarbetet till lokala organ och att inrätta särskilda utvecklingsgrupper för förvaltning och verkställighet under t. ex. en kommundelsnämnd.

En närmare redovisning för regeringens behandling av frikommunernas önskemål och den försöksverksamhet som bedrivs lämnas i stat-kommunberedningens betänkande om försöksverksamheten.

Erfarenheterna av den hittillsvarande försöksverksamheten visar att ett fortlöpande och ömsesidigt samspel behövs mellan stat och kommun. Försöksverksamheten har mer och mer förskjutits från ett projekt — med förenkling av det statliga regelsystemet i centrum — till en väsentlig del i en process med ett ständigt pågående utvecklingsarbete. Arbetet har gett vid handen att statliga organ på olika sätt kan medverka och stimulera förnyelsearbetet i landsting och kommuner. I de fall föreskrifter i lagar eller andra författningar lägger hinder i vägen för en önskvärd utveckling i den kom-

munala verksamheten är det väsentligt att former finns för att praktiskt pröva förändringar och föra en diskussion om den fortsatta utvecklingen. Enligt min mening har frikommunförsöket blivit ett viktigt instrument för att på detta sätt utveckla och förnya den offentliga sektorn. Prop. 1988/89:1

4 Försöksperiod och försökskommuner

Mitt förslag: Frikommunförsöket förlängs till utgången av år 1991.

Ytterligare kommuner och landsting ges möjlighet att delta i försöket.

Skälen för mitt förslag: Enligt riksdagens och regeringens ursprungliga ställningstaganden skall frikommunförsöket pågå till utgången av år 1988. I fråga om hälso- och sjukvården har försöksperioden dock satts till utgången av år 1991.

Försöksverksamheten skall utvärderas kontinuerligt och försök som slår väl ut skall kunna genomföras generellt utan att man avvaktar försöksperiodens utgång. Så har redan skett i några fall. I huvudsak har dock tanken varit att generella förslag skall läggas fram först när en samlad och allsidig utvärdering föreligger.

Hittillsvarande erfarenheter visar att försöksperioden i regel upplevs som för kort. Många försök startade också senare än beräknat. På flertalet försöksområden saknas därför i dag tillräckliga erfarenheter för att dra generella slutsatser. Detta talar enligt min mening för en förlängning av försöksverksamheten. Det finns även andra skäl som pekar i samma riktning.

Ett sådant skäl är att frikommunförsöket har bidragit till en förändrings- och förnyelseprocess i den kommunala verksamheten som går långt utöver vad som kan utläsas av enskilda dispensbeslut. Som jag tidigare framhållit har försöksverksamheten mer och mer förskjutits från ett projekt till en väsentlig del i en process med ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Det är väsentligt att denna process inte hejdas utan tvärtom stimuleras även i fortsättningen.

Vidare har riksdagen nyligen beslutat att frikommunförsöket skall förlängas i den del som gäller nämndorganisationen (KU1987/88:23, rskr. 154). Även detta talar för att frikommunförsöket i sin helhet förlängs. Riksdagen gjorde sitt ställningstagande med anledning av regeringens proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Regeringen föreslog där en generell lagstiftning som i huvudsak skulle ge alla kommuner samma frihet i fråga om nämndorganisationen som medgetts för frikommunerna. Riksdagen fann i och för sig inga principiella betänkligheter mot att de föreslagna decentraliseringsmöjligheterna görs tillgängliga för de kommuner som så önskar men ansåg emellertid att vissa av förslagen prövats i alltför begränsad omfattning och var därför inte beredd att i detta läge anta en permanent lagstiftning. I stället förordades att de förslag

som lagts fram i fråga om utvidgade möjligheter till decentralisering provas ytterligare inom ramen för frikommunförsöket.

Riksdagens beslut innebär att lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (frikommunlagen) förlängts till utgången av år 1991. Samtidigt har lagen ändrats så att det är möjligt för regeringen att låta ytterligare kommuner bedriva försöksverksamhet enligt lagen. Vissa sakliga begränsningar i lagen när det gäller kommunernas möjligheter att decentralisera uppgifter inom det specialreglerade området har också tagits bort.

I det fortsatta frikommunförsöket bör de ursprungliga frikommunerna ha möjlighet att delta. För att bredda försöksverksamheten bör emellertid ytterligare frikommuner kunna utses. De nya kommuner som med stöd av riksdagens beslut kommer att tillämpa frikommunlagen bör ges möjlighet att även i andra avseenden delta i försöksverksamheten. Jag återkommer i det följande till inriktningen av den utvidgade försöksverksamheten samt till de lagstiftningsmässiga konsekvenserna av utvidgningen.

5 Den fortsatta försöksverksamhetens inriktning

Mitt förslag: De nya kommuner som kommer att tillämpa frikommunlagen ges möjlighet att pröva de förändringar som medgetts för de nuvarande frikommunerna. De skall också kunna ta upp nya frågor om dispenser m. m. som anknyter till de organisationsförändringar som genomförs.

Frikommunförsöket bör i övrigt fördjupas och breddas så att, förutom enskilda frågor, mera generella förändringssträvanden kan tas upp. Det gäller bl. a.

- formerna för information och kunskapsupbyggnad om det statliga regelsystemet,
- utvecklingen av nya uppföljnings- och utvärderingssystem för den kommunala verksamheten,
- möjligheter till utvidgat samarbete mellan landsting och kommuner,
- förenkling av kommunernas och landstingens egna regler.

De ramar som har satts upp för det hittillsvarande frikommunförsöket bör ge tillräckligt utrymme även för den fortsatta utvidgade försöksverksamheten.

Stat-kommunberedningen bör som hittills svara för utvärderingen av försöksverksamheten. Beredningens parlamentarikergrupp med företrädare för de fem riksdagspartierna bör liksom hittills ges tillfälle att följa utvärderingsarbetet.

Riksdagen: Konstitutionsutskottet har i sitt betänkande om aktivt folkstyre i kommuner och landsting tagit upp frågan om behovet av dispenser i särskilda frågor för de nya kommuner som kommer att tillämpa frikom-

munlagen. Utskottet pekar på att ett sådant behov kan föreligga. Vidare framhåller utskottet att de nya frikommunerna kan tänkas vilja tillämpa dispenser som medgetts tidigare i försöksverksamheten. Enligt utskottet bör det ankomma på regeringen att efter vederbörlig beredning pröva behovet av ytterligare avsteg från författningar och vid behov förelägga riksdagen förslag (KU 1987/88:23 s.13). Vad utskottet anfört har riksdagen gett regeringen till känna.

Skälen för mitt förslag: Enligt min mening är det naturligt att låta de nya frikommunerna pröva de förändringar som medgetts tidigare i försöksverksamheten. Det ankommer på regeringen att besluta om de ändringar i olika regeringsförfattningar som behövs för att möjliggöra en sådan utvidgning. Jag återkommer senare i denna proposition med förslag till ändring i vissa lagar.

Jag anser även att man bör se positivt på de ytterligare önskemål om dispenser m. m. som kan komma upp i anslutning till den utvidgade tillämpningen av frikommunlagen. De nya frikommunerna bör således inom de ramar som ställts upp för frikommunverksamheten kunna ansöka hos regeringen om avsteg eller dispens från olika författningar som har samband med de organisationsförändringar som provas.

De hittillsvarande erfarenheterna av frikommunförsöket leder enligt min mening till att försöksverksamheten bör fördjupas och breddas till att, förutom enskilda frågor, omfatta mer generella förändringssträvanden. Stat-kommunberedningen har föreslagit att det program för samverkan mellan stat och kommun som jag redovisat inledningsvis (avsnitt 2) skall bilda utgångspunkt för en breddad försöksverksamhet. Jag delar denna uppfattning. Detta ställningstagande innebär i huvudsak följande.

Frågan om ökad kommunal självstyrelse och stärkt demokrati bör även framgent ges en framskjuten plats i försöksverksamheten. Ett centralt område för frikommunförsöket är det statliga regelsystemet. Försöksverksamheten har tydligt visat att det finns vissa missuppfattningar om vilka bestämmelser som faktiskt gäller. Av de förslag som frikommunerna fört fram till regeringen kan en inte obetydlig andel genomföras utan förändringar i lagar eller andra författningar. Kommunerna har således varit tveksamma om vilka regler som gäller. I en del fall har ett allmänt råd uppfattats som bindande och i andra fall har man tolkat en regel på fel sätt. Ett viktigt inslag i det fortsatta utvecklingsarbetet bör vara att finna former för information och kunskapsuppbyggnad om det statliga regelsystemet. Stat-kommunberedningen bör i samråd med frikommunerna överväga hur denna fråga skall kunna tas upp i anslutning till försöksverksamheten.

En utveckling mot ramlagstiftning och målstyrning innebär att arbetet med uppföljning och utvärdering behöver ägnas ökad uppmärksamhet. Stat-kommunberedningen arbetar med dessa frågor. Det viktigaste syftet med ett nytt uppföljnings- och utvärderingssystem är att redovisa hur verksamhetsmål uppfylls, vilka problem som orsakar brister i måluppfyllelsen, effektiviteten i verksamheten och vilka tecken som tyder på att en revision av lagstiftningen kan vara befogad. Förslag till uppföljnings- och utvärderingssystem inom olika verksamhetsområden behöver dock provas i praktiken. Detta bör enligt min mening vara en lämplig fråga att ta upp i det fortsatta frikommunförsöket.

Ett arbete pågår med att utforma en ny kommunallag. Som stat-kommunberedningen har framhållit är det naturligt att de principer som ligger bakom kommunallagens utformning slår igenom i speciallagstiftningen. Ett kommunalrättsligt utredningsarbete bör initieras för att skapa en enkel och flexibel lagstiftning på alla områden. Även här anser jag att en försöksverksamhet kan vara lämplig för att komma vidare med vissa frågor. I de fall hinder finns i lagar och andra författningar för exempelvis samarbete mellan landsting och kommuner bör förändringar initieras. Jag återkommer i avsnitt 7 med ett förslag till lagstiftningsåtgärder för att möjliggöra ett sådant samarbetsprojekt.

Samtidigt som förändringar av den statliga regleringen görs på det centrala planet är det naturligt att frikommunerna överväger den egna förvaltningens sätt att fungera. Det är angeläget att sambandet mellan statliga regler och kommunernas tillämpning av dessa uppmärksammas. Frikommunförsöket har gett oss erfarenheter om kommunernas och landstingens egna regelsystem. Vid den inventering som gjordes i frikommunerna framkom att förvaltningarna ibland upplever de egna reglerna som hinder för att bedriva en effektiv kommunal verksamhet. På det statliga området pågår ett omfattande arbete med att förenkla och ta bort regler. Olika metoder har använts för att tvinga fram ett ställningstagande till behovet av varje enskild regel. Exempel på sådana åtgärder är "solnedgångsbestämmelser" och "stupstockar". Som jag tidigare anført i olika sammanhang (jfr prop. 1987/88:100 bil. 2 s. 8-9) borde de erfarenheter som kommit fram i det statliga regelförenklingsarbetet kunna komma kommuner och landsting till nytta. Enligt min mening bör stat-kommunberedningen inom frikommunförsökets ram ta initiativ till ett samarbete med kommuner och landsting om regelförenklning.

För det hittillsvarande frikommunförsöket har vissa ramar satts upp (se prop. 1983/84:152 s. 7-9). De innebär bl. a. att försöksverksamheten skall vara begränsad så att man inte åsidosätter grundläggande krav när det gäller

- likvärdig samhällsservice,
- skydd för medborgarnas liv och hälsa,
- skydd för särskilt utsatta grupper,
- rättssäkerhet och
- samhällsekonomi.

Enligt min mening bör de ramar som sålunda gäller för frikommunförsöket tillämpas även för den fortsatta utvidgade försöksverksamheten. Dessa ramar ger enligt min mening tillräckligt utrymme för en breddad försöksverksamhet med den inriktning som jag nyss har beskrivit.

Jag vill i detta sammanhang understryka vad jag tidigare (prop. 1983/84:152 s. 9) har anført om att de uppdragna gränserna för verksamheten inte skall uppfattas så att de utgör hinder för en djärv och nydanande syn på behovet av och formerna för statlig styrning. Just det faktum att det är fråga om en försöksverksamhet som följs och utvärderas från statens sida gör att man bör acceptera en relativt långtgående frihet för försökskommunerna. Att detta än en gång slås fast av riksdagen har enligt min mening stor betydelse. En framgångsrik försöksverksamhet bygger på en

aktiv och positiv medverkan från olika intressenter. En erfarenhet av det hittillsvarande arbetet är att hinder och motstånd redovisats från olika fackområden. Detta har försvårat arbetet med att få till stånd angelägna försök inom olika områden. Jag anser därför att frikommunförsökets betydelse för att utveckla den offentliga sektorn klart måste markeras. En väsentlig del i det fortsatta utvecklingsarbetet bör vara att finna former för att på bästa sätt fånga upp och bearbeta de förslag till förändringar som diskuteras på lokal nivå.

Stat-kommunberedningen bör liksom hittills ha ansvaret för att en heltäckande och allsidig utvärdering av frikommunförsöket kommer till stånd. Till beredningen har knutits en särskild parlamentarikergrupp bestående av representanter för de fem riksdagspartierna. Denna grupp bör liksom hittills ges tillfälle att följa utvärderingsarbetet.

6 Förlängning och utvidgning av vissa lagar

Mitt förslag: De lagar för frikommunverksamheten som gäller till utgången av år 1988 ges, med ett undantag, förlängd giltighet till utgången av år 1991. Samtidigt öppnas möjlighet för de nya frikommuner som får bedriva försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation att tillämpa dessa lagar.

Skälen för mitt förslag: För frikommunverksamheten gäller ett antal särskilda författningar som innebär avsteg från den reglering som annars gäller. Sju av dessa författningar är lagar, nämligen

1. lagen (1985:1003) om försöksverksamhet med enhetliga patientavgifter inom offentlig öppen hälso- och sjukvård,
2. lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område,
3. lagen (1986:98) om undantag för vissa kommuner och landstingskommuner från bestämmelserna i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser,
4. lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534),
5. lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620),
6. lagen (1987:443) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt lotterilagen (1982:1011),
7. lagen (1987:444) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen (1969:387).

Med undantag för den lag som anges i punkt 2 har giltigheten av dessa lagar begränsats till utgången av år 1988. I flertalet fall saknas i dag tillräckliga erfarenheter för ett generellt ställningstagande i de frågor som behandlas i lagarna. Mot bakgrund av vad jag tidigare anfört om förlängning och utvidgning av frikommunförsöket är det därför naturligt att lagar-

nas giltighetstid, med ett undantag som jag återkommer till, förlängs till utgången av år 1991 samt att det öppnas möjlighet för de nya frikommuner-na att tillämpa lagarna.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om motsvarande förändring-ar i de regeringsförfattningar som gäller för frikommunförsöket.

När det gäller lagen om försöksverksamhet med enhetliga patientavgif-ter inom offentlig öppen hälso- och sjukvård (punkt 1) anges det eller de landsting som får tillämpa lagen i en särskild förordning (SFS 1986:21). Det behöver därför inte framgå av själva lagen vilka det gäller. Avsikten är dock att även i detta fall begränsa kretsen till de landsting som får tillämpa frikommunlagen. Förutom landsting kan eventuellt de kommuner som själva är sjukvårdshuvudmän bli aktuella.

Lagen om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område (punkt 2) gäller till utgången av år 1991. Den behöver därför inte förlängas. För att bredda erfarenhetsunderlaget bör dock lagen ändras så att ytterliga-re kommuner kan tillämpa den. Jag återkommer i följande avsnitt med ett förslag för att möjliggöra ett särskilt samarbetsprojekt mellan en kommun och ett landsting inom bl. a. detta område.

Beträffande försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (punkt 4) vill jag erinra om att riksdagen nyligen har antagit en ny djurskyddslag (1988:534). Detta har föranlett vissa redaktionella ändringar i lagen (SFS 1988:536).

När det gäller tillståndsprövningen enligt lotterilagen (punkt 6) har riks-dagen nyligen beslutat om vissa ändringar i uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter (prop. 1987/88:141, KrU 22, rskr. 391). Det innebär bl. a. att tillståndsprövningen av lokala lotterier generellt flyttas från polis-myndigheten till kommunen. Detta föranleder följdändringar i försöks-lagen. Den kommer härefter att avse endast tillstånd till bingo-spel.

Försöksverksamheten med kommunal tillståndsprövning enligt miljö-skyddslagen (punkt 7) avser motorsportbanor och civila skjutbanor. Fr. o. m. den 1 juli 1989 kommer sådana anläggningar att omfattas av anmälningsplikt enligt miljöskyddslagen och anmälan skall ske till miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen (jfr prop. 1987/88:85 och JoU 23). Lagen behöver därför inte förlängas längre än till denna tidpunkt. Det saknas också anledning att utvidga den till ytterligare kommuner.

7 Försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område

Prop. 1988/89:1

Mitt förslag: Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun får genom en särskild lag på försök under en treårsperiod gemensamt fullgöra uppgifter inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt verksamheten med särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. Beträffande hälso- och sjukvården begränsas försöksverksamheten till primärvård.

Försöksverksamheten förutsätter att ett avtal träffas mellan parterna och att regeringen medger samarbetet. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten.

Verksamheten skall bedrivas i form av kommunalförbund.

Framställningen: Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun har hemställt att regeringen vidtar de åtgärder som krävs för att genomföra ett försök med "lokal omsorgsorganisation" i Brunflo kommundel, Östersunds kommun. Försöket föreslås omfatta socialtjänsten, primärvården samt omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda.

Verksamheten är tänkt att omfatta allt som åligger socialnämnden enligt socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall, bl. a. åtgärder mot missbruk, omsorger om barn och ungdom (inklusive förskole- och fritidshemsverksamhet), omsorger om äldre människor (inklusive verksamheten vid servicehus och hemtjänstverksamheten) samt omsorger om människor med handikapp. I detta kommer att ingå myndighetsutövning eftersom verksamheten också omfattar bl. a. rätt till bistånd. Däremot kommer ärenden som härrör ur föräldrabalken inte att ingå.

I verksamheten enligt hälso- och sjukvårdslagen är primärvården i kommundelen tänkt att ingå. Primärvården omfattar i den aktuella kommundelen distriktsläkarvård och hemsjukvård (inklusive lokal öppen psykiatrisk vård), mödra- och barnhälsovård samt platser på det lokala sjukhemmet.

När det gäller verksamheten enligt lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. är det avsett att försöksverksamheten skall omfatta gruppboendet.

Skälen för mitt förslag: Enligt socialtjänstlagen (1980:620, ändrad senast 1988:133) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som enligt andra författningar vilar på andra huvudmän.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, ändrad senast 1986:862) skall varje landsting erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. De kommuner som inte ingår i något landsting har samma ansvar inom sina områden. Det landstingskommunala vårdansvaret avser i princip allt som inryms i begreppet hälso- och sjukvård.

Lagen ställer dock inte upp något hinder för andra vårdgivare än landstingen att bedriva hälso- och sjukvård.

Prop. 1988/89:1

Svårigheterna att klart avgränsa landstingens ansvar i förhållande till näraliggande ansvarsområden uppmärksammades i förarbetena till hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen. I prop. 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m. m. anförde föredragande statsrådet bl. a. följande (s. 42 ff):

Det är svårt att klart och entydigt avgränsa landstingskommunernas ansvar för hälso- och sjukvården i förhållande till näraliggande verksamhetsområden som andra huvudmän svarar för. Särskilt landstingskommunernas ansvar för förebyggande åtgärder kan komma att göra gränsdragningen besvärlig. De verksamheter mot vilka en klar boskillnad kan bli svår att göra är främst socialtjänsten, företagshälsovården, skolhälsovården, studerandehälsovården, äldreomsorgen och den allmänna hälsovården. Beträffande socialtjänsten är det i första hand äldreomsorgen och vården av alkohol- eller narkotikaskadade som kan leda till gränsdragningsproblem.

Det ansvar som i socialtjänstlagen lagts på kommunerna innebär att både socialtjänsten och hälso- och sjukvården kommer att ha ett ansvar för att vård eller annat bistånd ges t. ex. äldre människor, handikappade och missbrukare. Detta utvidgade ansvar för socialtjänsten för med sig vissa gränsdragningsproblem. Mot denna bakgrund anförde föredraganden i propositionen 1979/80:1 om socialtjänsten bl. a. att han inte var beredd att föreslå några detaljerade regler för ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och sjukvården. Han utgick i stället från att de tveksamheter som kan komma upp i fråga om denna fördelning smidigast löses genom överenskommelser mellan huvudmännen. På detta sätt kan bl. a. lokala behov och önskemål bäst tillgodoses. Han framhöll att principen om ett yttersta ansvar för kommunerna inte innebar någon ändring i fördelningen av de uppgifter som då låg hos kommunerna resp. landstingskommunerna.

Enligt min uppfattning saknas det skäl att nu göra en annan principiell bedömning av hur gränsdragningsproblemen mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten skall lösas än den som gjordes av föredraganden i propositionen om socialtjänsten. Jag är dock medveten om att övergången från ett sjukvårdspolitiskt till ett hälsopolitiskt synsätt kommer att ställa ytterligare krav på huvudmännen för hälso- och sjukvården resp. socialtjänsten för att få till stånd en smidig och flexibel anpassning av de båda verksamhetsområdena. Inte heller detta förhållande bör emellertid, enligt min bedömning, medföra att man går ifrån den principiella lösning av gränsdragningsproblemen som skisseras av föredraganden i propositionen om socialtjänsten.

Några vägledande principer bör här framhållas.

Hälso- och sjukvårdens vårdansvar bör i princip begränsas till att omfatta sådana vårdbehov som bedöms kräva insatser av medicinskt utbildad personal eller av sådan personal i samarbete med personal med administrativ, teknisk, farmaceutisk, psykologisk eller social kompetens. Med medicinskt utbildad personal avser jag även personal, vars utbildning inriktas på patientomvårdnad och rehabilitering.

Svårigheterna att i praktiken strikt tillämpa dessa avgränsningsprinciper kan vara betydande. Så kan t. ex. behovet av medicinsk kompetens vara begränsat i tiden om än återkommande vid flera tillfällen. Kravet på kontinuitet i behandlingen kan i dessa fall göra det nödvändigt att fortsätta

vården inom hälso- och sjukvården. Å andra sidan kan kravet på kontinuitet göra det motiverat att fortsätta en behandling inom den sociala sektorn.

Principerna för gränsdragningen kan följaktligen inte ge en exakt vägledning om vilken vårdgivare som i varje enskilt fall har skyldighet att svara för att vårdbehovet tillgodoses. Detta förhållande får dock inte leda till att en människa i en viss situation inte får den vård och hjälp hon behöver. Det är därför synnerligen angeläget att en samverkan mellan de olika vårdområdena kommer till stånd.

Enligt lagen (1985:568, ändrad senast 1986:1192) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. skall de särskilda omsorgerna syfta till att ge de psykiskt utvecklingsstörda möjlighet att leva som andra och i gemenskap med andra. Omsorgerna skall vara inriktade på att utveckla den enskildes egna resurser. Boende i gruppboende är en av de fem i lagen uppräknade typerna av särskilda omsorger. Varje landsting skall svara för de särskilda omsorgerna åt de psykiskt utvecklingsstörda som är bosatta inom landstinget. Vad som sägs om landsting enligt lagen gäller också kommuner som inte ingår i något landsting.

Omsorgsverksamheten är alltså som huvudregel en landstingskommunal uppgift i omsorgslagen. I lagen har det dock öppnats en möjlighet för landstingen att träffa avtal med en kommun om att kommunen skall ta över ansvaret för en, flera eller alla särskilda omsorger. För att så långt som möjligt få en samordning och därigenom undvika eventuella oönskade effekter ställs som villkor att regeringen medger en övergång av ansvaret.

I förarbetena till omsorgslagen anförde departementschefen att utvecklingen går mot att kommunerna får fler uppgifter inom omsorgsverksamheten och att omsorgerna till stor del egentligen också till sitt innehåll är en social service av sådant slag som i och för sig skulle kunna vara en del av socialtjänsten. Den medicinska delen är en landstingskommunal uppgift på samma sätt som för alla andra medborgare (prop. 1984/85:176 s. 23). I lagen finns uttryckliga bestämmelser om att det hör till landstingens uppgifter att i samverkan med kommunerna samordna verksamheterna samt att efter samråd med kommunerna planera för de särskilda omsorgerna för psykiskt utvecklingsstörda (8 § 3 och 9 §).

Samverkan mellan kommuner och landsting i de nu berörda frågorna förekommer på många håll i landet. Sjukvård i hemmet och hemtjänsten är områden där samverkan mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten är särskilt angelägen. Avtal om sådan samverkan har träffats mellan huvudmännen för socialtjänsten och primärvården i samtliga län under 1980-talet.

I förarbetena till de nu aktuella lagarna har vikten av att kommuner och landsting samverkar och samordnar sina insatser betonats. Likaså har det framhållits att tveksamheter beträffande ansvarsfördelningen bör lösas genom överenskommelser mellan huvudmännen. I prop. 1983/84:152 om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse angav jag några huvudområden som bör ingå i frikommunförsöket. Jag framhöll därvid bl. a. att försökskommunerna borde ges möjlighet att finna nya vägar för nära samverkan mellan landstingen och kommunerna. När det gällde den frågan framhöll jag betydelsen av att man kunde finna former för ett praktiskt samarbete.

Genom lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område har inom frikommunförsökets ram öppnats möjlighet för kommuner att ta över driftansvaret för primärvården. Härigenom har en ökad samverkan mellan socialtjänsten och primärvården kunnat komma till stånd. Försöksverksamhet pågår i Gnosjö och Örebro kommuner.

I prop. 1987/88: 176 om äldreomsorgen inför 90-talet pekas också på behovet av samverkan mellan primärvården och socialtjänsten inom flera områden. Förutom äldreomsorgen gäller det t.ex. i fråga om insatser för människor med missbruksproblem eller för barn. Enligt föredraganden finns det därför anledning att överväga om ytterligare och utvidgade försöksverksamheter bör initieras för att få fördjupade erfarenheter i fråga om huvudmannaskapet för primärvården i sin helhet (prop. s. 47).

Den utvidgning av möjligheterna till försöksverksamhet som jag nu föreslår skulle enligt min mening kunna bidra till att ytterligare värdefullt erfarenhetsunderlag samlas för den framtida bedömningen. Syftet med försöket är att pröva om verksamheten kan utvecklas och anpassas till den enskildes behov av kvalitet och kontinuitet. Syftet är också att pröva om en enhetlig ledningsorganisation, som består av landstinget och kommunen, kan utnyttja de tillgängliga resurserna effektivare än vad som nu sker. Jag anser det angeläget att en sådan försöksverksamhet kommer till stånd.

Jag föreslår således att det inom ramen för frikommunförsöket öppnas en möjlighet för Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun att samverka på det lokala planet när det gäller socialtjänsten, viss hälso- och sjukvård (primärvården) och omsorgerna om de psykiskt utvecklingsstörda m. fl.

Försöksverksamheten bör enligt min mening kunna avse all verksamhet enligt socialtjänstlagstiftningen (socialtjänstlagen och anslutande lagar om vård i vissa fall av unga och av missbrukare) och lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl. Den verksamhet som bedrivs enligt dessa lagar går att avgränsa lokalt så att upptagningsområdet för verksamheten motsvarar en kommun eller en kommundel. Beträffande verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen föreslår jag att försöket begränsas till primärvården. Även primärvården kan naturligt avgränsas till en kommun eller en kommundel. Begreppet primärvård är inte definierat i någon författning. Med primärvård brukar man i praktiken avse främst den del av hälso- och sjukvårdsorganisationen som är förlagd utanför de sjukhus som är avsedda för i huvudsak somatisk korttidsvård och psykiatrisk vård. Primärvårdsbegreppet har berörts bl. a. i prop. 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag, m. m. samt i prop. 1984/85:181 om utvecklingslinjer för hälso- och sjukvården, m. m.

Försöksverksamheten kan självklart också begränsas till att omfatta delar av de verksamhetsområden som jag nu har angett. Försöksverksamheten får dock inte leda till att kravet på en likvärdig standard och en rättvis fördelning av resurserna inom landstinget respektive kommunen åsidosätts. Skyldigheter av övergripande natur skall därför ligga kvar centralt hos kommunen respektive landstinget.

Hälso- och sjukvården är en landstingskommunal angelägenhet och socialtjänsten en kommunal angelägenhet. För att de båda huvudmännen

skall kunna samverka i ett gemensamt beslutsorgan är det nödvändigt att båda är formellt behöriga att handha verksamheten.

Omsorgsverksamheten är en landstingskommunal uppgift. I omsorgslagen har det dock öppnats en möjlighet för landstinget att överlåta uppgift enligt lagen till en kommun. Någon bestämmelse som ger en kommun befogenhet att bedriva omsorgsverksamhet behövs därför inte. Däremot behövs det även för omsorgsverksamheten en lagbestämmelse som anger att verksamheten får bedrivas gemensamt med ett landsting.

De bestämmelser som behövs för att göra försöksverksamheten möjlig bör enligt min mening tas in i en särskild lag. Av lagen bör framgå att försöket omfattar endast Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun. Det bör vidare anges att försöksverksamheten skall bygga på att det träffas ett avtal mellan landstinget och kommunen om att parterna under en försöksperiod gemensamt skall svara för den verksamhet man kommit överens om. Det finns en rad frågor som måste klaras ut i dessa avtal.

För att säkerställa att avtalen inte får oönskade effekter för bl. a. den enskilde anser jag att det bör krävas att regeringen godkänner samarbetet. Regeringen bör också ges rätt att bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten. Detta motsvarar vad som gäller i fråga om försöksverksamheten med kommunalt bedriven primärvård.

Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun har i sin ansökan föreslagit att försöksverksamheten får en enhetlig administrativ organisation och en sammanhållen lokal politisk ledning gemensamt tillsatt av kommunen och landstinget.

Ett kommunalförbund är den enda offentlighetsrättsliga formen för mellan-kommunal samverkan. Kommunalförbundet är en offentlighetsrättslig juridisk person med egen rättskapacitet. Den specialreglering som kan finnas för en uppgift som lagts på ett kommunalförbund blir enligt en särskild regel i kommunalförbundslagen (1985:894) direkt tillämplig på kommunalförbundet i stället för kommunen eller landstingskommunen. Det är således fullt möjligt att flytta över specialreglerade uppgifter eller en del av en specialreglerad uppgift på ett kommunalförbund. Det finns inte heller något hinder mot att ett kommunalförbund omfattar en del av en kommun och ett landsting. Även myndighetsutövning kan överföras till kommunalförbund.

Att de föreskrifter som finns för en specialreglerad uppgift automatiskt blir gällande för kommunalförbundet medför att den enskildes rättsställning inte försämras när en uppgift läggs på ett kommunalförbund. Den enskilde kan fortfarande anföra förvaltningsbesvär i de olika specialreglerade ärendena. En samverkan i kommunalförbundsform medför också att allmänhetens och de förtroendevaldas insyn och inflytande är större än om samverkan sker i privaträttslig form.

Sekretesslagen kommer också att vara tillämplig på kommunalförbundet. Det är självfallet väsentligt att vid planering och genomförande av försöksverksamheten hänsyn tas till de krav som sekretesslagens regler ställer, bl. a. i fråga om förhållandet mellan olika myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet (1 kap. 3 § sekretesslagen).

Med beaktande av vad jag här framhållit anser jag att försöksverksamhe-

ten bör bedrivas i form av kommunalförbund enligt kommunalförbunds-
lagen.

Prop. 1988/89:1

Jag vill i detta sammanhang erinra om att det sedan den 1 januari 1986 är möjligt att organisera kommunalförbund i en enklare form med ett enda organ, förbundsdirektion. Förbundsdirektionen handhar alla de uppgifter som i det traditionella kommunalförbundet är fördelade mellan fullmäktige samt styrelsen och övriga nämnder. Det är självfallet angeläget att se till att direktionen inrymmer tillfredsställande kompetens för samtliga de uppgifter som skall omfattas av förbundets verksamhet.

Jag har tidigare föreslagit att frikommunförsöket förlängs till utgången av år 1991. Också den nu aktuella försöksverksamheten bör få bedrivas till denna tidpunkt.

8 Avsteg från riksdagsbeslut

Mitt förslag: Regeringen ges fortsatt bemyndigande till utgången av år 1991 att inom ramen för frikommunförsöket göra avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller annan liknande åtgärd.

Skälen för mitt förslag: För att förenkla formerna för att inom frikommunförsökets ram pröva förändringar i den statliga regleringen av kommunal verksamhet har riksdagen godkänt att regeringen gör avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller annan liknande åtgärd (se prop. 1983/84:152 s. 12–13). Härigenom har det blivit möjligt för regeringen att medge avsteg från bestämmelser i förordningar som på detta sätt varit bundna av riksdagsbeslut.

Regeringen har i efterhand redovisat för riksdagen vilka avsteg som har gjorts (se skr. 1985/86:165 s. 8, prop. 1986/87:100 bil. 15 s.7, prop. 1987/88:100 bil.15 s. 7–8). Avstegen gäller bostadsfinansierings- och skolområdet.

Enligt min mening bör bemyndigandet att göra avsteg från riksdagsbeslut förlängas så att det gäller även den fortsatta utvidgade försöksverksamheten. Liksom hittills bör regeringen i efterhand anmäla för riksdagen hur bemyndigandet har utnyttjats. Jag vill erinra om vad jag i det föregående har anført om att försöksverksamheten inte får innebära att skyddet för viktiga samhällsintressen eftersätts. Det kan alltså inte bli fråga om att medge avsteg från t. ex. regeringsföreskrifter som har beslutats med ledning av principer som riksdagen har lagt fast till skydd för sådana samhällsintressen.

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

1. lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1985:1003) om försöksverksamhet med enhetliga patientavgifter inom offentlig öppen hälso- och sjukvård, dels ändring i samma lag,

2. lag om ändring i lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område,

3. lag om fortsatt giltighet av lagen (1986:98) om undantag för vissa kommuner och landstingskommuner från bestämmelserna i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser,

4. lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534), dels ändring i samma lag,

5. lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620), dels ändring i samma lag,

6. lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1987:443) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt lotterilagen (1982:1011), dels ändring i samma lag,

7. lag om fortsatt giltighet av lagen (1987:444) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen (1969:387),

8. lag om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område.

Lagförslag 1 och 2 har upprättats i samråd med chefen för socialdepartementet, lagförslag 3 i samråd med chefen för justitiedepartementet, lagförslag 4 i samråd med chefen för jordbruksdepartementet, lagförslag 5 i samråd med statsrådet Lindqvist, lagförslag 6 i samråd med statsrådet Lönnqvist, lagförslag 7 i samråd med chefen för miljö- och energidepartementet och lagförslag 8 i samråd med chefen för socialdepartementet och statsrådet Lindqvist.

En del av lagförslagen hör till lagrådets område. De är emellertid sådana att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

10 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

dels anta lagförslagen,

dels godkänna att regeringen till utgången av år 1991 inom ramen för det fortsatta frikommunförsöket gör avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller annan liknande åtgärd.

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att

ta del av vad jag i övrigt har anført om frikommunförsöket under avsnitt 3 och 5.

11 Beslut

Prop. 1988/89:1

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



Statens offentliga utredningar
1988:26
Civildepartementet

Prop. 1988/89:1
Bilaga 1

FRIKOMMUNFÖRSÖKET

En rapport om försöksverk-
samheten med ökad kommunal
självstyrelse

Stat-kommunberedningen föreslog i februari 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skulle genomföras. Beredningens förslag låg till grund för regeringens och riksdagens beslut under våren 1984 om det s. k. frikommunförsöket.

Riksdagens beslut innebär att en försöksverksamhet bedrivs i nio kommuner och tre landsting. Försökskommunerna har bl. a. getts möjlighet att göra avsteg från statlig reglering för att kunna pröva nya vägar i den kommunala verksamheten. Försöket är avsett att pågå under en fyraårsperiod och att efter utvärdering ligga till grund för mera generella överväganden om förändringar. När det gäller möjligheten att pröva en friare kommunal nämndorganisation har riksdagen i mars 1988 beslutat att frikommunförsöket i denna del skall förlängas med tre år och utvidgas till fler kommuner.

Stat-kommunberedningen har regeringens uppdrag att svara för frikommunförsöket. Vi har fortlöpande på olika sätt informerat regeringen och riksdagen om försöksverksamhetens utveckling. I den här rapporten lämnar vi en samlad redovisning. Regeringens ställningstaganden till frikommunernas förändringsförslag behandlas område för område. Vi gör också en uppsummering av vunna erfarenheter och lägger mot den bakgrunden förslag om den fortsatta försöksverksamhetens inriktning.

Stockholm i april 1988

På stat-kommunberedningens vägnar

Jan Nygren
Ordförande

	Sid.
Allmän bakgrund	34
Från idé till beslut	34
Ett sätt att pröva nya vägar	35
Lokal förankring	36
Uppföljning och utvärdering	36
Försöksverksamheten sjösätts och tar form	36
Ett brett engagemang	37
Många önskemål från frikommunerna	37
Regeringen i huvudsak positiv	38
Ett par hundra försök	40
Frikommunförsöket område för område	40
Den kommunala organisationen	40
Plan- och byggområdet	44
Bostadssektorn	45
Utbildningsområdet	47
Kommunikationer	49
Miljöskydd och naturvård	51
Hälsa- och sjukvård, social omsorg	53
Arbetsmarknadspolitik	56
Frikommunfrågor i övrigt	57
Riksdagsbeslut om fortsatt och utvidgad försöksverksamhet	58
Friare nämndorganisation	58
Fortsatt kommunallagsarbete	59
Samråd med brukarna	59
Ökad målstyrning	59
Frikommunförsök i Norden	60
Danmark	60
Norge	61
Finland	62
Nordiskt frikommunförsök	62
Den fortsatta försöksverksamheten	62
Försöksperioden bör förlängas	63
Antalet frikommuner bör utökas	63
Försöksverksamhetens innehåll bör vidgas	64
Arbetsätt och utvärdering bör ses över	67
<i>Bilagor</i>	
1. Karta med frikommunerna och frilandstingen	68
2. Lag om en friare kommunal nämndorganisation	69
3. Förteckning över ställningstaganden till frikommunernas förändringsförslag	72
4. Stat-kommunberedningens sammansättning	81
5. Tilläggsdirektiv till stat-kommunberedningen	82
6. Källor och litteratur	84

Kommunerna och landstingen har ansvar för viktiga samhällsuppgifter. En femtedel av vårt lands resurser används för kommunala angelägenheter. Mer än en miljon är kommun- eller landstingsanställda och som förtroendevalda är över 70 000 personer engagerade. Ett förnyelsearbete om den offentliga sektorn handlar därför i hög grad om den kommunala verksamhetens utveckling.

Samspelet mellan stat och kommun intar en central plats när förändringar i samhällsförvaltningen övervägs. Olika metoder har under årens lopp använts för att förenkla relationerna mellan statlig och kommunal verksamhet. Det vanliga tillvägagångssättet har varit att genom utredningsarbete finna generella lösningar. När civildepartementet bildades 1982 gällde det att finna nya arbetssätt. Frikommunförsöket kom då in i bilden.

Från idé till beslut

Idén om en försöksverksamhet med frikommuner togs från regeringshåll upp första gången i ett anförande av civilminister Bo Holmberg den 5 oktober 1983. Vid en statlig verksamhetskonferens framhöll han att kommunsektorn är ett viktigt område i arbetet med att reformera den offentliga sektorn. Den långtgående statliga regelstyrningen av kommuner och landsting borde enligt civilministern kunna begränsas.

Frikommunidén togs under hösten 1983 också upp i riksdagen. På en fråga om Kalmar som "byråkratisk frizon" gav civilministern följande svar:

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

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

Ett intensivt utredningsarbete inleddes därmed i stat-kommunberedningen. I februari 1984 kunde vi redovisa ett förslag till försök med ökad kommunal självstyrelse. Detta vann regeringens gillande varför en proposition kunde avlämnas till riksdagen en månad senare. Den 1 juni 1984 godkände riksdagen de riktlinjer för en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse som redovisats i propositionen. Riksdagen antog också en lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation och gav regeringen bemyndigande att göra avsteg från s. k. riksdagsbundna författningar. Strax efter riksdagsbeslutet utsågs frikommunerna* och stat-

* Ale, Bräcke, Gnosjö, Haninge, Helsingborgs, Sandvikens, Tyresö, Varbergs och Örebro kommuner samt Göteborgs och Bohus, Jämtlands och Örebro läns landsting.

kommunberedningen fick regeringens uppdrag att svara för försöksverksamhetens genomförande. Frikommunförsöket var därigenom i full gång. En idé hade på några månader lett till riksdagsbeslut.

Prop. 1988/89:1
Bilaga 1

Ett sätt att pröva nya vägar

I vårt betänkande om frikommunförsöket konstaterar vi att behovet av statlig tillsyn och kontroll övervägts vid olika tillfällen. Genom sektorsvisa studier har problemen inventerats och förslag genomförts främst med hänsyn till den berörda sektorns behov och förutsättningar. Vår slutsats är att ett reformarbete med denna inriktning möter tvekan från ansvariga samhällsorgan just därför att de förändrade förutsättningarna inte prövats i praktiken.

Den offentliga sektorns problem kräver att nya former provas för om-prioritering och förnyelse av samhällsorganisationen. När det gäller den kommunala verksamheten är det väsentligt att skapa bättre förutsättningar för kommuner och landsting att anpassa sina beslut och åtgärder till de lokala förhållandena. I vårt betänkande framhåller vi att en begränsning av den statliga regleringen kan öka de enskilda människornas inflytande och medverka till att samhällsresurserna kan utnyttjas på ett effektivare sätt. En försöksverksamhet med denna inriktning anser vi därför angelägen. Särskilda former för fältförsök kan enligt vår mening underlätta för ett mera intensivt förändringsarbete av såväl samhällsverksamhetens innehåll som former.

Möjligheter

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. Frågor som tas upp skall alltså ligga inom den kommunala sfären – det skall handla om kommunal verksamhet och statens förhållande till denna. Det finns dock inget hinder mot att inom områden där kommuner och landsting är engagerade ta upp frågor om att ta över uppgifter som idag ligger på statliga organ.

Förutom rena dispensfrågor dvs. frågor om avsteg från statliga regler kan försöksverksamheten gälla möjligheten att hitta nya former för samarbete mellan statliga och kommunala organ samt mellan kommuner och landsting.

Begränsningar

Försöksverksamheten har uttryckligen begränsats när det gäller skyddet för vitala samhällsintressen. En grundläggande begränsning är den som följer av att regering och riksdag även fortsättningsvis måste ha möjlighet att genomföra en politik för landet som helhet, t. ex. vad gäller likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice. Andra begränsningar gäller skyddet för medborgarna. Det kan sålunda inte bli fråga om att undanröja

sådan statlig reglering som utgör ett skydd för medborgarnas liv och hälsa och för särskilt utsatta eller svaga grupper. Det kan inte heller bli fråga om att ta bort de bestämmelser som har kommit till för att garantera de enskildas rättssäkerhet. Det kan gälla möjligheten till insyn i offentlig verksamhet och rätten att anföra besvär över samhällsorganens beslut. Över huvud taget bör grundläggande frågor om kommunernas och landstingens förhållande till enskilda kommunmedlemmar inte tas upp inom ramen för försöksverksamheten. De enskilda medborgarna skall inte rättsligt komma i ett sämre läge än andra. De frågor som provas i försöksverksamheten får vidare inte öka de statliga kostnaderna.

Samtidigt som dessa gränser starkt betonas i propositionen framhåller civilministern att de uppdragna gränserna för verksamheten inte skall uppfattas så att de utgör hinder för en djärv och nydanande syn på behovet av och formerna för statlig styrning. Just det faktum att det är fråga om en försöksverksamhet som följs och utvärderas från statens sida gör att man bör acceptera en relativt långtgående frihet för försökskommunerna.

Lokal förankring

En viktig utgångspunkt för försöksverksamheten är att frikommunerna själva hos regeringen skall anmäla behov och önskemål om förändringar. En sådan uppläggning har bedömts vara av stor betydelse för att kunna skapa ett brett engagemang i berörda kommuner och landsting. Detta är en synpunkt som särskilt underströks vid riksdagsbehandlingen.

Uppföljning och utvärdering

Stat-kommunberedningen har regeringens uppdrag att svara för att försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse genomförs och följs upp. En viktig uppgift är att hålla fortlöpande kontakt med försökskommunerna och på olika sätt bistå dem. Vi skall också yttra oss över och bereda försökskommunernas framställningar om förändringar. I vårt uppdrag ingår vidare att svara för en systematisk och allsidig utvärdering.

Försöksverksamheten sjösätts och tar form

Försöksverksamheten med frikommuner är ett nytt sätt att arbeta med samhällsförändringar. I stället för att utreda sig fram till slutliga lösningar gäller det här att genom försök vinna erfarenheter innan generella beslut fattas. De nya tankegångarna har mötts med förväntningar och rönt uppmärksamhet. Beslutet i riksdagen fattades under bred politisk enighet och ett stort antal kommuner och landsting uttalade intresse för att vara med. En intensiv debatt inleddes om den kommunala självstyrelsens ställning och det statliga regelsystemets utformning.

Frikommunförsöket är också unikt genom att de fortlöpande kontakterna sker direkt mellan regeringskansliet och de enskilda kommunerna. På detta sätt har synpunkter och förändringsförslag på lokal nivå kunnat föras

vidare till regering och riksdag. Vid planeringen av försöket och under arbetets gång har det varit väsentligt att bygga upp en förtroendefull samverkan med frikommunerna.

Prop. 1988/89:1
Bilaga I

Ett brett engagemang

Under försöksperioden har en nära samverkan ägt rum mellan stat-kommunberedningen och frikommunerna. I det inledande skedet besökte representanter för beredningen alla berörda kommuner och landsting varvid försöksverksamhetens uppläggning diskuterades. Vid olika tillfällen har seminarier och konferenser arrangerats för att byta erfarenheter om frikommunförsökets utveckling. Sådana överläggningar har ägt rum på civildepartementet, i Örebro, Sandviken och Tyresö kommuner samt i Jämtlands läns landsting. Särskilda informationsinsatser görs genom tidskriften Förnya Lokalt och informationsbladet Frikommunnytt.

Ett stort antal personer är engagerade i frikommunförsöket. Förtroendevalda i fullmäktige och nämnder har avsatt mycket tid och många tjänstemän har avdelats för arbetet med att utforma framställningar till regeringen. Organisatoriskt har detta kommit till uttryck genom att särskilda kontaktpersoner utsetts i berörda kommuner och landsting, inom regeringskansliet och vid statliga myndigheter. Fortlöpande kontakter sker också med kommunförbunden och fackliga organisationer.

De statliga myndigheterna har engagerats på olika sätt. Ett regeringsuppdrag gavs den 19 juni 1985 till statens planverk att lämna särskild rådgivning om byggnadslagstiftningens tillämpning. De nio berörda länsstyrelserna fick den 12 september 1985 regeringens uppdrag att medverka i försöksverksamheten. När det gäller utvärderingen av frikommunförsöket medverkar Göteborgs universitet, riksrevisionsverket, socialstyrelsen och skolöverstyrelsen.

Många önskemål från frikommunerna

När startskottet gått för frikommunförsöket i juni 1984 inleddes ett omfattande inventerings- och utredningsarbete på lokal nivå. Avsikten var att frikommunernas önskemål skulle föreligga redan under hösten 1984. Detta visade sig vara alltför optimistiskt. Den stora mängden förändringsförslag kom i stället in till regeringskansliet under våren och sommaren 1985.

Aktiviteten när det gäller antalet förslag har varit olika i frikommunerna. Mer än en tredjedel av de aktualiserade frågorna kommer från Haninge och Örebro kommuner. Antalet förslag från landstingen är lägre än för merparten av kommunerna. Förklaringen till detta är sannolikt att den helt dominerande verksamheten i landstingen, hälso- och sjukvården, regleras av en tämligen ny ramlag som ger landstingen ett stort mått av frihet. Även inom andra landstingsområden har nya lagar antagits som öppnar nya vägar för landstingen att själva avgöra arbetsformer och organisation. Förändringsförslagets fördelning på de olika frikommunerna framgår av den följande sammanställningen.

Kommun	Antal
Ale	25
Bräcke	23
Gnosjö	32
Haninge	46
Helsingborg	23
Sandviken	11
Tyresö	16
Varberg	8
Örebro	51
<i>Landsting</i>	
Jämtlands läns	18
Göteborgs och Bohus läns	15
Örebro läns	16
Summa	284

Frikommunernas ansökningar är av skiftande omfattning. I några fall har en genomgång gjorts av hela det kommunala verksamhetsområdet. I andra fall har vissa begränsade frågor tagits upp. Sammanlagt har cirka 280 olika förslag om dispenser och andra åtgärder förts fram. Av dessa gäller nästan två tredjedelar områdena planering och bebyggelse samt skola och arbetsmarknad. Frikommunernas förändringsönskemål fördelade på olika ämnesområden redovisas i den följande tabellen.

Frikommunernas förslag fördelade på verksamheter

Verksamhet	Antal
Kommunallagsfrågor	13
Plan- och byggområdet	64
Bostadssektorn	11
Skolfrågor	72
Kommunikationer	17
Miljöskydd och naturvård m. m.	25
Hälsö- och sjukvård, social omsorg m. m.	39
Arbetsmarknadsfrågor	32
Övriga frikommunförslag	11
Summa	284

Regeringen i huvudsak positiv

Frikommunernas förändringsönskemål har behandlats av stat-kommunberedningen. I yttranden till regeringen har vi i stor utsträckning ställt oss bakom kommunernas och landstingens förslag. Detta har lett till att dispensönskemål tillgodosetts helt, i huvudsak eller delvis. I vissa fall har dispens lämnats från en författningsbestämmelse eller annan åtgärd vidtagits som möjliggör att frågan provas i försöksverksamheten.

En annan form av positivt beslut är att förändringsönskemålet genomförs generellt för hela landet utan föregående försök. För vissa frågor klargörs att några formella hinder inte föreligger i dag för en förändring.

För den enskilda försökskommunen innebär "förändringspaketet" att man i regel utöver de "egna" frågorna får möjlighet att också pröva förändringsförslag som aktualiserats av de övriga frikommunerna. I vissa fall har försöksprojekt möjliggjorts speciellt för en kommun eller ett lands-
ting.

En del framförda förändringsförslag ryms dock inte inom försöksverksamhetens ram och kan därför inte tillgodoses. Det gäller här förslag som bedömts leda till ökade kostnader för staten eller få negativa effekter när det gäller rättssäkerheten. Omfattande huvudmannaskapsförändringar har heller inte bedömts vara lämpliga att pröva i frikommunförsöket. Exempel på frågor som avstyrkts är ändringar i besvärsrätten i vissa naturvårds-ärenden samt i rätten att bestämma i frågor om transport av farligt gods. Andra exempel gäller förändringar i ansvarsfördelningen för arbetsmarknadspolitiken samt för fastighetsregistrering och fastighetsbildning.

Av de 284 framförda förändringsönskemålen har mer än en tredjedel tillgodosetts genom beslut om försöksverksamhet. I ett 40-tal fall har vi klargjort att förslagen kan genomföras utan ändringar i statliga regler. Därtill kommer att vissa frikommunfrågor fått sin lösning helt, i huvudsak eller delvis genom generella åtgärder. Sammantaget har således frikommunerna haft framgång med tre fjärdedelar av sina önskemål.

En förklaring till att en fjärdedel av frikommunförslagen behandlats i samband med generella åtgärder är att frikommunerna tagit upp frågor som varit aktuella i statliga utredningssammanhang. Den stora mängden förändringsförslag på plan- och byggområdet var sålunda redan föremål för beredning inför en ny lagstiftning. Detsamma gällde olika önskemål beträffande omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Avsikten från frikommunernas sida var här att bedriva försök fram till dess den generella lagen trädde i kraft.

Frikommunförslag som tillgodosetts genom försöksverksamhet eller generella åtgärder

Åtgärd	Antal	Procent
Tillgodosetts genom beslut om försöksverksamhet	99	76
Framförda förslag som kan genomföras utan ändring av regler	43	
Tillgodosetts helt, i huvudsak eller delvis genom generella åtgärder	73	
Förslag som ej tillgodosetts	59	21
Förslag som bereds	10	3
Summa	284	100

De möjligheter till försök som öppnats tillämpas med något undantag av en eller flera frikommuner. Ofta är det flertalet frikommuner som utnyttjar försöksmöjligheterna. Mer än hälften av alla möjliga försök bedrivs sålunda i samtliga frikommuner. Detta innebär att den enskilda kommunen i stor utsträckning prövar förändringar som grundar sig på förslag från annan försökskommun. Härigenom kommer en fråga att prövas i olika typer av kommuner. Underlaget för att få fram erfarenheter och dra generella slutsatser blir på detta sätt betydligt bredare. Om man ser till de olika områdena pågår de flesta försöken inom skolsektorn. För frikommunförsöket i sin helhet rör det sig om ett par hundra pågående försök.

Frikommunförsöket område för område

Frikommunernas förändringsönskemål berör de flesta kommunala verksamheter. I det följande lämnas en översiktlig redovisning område för område av de åtgärder som vidtagits från regeringens och riksdagens sida. I första hand behandlas frikommunförslag som tillgodosetts genom försöksverksamhet och generella åtgärder. Vidare redovisas frågor från frikommunerna som kan genomföras utan ändringar i statliga regler. En heltäckande förteckning över gjorda ställningstaganden till de framförda förslagen redovisas i bilaga till rapporten.

Den kommunala organisationen

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. Vi föreslog därför att en lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (frikommunlagen) skulle finnas redan i inledningen av frikommunförsöket. Regeringen och riksdagen anslöt sig till detta.

Nämnder blir frivilliga

Frikommunlagen ger frikommunerna en nästan fullständig frihet att organisera de centrala nämnderna. Endast kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet, valnämnden och i förekommande fall folkhögskolestyrelse är obligatoriska. I övrigt har frikommunerna rätt att lägga uppgifter som ankommer på en central nämnd på en eller flera andra nämnder. Detta innebär att avsteg har gjorts från kravet på att ha en särskild socialnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, byggnadsnämnd och skolstyrelse. Dessa obligatoriska nämnder har alltså gjorts fakultativa för frikommunerna.

Att en specialreglerad nämnds uppgifter kan fördelas på flera nämnder innebär också avsteg från principen om kommunen som odelad förvalt-

ningsenhet. Härigenom har det t. ex. gjorts möjligt att samordna uppgifter som rör förskolan med uppgifter som rör grundskolan.

Prop. 1988/89:1
Bilaga 1

Kommundelsnämnd får fler uppgifter

Även i fråga om lokala organ har frikommunerna genom frikommunlagen fått ökad organisationsfrihet. Det har således öppnats möjlighet att inrätta institutionsstyrelser inom det specialreglerade området. Vidare kan uppgifter lämnas till lokala organ även om uppgiften inte är begränsad till kommundelen. Frikommunerna har också genom den särskilda frikommunförordning som gäller på skolområdet getts möjlighet att låta lokala organ handlägga uppgifter som avser statligt reglerade tjänster, huvudsakligen lärar- och skollärdartjänster.

Den ökade frihet som getts frikommunerna i fråga om lokala organ har utnyttjats i ganska begränsad omfattning. Möjligheten att handlägga frågor om statligt reglerade tjänster har dock tagits upp av samtliga frikommuner som har en decentraliserad nämndorganisation.

Byutvecklingsgrupper kan inrättas

Under frikommunförsökets gång har ytterligare önskemål om förändringar som gäller nämndorganisationen förts fram. Dessa önskemål har tillgodosetts genom tillägg i frikommunlagen. Den ena av dessa förändringar innebär att frikommunerna får inrätta särskilda organ för att ta hand om viss förvaltning och verkställighet under ett lokalt organ, t. ex. för en by eller ett bostadsområde. Den nya organisatoriska möjligheten utnyttjas av Bräcke kommun som inrättat byutvecklingsgrupper.

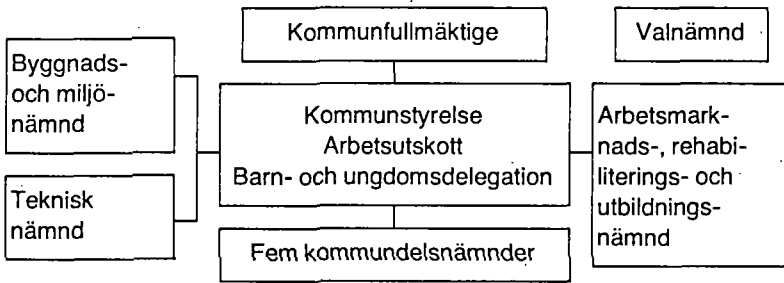
Delegation förenklas

Ett annat frikommunförslag gäller reglerna om anmälan av delegationsbeslut. Frikommunerna har här getts möjlighet att göra avsteg från kravet på att beslut som har fattats med stöd av delegering från en nämnd skall anmälas till nämnden. Nämnden får själv besluta i vilken utsträckning anmälan skall ske. Denna möjlighet tillämpas av Ale, Gnosjö, Haninge och Tyresö kommuner.

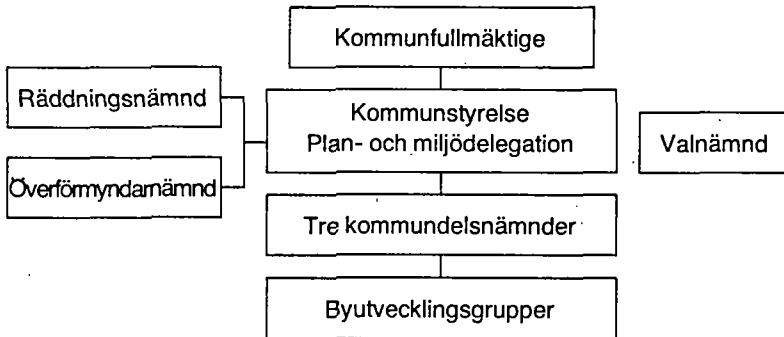
Förändrad nämndorganisation i Ale, Bräcke och Sandviken

Tre av frikommunerna har utnyttjat möjligheten att förändra den centrala nämndorganisationen. Det gäller Ale, Bräcke och Sandviken vilka samtliga har anpassat den centrala organisationen till en decentraliserad förvaltning med geografiskt heltäckande kommunalnämnder.

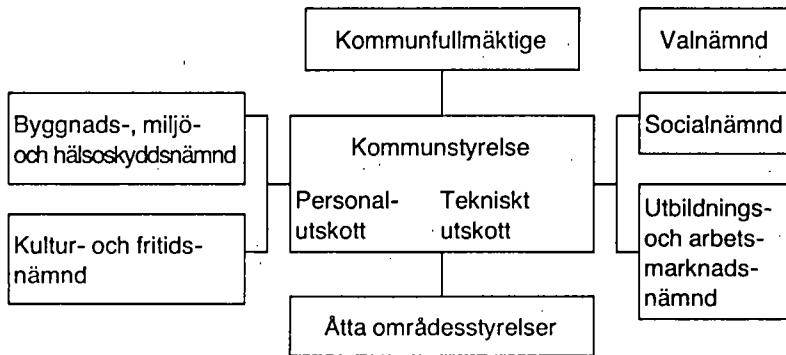
I Ale trädde den nya organisationen i kraft den 1 januari 1986. Under kommunstyrelsen finns tre facknämnder, nämligen tekniska nämnden, bygg- och miljönämnden samt arbetsmarknads-, rehabiliterings- och utbildningsnämnden. Inom kommunstyrelsen har en särskild barn- och ungdomsdelegation inrättats. Följande figur illustrerar den politiska organisationen i kommunen.



De långa avstånden inom *Bräcke* gör att den traditionella kommunala organisationen med ett antal centrala facknämnder och förvaltningar inte passar kommunen särskilt bra. När kommundelsnämnder infördes i hela kommunen 1984 var det naturligt att också förändra den centrala nämndorganisationen genom att slå ihop och slopa vissa facknämnder. Bräcke har också utnyttjat möjligheten att inrätta särskilda organ, s. k. byutvecklingsgrupper, under kommundelsnämnderna. I dag ser organisationen ut på följande sätt.



Sandviken har från och med den 1 januari 1986 en organisation med fyra centrala nämnder och åtta kommundelsnämnder eller områdesstyrelser som kommunen har valt att kalla de lokala nämnderna. Organisationen ser ut på följande sätt.



Kallelse till fullmäktige

Ett frikommunförslag har gällt förenkling av kommunallagens regler om kallelse till fullmäktiges sammanträden. Förslaget har tillgodosetts generellt utan försök genom en ändring i kommunallagen så att kallelse numera kan ske även på annat tillförlitligt sätt än med posten, t. ex. genom bud.

Ökat brukarinflytande

Några frikommuner har framfört förslag, som skulle öka brukarnas inflytande i den kommunala verksamheten. Förslagen har i huvudsak tagit sikte på att tillskapa särskilda brukarstyrelser med representanter för brukarna, t. ex. föräldrarna på en barnstuga, och de anställda. Regeringen har tagit upp frågan om brukarinflytande i propositionen om aktivt folkstyre. Regeringens förslag innebär att nya möjligheter att utveckla brukarinflytandet genom delegeringsinstitutet införs i kommunallagen. Delegering från en nämnd till en anställd får enligt förslaget förenas med villkor om krav på samråd med brukarna och krav på enighet med företrädare för dessa. Som framgår längre fram i rapporten har riksdagen godtagit förslagen.

En frikommun har önskat dispens från kommunallagens regler om lokala folkomröstningar. Förslaget innebär att en minoritet bestående av en tredjedel av fullmäktiges ledamöter skulle ges rätt att besluta om en undersökning av opinionsläget i en lokal folkomröstning eller liknande förfarande.

Detta förslag har regeringen inte ansett lämpligt att pröva i försöksverksamheten. Enligt regeringens mening skulle ett generellt genomförande av förslaget innebära en försvagning av det representativa systemet.

Plan- och byggområdet

Det statliga regelsystemet inom plan- och byggområdet är omfattande. Det är därför naturligt att frikommunerna framförde förslag till lättnader i byggnadslagstiftningen. En del önskemål fordrade lagändringar för att tillgodoses. Andra däremot var möjliga att genomföra helt eller delvis utan lagändring.

Ny plan- och bygglag

Arbetet med att förenkla reglerna för fysisk planering och byggande prioriterades av regeringen. En proposition överlämnades till riksdagen redan våren 1985. Genom förslagen i denna tillgodosågs huvuddelen av de kommunala önskemålen. Syftet med de föreslagna förändringarna var att göra det enklare för allmänheten och att ge frikommunerna bättre möjligheter att lämna god service i plan- och byggärenden. Riksdagens behandling av propositionen kom dock att kopplas samman med det aviserade förslaget till ny plan- och bygglag.

Genom den nya plan- och bygglagen, som trädde i kraft den 1 juli 1987, kom de flesta av frikommunernas önskemål att tillgodoses generellt. Den nya lagstiftningen innebär att det statliga regelsystemet förenklas och moderniseras. Ett genomgående drag i reformen är decentralisering av beslutsfattandet. Kommunerna får sålunda själva besluta om planer och de statliga myndigheternas plangranskning har begränsats till statliga och regionala intressen samt säkerhetsfrågor. Reglerna om bygglov har också förenklats. Kommunerna kan numera under vissa förutsättningar i detaljplan eller områdesbestämmelser besluta att vissa åtgärder får utföras utan bygglov. Detta gäller bl. a. för enklare fritidshus, kolonistugor och liknande, komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och vissa ändringar av byggnader. Även tillbyggnader och ändringar av befintliga industribyggnader skall kunna befrias från bygglovspflicht. Bygglovshanteringen har också förenklats genom att ansökningen kan ske muntligen och kraven på ansökningshandlingar gjorts mer flexibla. Möjligheterna att ge tillfälliga bygglov har också utökats. Förenklningar har vidare genomförts i fråga om byggnadsnämndens verksamhet, besiktning m. m.

Uppdrag till statens planverk

Många av de problem som frikommunerna tagit upp har gällt byggnadslagstiftningens tillämpning. Regeringen beslutade därför 1985 ge statens planverk i uppdrag att i samverkan med bostadsstyrelsen, lantmäteriverket och länsstyrelsernas organisationsnämnd lämna särskild rådgivning till frikommunerna.

Planverket utarbetade ett program för frikommunförsöket inom plan- och byggområdet. En speciell projektledare anställdes. "Frikommunarkitekten" besökte kommunerna varvid en inventering gjordes av problem, önskvärda förändringar och praktikfall. I planverkets rapport behandlas frikommunernas förslag till förenklat bygglovsförfarande, rationell hantering av arbetslokalfrågor, samordnad tillståndsgivning, flexiblare tillämpning av egenskapskrav, rationell planfastställelse samt flexiblare krav på kvalitet och detaljeringsgrad.

I sin rapport redovisar planverket en rad slutsatser av studien. En är att oklarheter om tolkningsutrymmet i gällande lagstiftning skapar självpåtagna kommunala regelsystem. En annan är att kommunerna hellre vill ge råd än bygglovbefria för att förhindra byggfel och granntvister. Därigenom kan man också ha kvar uppsikten över miljöns förändring. I de fall flera myndigheter skall besluta är information till den bygglovsökande om ärendets gång och förväntat beslutsdatum särskilt viktig. Handläggningen av bygglov och planer varierar mycket med kommunstorlek och tjänstemanakompetens samt med politisk sammansättning och engagemang. I rapporten konstateras också att kritiken mot gällande lagstiftning i regel inte kommer från de tjänstemän som dagligen använder lagarna. Kunnig personal anses väsentlig för hanteringen av bygglov. Studien visar slutligen att kommunerna är klart intresserade av ökad handlingsfrihet och att den kreativitet som frikommunförsöket skapat lett fram till förenklingar i arbetsrutiner. De framkomna erfarenheterna har därför förmedlats till alla landets kommuner.

Byggnadsavgifter

Från några frikommuner har framförts förslag om ändringar i lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande. Denna lag har numera inarbetats i PBL varvid önskemålen har tillgodosetts så att alla landets kommuner har möjlighet att jämka eller efterge byggnadsavgifter som tas ut vid överträdelser av plan- och bygglagen. Om överträdelsen är ringa kan byggnadsnämnden sätta ned eller efterge byggnadsavgiften.

Bostadssektorn

Kommunerna har i stor utsträckning ansvaret för planering, byggande och förvaltning av bostäder. Det kommunala ansvaret för bostädsförsörjningen innebär att kommunerna skall verka för att kommuninvånarna får tillgång till ändamålsenliga bostäder och en god boendemiljö. De statliga bostadslånen och bidragen har därvid stor betydelse. I frikommunförsöket har

förslag förts fram om ett ökat kommunalt ansvar för besluten. Regeringen har även inom detta område gått kommunerna tillmötes trots att det handlar om statliga medel.

Prop. 1988/89: 1
Bilaga 1

Beslut om bostadslån

Frikommunerna har getts rätt att bedriva försök med kommunal beslutanderätt i fråga om bostadslån och bostadsanpassningsbidrag i vissa fall. Det gäller beslut om bostadslån för nybyggnad av småhus som skall bebos av lånesökanden. Det gäller vidare beslut om *dels* statliga s. k. bostadsanpassningslån, dvs. bostadslån till sådana anpassningsåtgärder som är standardhöjande och för vilka bostadsanpassningsbidrag lämnas, *dels* statliga bostadsanpassningsbidrag som lämnas i samband med bostadslån för nybyggnad av småhus. När det gäller bostadsanpassningsbidrag utan kombination med bostadslån eller förbättringslån har kommunerna redan beslutanderätten. Möjligheten att ta över beslutanderätten för fler bostadsfrågor har utnyttjats av Bräcke, Gnosjö, Haninge, Helsingborgs, Sandvikens, Tyresö och Örebro kommuner.

Utvärdering av riksrevisionsverket

Försöket med kommunal beslutanderätt om bostadslån m. m. har utvärderats av riksrevisionsverket (RRV). Av utvärderingen framgår bl. a. att alla kommunerna är mycket positiva till att få besluta om lån till låntagarbyggda småhus. Uppgiften ses inte som särskilt svår eller betungande. Det kommunala förmedlingsorganets beslutanderätt betyder kortare – för ett par kommuner väsentligt snabbare – handläggning och förbättrad service. Uppfattningen om vilket merarbete det medför skiftar mellan olika förmedlingsorgan. Samtliga är angelägna att få ha kvar rätten att besluta om lån till låntagarbyggda småhus.

När det gäller länsbostadsnämnderna har några fått påtaglig avlastning. En länsbostadsnämnd tror inte att det blir någon besparing eftersom frågor från förmedlingsorgan och från konsulter blivit fler. Några klagomål på kommunerna har man inte fått, och besvär över småhusbesluten förekommer knappast. Länsbostadsnämnderna ser allmänt positivt på utfallet av försöket.

I fråga om lån i kombination med bidrag till bostadsanpassning anser kommunerna att reglerna är krångliga. Ärendena är sällsynta och omfattar i motsats till låntagarbyggda småhus många bedömningar. Inte minst gäller det vilka åtgärder som är att hänföra till standardhöjande. Kommunerna tycker dock beslutanderätten är bra ur servicesynpunkt och vill ha den kvar. Länsbostadsnämnderna anser i allmänhet denna typ av ärenden alltför komplicerade för kommunala beslut.

Riksrevisionsverket anser att utvärderingen leder till slutsatsen att ingenting talar mot att länsbostadsnämnderna skall få ge de kommuner, som så önskar och som har erforderlig kompetens och resurser, rätt att besluta om lån till låntagarbyggda småhus under insyn av länsbostadsnämnderna. Kommuner med för liten byggverksamhet bör normalt inte få rätt att fatta beslut anser RRV.

När det gäller bostadslån i kombination med bostadsanpassningsbidrag anser RRV att mot kommunal beslutanderätt talar att ärendena innehåller svåra bedömningar och att de är så sällsynta. Å andra sidan medför kommunal beslutanderätt förbättrad service till de sökande. RRV anser dock att dessa ärenden inte är lämpliga för kommunalt beslutsfattande.

Beslut om statligt stöd

Försök med kommunal beslutanderätt kan också bedrivas i fråga om statligt stöd till vissa förbättringsåtgärder i bostadshus. Det gäller bl. a. räntestöd vid förbättring av bostadshus och energisparbidrag. Försöksverksamhet på detta område pågår i Bräcke, Haninge, Helsingborgs, Sandvikens, Tyresö och Örebro kommuner.

Utvärdering av riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag utvärderat försöksverksamheten. Beslutsdelegeringen har för kommunerna i allt väsentligt inte medfört att administrativa rutiner tillkommit eller bortfallit. De mätbara administrativa vinsterna har gjorts vid länsbostadsnämnderna. Det är dock bara i storstadslänen med stora ärendemängder i försökskommunerna som länsbostadsnämnderna anser att bortfallet av ärenden inneburit en betydande avlastning.

Ärendenas totala handläggningstid har minskat som en följd av att länsbostadsnämnderna inte deltar i handläggningen. Denna förkortning har dock endast betydelse i de fall då den sökande kan befara att länsbostadsnämndens beslut skall avvika från kommunens yttrande och därför inte påbörjar arbetet så snart kommunens beredning är slutförd.

RRV anser att en förkortad handläggningstid ur servicesynpunkt inte är ett bärande argument för en delegering av beslut vad gäller räntebidragsärenden. Därmed inte sagt att en förkortad handläggningstid inte kan ha andra vinster. En påtaglig positiv effekt av försöksverksamheten är att de sökande numera kan få mer klara och definitiva besked vid underhandskontakter med kommunens handläggare.

Undersökningen styrker den allmänna uppfattningen bland länsbostadsnämnderna att försökskommunerna är kompetenta att fatta beslut i dessa frågor. De olikheter i tolkningarna av föreskrifterna som finns kan enligt RRV:s uppfattning avhjälpas genom en förbättrad kommunikation mellan länsbostadsnämnderna och kommunerna.

Utbildningsområdet

Utbildningsområdet är den sektor där frikommunerna har fört fram flest önskemål om förändringar. Nästan en tredjedel av förslagen kan hänföras till detta område. Det beror naturligtvis i hög grad på att skolan är ett viktigt och omfattande kommunalt verksamhetsområde. Därtill kommer att uppgifterna i hög grad är statligt detaljreglerade.

Regeringens behandling av frikommunernas totalt 72 önskemål inom

detta område innebär att huvuddelen har fått en positiv behandling. Endast i 11 frågor har önskemålen inte kunnat tillgodoses. De möjligheter till försök som öppnats tillämpas i stor utsträckning av alla frikommunerna.

De avsteg från gällande regler som provas i försöksverksamheten har samlats i en särskild förordning. Därutöver har en dispens lämnats genom ett särskilt regeringsbeslut. Vidare har generella åtgärder vidtagits som tillgodoser vissa av frikommunernas önskemål. I några fall har klargjorts att nuvarande regler inte hindrar ett genomförande.

Prop. 1988/89: 1
Bilaga I

Statsbidragen förenklas

Flera av frikommunernas förändringsförslag syftar till en friare användning av statsbidragen. Kommunerna har här getts möjlighet att fritt fördela basresurser, förstärkningsresurser och tilläggsbidrag mellan olika skolenheter. Frikommunerna får också använda mindre resurser för undervisningen i B-språk än vad som sägs i skolöverstyrelsens föreskrifter. De resurser som frigörs på detta sätt får istället användas för undervisning i andra ämnen. När det gäller statsbidraget till lokal skolutveckling får kommunerna och landstingen själva bestämma fördelningen mellan personalutbildning och lokalt utvecklingsarbete.

Organisatorisk frihet

Genom frikommunförsöket har kommunerna också fått större frihet att organisera skolarbetet. Frikommunerna har sålunda getts rätt att utan länskolnämndens medverkan besluta om att anordna eller dra in skolenheter. Frilandstingen får istället för skolöverstyrelsen och länskolnämnden fördela elevplatserna inom sektorsramar för landstingets gymnasieskola. I försöksverksamheten provas också friare former för samverkan i skolan, enklare förfarande vid praktisk arbetslivsorientering samt friare regler för beslut om förläggning av läsåret och skolarbetsveckan. Frikommunerna har vidare rätt att ändra nämndorganisationen. Detta har lett till att skolfrågorna i några kommuner samordnats med andra kommunala verksamheter.

Ökat ansvar för personal

En del förändringar på skolområdet gäller personalen. Inom frikommunförsöket är det möjligt att låta kommunaldelsnämnder och andra lokala organ behandla frågor om statligt reglerade tjänster. Istället för länskolnämnden får frikommunerna tillsätta skolledare. De har också rätt att låta lärare vid kommunal musikskola undervisa i grundskolan samt anordna utbyte av personal mellan lågstadiet och förskolan. Det är också möjligt att bevilja arbetstidsminskning för skolledare i samband med delpension.

Vissa önskemål från frikommunerna på skolområdet har tillgodosetts helt eller delvis genom generella åtgärder. Frågor som behandlats på detta sätt är ökade möjligheter till ämneskombinationer, ändring av meritvärderingssystemet vid lärartillsättningar, friare disposition av skolledningsresurserna samt förenkling av bestämmelserna om statsbidrag till huvudlärare i gymnasieskolan. Andra exempel på "frikommunbeslut" som gäller alla landets kommuner och landsting är möjligheten att bättre anpassa skolhälsovården, gymnasieskolans utbildning och den kommunala vuxenutbildningen till lokala förhållanden.

Inga hinder i nuvarande regler

Några av de förslag som frikommunerna fört fram till regeringen har visat sig möjliga att genomföra utan förändringar i statliga regler. Det finns således inga hinder för en kommundelsnämnd att fastställa lokala arbetsplaner för skolan. Vi kan också konstatera att det kommunala uppföljningsansvaret för 16 – 17-åringar gäller även om kommunen saknar egen gymnasieskola. Det är vidare möjligt att inrätta särskilda flickklasser vid tekniska linjer inom gymnasieskolan. En annan fråga där regelsystemet "missuppfattats" gäller tilldelningen av resurser till utbildningsplatser inom gymnasieskolan. I detta fall har klargjorts att statsbidrag utgår oberoende om utbildningen innehåller praktikavsnitt eller inte.

Det framtida ansvaret för skolan

Den lämnade redovisningen visar att skolfrågorna intar en central plats i den kommunala verksamheten. Det är därför inte förvånande att frikommunerna ägnat skolan stor uppmärksamhet. En viktig del av frikommunförsöket är att genom försök med förändringar på olika områden vinna nya erfarenheter. Försöksverksamheten är självfallet bara en del av det utvecklingsarbete som pågår om skolan. Ett viktigt arbete har bedrivits i en särskild parlamentarisk kommitté – den s.k. styrningsberedningen. Den har haft till uppgift att ta fram underlag för ett principiellt ställningstagande i fråga om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Styrningsberedningen har i ett betänkande i mars 1988 redovisat sina ställningstaganden för regeringen.

Kommunikationer

På kommunikationsområdet kan kommunerna med stöd av olika plan- och trafikförfattningar påverka trafikutvecklingen. Det kommunala ansvaret omfattar också gatu- och väghållning liksom insatser för att ordna den kollektiva persontrafiken. Inom frikommunförsöket har olika önskemål om dispenser och andra åtgärder förts fram.

Frikommunerna fick möjlighet att bedriva försök med kommunal beslutsanderätt i fråga om lokala trafikföreskrifter i vissa fall. Beslutsbefogenheter kunde övertas från länsstyrelsen för huvudled, stopplikt, väjningsplikt och färdhastighet för sådana vägar och gator som inte är riksvägar eller primära länsvägar.

Dispensmöjligheten tillämpades av Ale, Bräcke, Gnosjö, Haninge och Tyresö kommuner. Lagstiftningen blev 1986 generell och gäv alla kommuner ökade möjligheter att meddela lokala trafikföreskrifter.

Trafikintegrering i bostadsområden

Haninge kommun ansökte om att få pröva trafikintegrering i bostadsområden och skapa trafikmiljöer där trafik och andra aktiviteter blandas på de oskyddade trafikanternas villkor. Trafiksäkerhetsverket fick 1985 regeringens uppdrag att utarbeta regler för en försöksverksamhet inom frikommunförsökets ram. I regeringsbeslutet framhålls att försöksverksamheten bör avse avgränsade områden. Besluten om trafikregler bör fattas i form av lokala trafikföreskrifter. Vidare anges att trafiksäkerhetsverket skall utföra sina föreskrifter i nära samarbete med de frikommuner som önskar delta i försöksverksamheten. Haninge kommun har för avsikt att under året påbörja ett försök med speciella trafikregler.

Vägskyltning ses över

Frikommunerna har tagit upp flera frågor som rör skyltning. En sådan gäller vägverkets regler för vägvisning. Haninge kommun anser att en speciell storstadsmodell behövs. På denna punkt har konstaterats att några hinder i den nuvarande lagstiftningen inte finns för att genomföra förslaget. I en annan skyltfråga önskar kommunen beslutsanderätt för skyltning av hotell, vandrarhem m. m. Regeringen avser att under året tillgodose detta önskemål genom en generell ändring i vägmärkesförordningen så att kommuner som är väghållare får överta ansvaret från länsstyrelsen. En allmän översyn av fördelningen av ansvaret för olika skyltfrågor bör enligt vår mening göras. Synpunkter från frikommunerna visar att oklarheter råder på detta område.

Trafiktillstånd slopas

Frikommunernas dispensönskemål på kommunikationsområdet har i stor utsträckning tillgodosetts genom generella författningsändringar. I samband med nya plan- och bygglagen genomfördes olika lagändringar. Genom ändring i väglagen avskaffades kravet på länsstyrelsens tillstånd för anläggningar utanför vägområde som kräver bygglov. Kommuner som är väghållare har också fått överta beslutsbefogenheter från länsstyrelsen för en del frågor. En begäran om dispens från kravet på behovsprövning av trafiktillstånd för landstingets handikappfordon kommer också att tillgodo-

ses genom en generell lagändring. Av intresse i sammanhanget är vidare att trafikhuvudmännen i samtliga län kommer fr. o. m. 1 juli 1989 att ha rätt att bedriva lokal och regional kollektivtrafik utan krav på linjetrafiktillstånd.

Prop. 1988/89: 1
Bilaga I

Miljöskydd och naturvård

På miljöskydds- och naturvårdsområdena har kommunerna viktiga uppgifter. Som ansvariga för samhällsbyggandet och närmiljöns utformning är de kommunala insatserna väsentliga. I frikommunförsöket har önskemål om dispenser och andra åtgärder i det statliga regelsystemet förts fram. Huvuddelen av kommunernas förändringsförslag har fått en positiv behandling. Flera frågor gäller ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och kommunerna.

Beslut om skyltar

Länsstyrelsen beslutar idag om skyltar i naturen. Det gäller tillstånd att sätta upp reklamskyltar och beslut om att ta bort anordningar som vanpryder landskapsbilden. Frikommunerna anser att de själva bör ha hand om den här tillståndsprövningen. Detta önskemål har regeringen tillgodosett genom att en särskild förordning utfärdats om försöksverksamhet. Undantag har dock gjorts för de fall där tillstånd även krävs enligt väglagen. Försök med kommunal tillståndsprövning pågår i Ale, Gnosjö, Haninge och Tyresö kommuner.

Anmälan om miljöfarlig verksamhet

Anmälningar om miljöfarlig verksamhet skall idag göras till länsstyrelsen. På förslag av frikommunerna har dessa getts möjlighet att bedriva försök som innebär att anmälningar istället skall göras till kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd. Denna förändring provas nu i Ale, Tyresö och Örebro kommuner.

I den under våren framlagda propositionen om miljöpolitiken inför 1990-talet bedömer regeringen att det finns underlag för att generellt genomföra den ordning som provas i frikommunförsöket. I fortsättningen skall alltså i alla kommuner anmälningar om miljöfarlig verksamhet göras till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Kommunerna skall också utöva tillsynen av sådan miljöfarlig verksamhet som är anmälningspliktig eller som inte kräver vare sig anmälan eller tillstånd enligt miljöskyddslagen.

Beslut om motorsport- och skjutbanor

Länsstyrelsen beslutar idag om tillstånd att anlägga motorsportbanor och vissa skjutbanor. Frikommunerna har ifrågasatt den här ordningen för tillståndsprövning. Riksdagen har därför beslutat om en försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen. Denna möjlighet tillämpas av Helsingborgs, Tyresö och Örebro kommuner.

I den miljöpolitiska propositionen tar regeringen upp frågan om kommu-

nal tillståndsprövning i miljöskyddsärenden. Ett ökat kommunalt inflytande välkomnas. Regeringen anser dock att det f. n. inte finns underlag för att lägga tillståndsgivning i större skala på kommunerna. Ytterligare erfarenheter från frikommunförsöket bör avvaktas.

Prop. 1988/89: 1
Bilaga 1

Djurskydd

Genom frikommunförsöket har kommunerna getts ökade befogenheter vid tillsyn enligt lagen om djurskydd. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kan ges samma befogenheter som länsstyrelsen att ingripa mot försummelser vad gäller vård och behandling av djur. Försöksverksamhet med utvidgat kommunalt ansvar på djurskyddsområdet pågår i Bräcke, Gnosjö, Haninge, Helsingborgs och Örebro kommuner.

Livsmedelskontroll

Personal som arbetar med livsmedel skall enligt livsmedelsförordningen gå igenom hälsokontroll en gång om året. Dessa bestämmelser har ansetts vara alltför omfattande. Statens livsmedelsverk har därför utfärdat förenklade föreskrifter om personalhygien. De förenklade föreskrifterna innebär att miljö- och hälsoskyddsnämnden i en frikommun får ge dispens från bestämmelserna om årlig hälsokontroll. Vidare får miljö- och hälsoskyddsnämndens personal istället för läkare och leg. sjuksköterska möjlighet att lämna den årliga hygieninformationen till personal som arbetar med livsmedel. Försöksverksamhet med de förändrade reglerna bedrivs av Bräcke, Gnosjö, Helsingborgs och Örebro kommuner.

Lantbruksdelegation

Bräcke kommun har i frikommunförsöket aktualiserat olika glesbygdsfrågor. Genom ett sådant initiativ fick lantbruksstyrelsen i uppdrag att inrätta en delegation för ärenden i lantbruksnämnden som berör Bräcke kommun. Delegationen har till uppgift att fatta beslut om tillstånd enligt jordförvärvslagen (förvärvstillstånd), statligt stöd till investeringar i företag (glesbygdsstöd, rationaliseringsstöd), m. m. Målsättningen för delegationens verksamhet är att man bättre skall kunna utnyttja de förutsättningar som finns för jord- och skogsbruk och att stärka kommunens egen roll i beslutsprocessen.

Beslutsordningen i delegationen är likartad den som tillämpas i lantbruksnämnden. Skillnaden är att det finns tjänstemän inom lantbruksnämndens kansli som har som särskild uppgift att bereda ärenden som berör Bräcke kommun. Delegationens arbete har under den första tiden väsentligen varit inriktad på att, tillsammans med kommunens glesbygdsprojekt, informera om olika typer av glesbygdsstöd till kommunens företag och invånare. Vidare har ett antal utbildningsträffar arrangerats och studieresor gjorts med företagare i kommunen.

En del av frikommunernas förslag på miljöskyddsområdet kräver inte lagändringar. Vi har då klargjort att det är möjligt att genomföra förslaget inom ramen för nuvarande regler. Ett sådant exempel är möjligheten att överföra tillsynsansvaret för gränsvärdeskontroll och besiktning av vissa vatten- och avloppsanläggningar från länsstyrelsen till kommunen. I ett annat fall har vi klargjort att kommuner kan ta över länsstyrelsens dispensrätt enligt naturvårdslagen för byggande inom strandskyddsområde.

Hälso- och sjukvård, social omsorg

Landstingens och kommunernas ansvar för människornas sociala välfärd är omfattande och mångfasetterat. Det är därför inte överraskande att ett stort antal frågor aktualiserats i frikommunförsöket. En del av dessa har gällt förändringar i lagar och andra författningar som gett frikommunerna möjlighet att bedriva försök. I ett flertal fall har dock förändringsförslagen tagits upp i samband med generella reformer. I några avseenden har statligt stöd lämnats för att genomföra olika projekt. Av de 40-tal frågor som behandlats inom detta område är det endast ett fåtal som inte har lett till några åtgärder.

Försök inom hälso- och sjukvården

I riktlinjerna för frikommunförsöket anges att nya vägar bör prövas för samverkan mellan landsting och kommuner. Det är enligt civilministern viktigt att man kan finna former för ett praktiskt samarbete. Avsikten är däremot inte i första hand att frågor om förändringar i huvudmannaskap skall prövas i försöksverksamheten.

Kommunalt ansvar för primärvården

Inom frikommunprojektets ram pågår försök med kommunalt ansvar för primärvården. I Örebro har kommunalstyrelsen i Vivalla-Lundby genom avtal med landstinget tagit över driftansvaret för närvården i kommundelen under en försöksperiod på tre år. Landstinget anvisar ett årligt ramanslag till kommunen. Personalen är dock fortfarande landstingsanställd. Ett liknande avtal har också upprättats mellan Gnosjö kommun och landstinget i Jönköpings län. Avtalet innebär att kommunen tar över ansvaret för primärvården inom Gnosjö primärvårdsområde. Försöket skall pågå t. o. m. 1991.

Enhetstaxa

Örebro läns landsting har tagit upp frågan om enhetliga patientavgifter. Detta har lett till att riksdagen beslutat om försöksverksamhet i frilandsstingen. Försöket innebär att landstingen får ta ut en enhetlig taxa på 40 kronor för läkarvård och annan sjukvårdande behandling.

Vid den probleminventering som Jämtlands läns landsting gjorde vid frikommunförsökets början aktualiserades ett projekt om förlängd intygsfri sjukskrivning. Inom några försäkringskassor, däribland Jämtlands län, pågår nu en försöksverksamhet med "utvidgning av rätten till egen sjukskrivning". Försöket innebär att sjukintyg fordras först fr. o. m. den femtonde dagen efter sjukanmälan. Riksförsäkringsverket stödjer projektet bl. a. genom ekonomiska anslag för information och utvärdering.

Receptförskrivningsrätt

Jämtlands läns landsting har också tagit upp frågan om försök med receptförskrivningsrätt för distriktssköterskor. En sådan försöksverksamhet kommer att påbörjas i länet under 1988 och omfatta ett 40-tal distriktssköterskor. I Jämtlands län har en lokal projektgrupp bildats med representanter för landstinget, distriktsläkarna och läkemedelskommittén. Distriktssköterskorna har genomgått utbildning vid vårdhögskolan i Östersund. Socialstyrelsen skall bl. a. ansvara för försökets utvärdering. Riksdagens beslut innebär också att lagen om begränsning av läkemedelskostnader tillämpas för försöksverksamheten.

Tillsättning av tjänster

I frikommunförsöket behandlas en fråga som berör folktandvården. Fri-landstingen har möjlighet att tillämpa ett enklare sakkunnigförfarande vid tillsättning av tjänst som chef för specialisttandvård. Försök med de ändrade bestämmelserna pågår i Örebro läns landsting.

Samverkan med försäkringskassan

I frikommunförsöket ingår några frågor som gäller samverkan med försäkringskassan. En försöksverksamhet pågår i Örebro kommun där administrationen av socialbidrag förts över till försäkringskassan i två kommun- delar. Syftet med försöket är att åstadkomma bättre effektivitet och sam- ordning av resurserna för bidragshantering och rehabiliteringsinsatser. Effekterna för försäkringstagarna och socialtjänstens verksamhet skall också studeras.

I Örebro kommun pågår också ett annat försök tillsammans med försäk- ringskassan. Det gäller handläggningen av underhållsbidrag som försäk- ringskassan nu sköter istället för socialförvaltningen. Regeringen har med- givit att sådana försök får bedrivas vid fyra allmänna försäkringskassor. Av en rapport från riksförsäkringsverket framgår att försöksverksamheten slagit väl ut. Handläggningstiderna har blivit kortare och servicen till allmänheten förbättrats. En orsak till detta är att försäkringskassan redan har den information som behövs för att besluta om underhållsbidrag. För båda de här nämnda projekten har riksförsäkringsverket och regeringen anslagit särskilda medel.

Flera frikommuner och landsting har framfört önskemål om ett utökat samarbete mellan kommunens socialtjänst, landstinget, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och samhällsföretag då det gäller rehabiliteringsfrågor.

En vidgad samverkan på detta område anser vi angelägen. Exempel på de initiativ som tagits är projektet "Rehabilitering utan gränser" som har initierats av den s. k. Paraplygruppen i Stockholms län. I denna ingår företrädare för länsarbetsnämnden, hälso- och sjukvårdsförvaltningen, socialförvaltningen, Svenska kommunförbundets länsavdelning samt försäkringskassan. Av frikommunerna deltar Tyresö kommun. Avsikten är att socialtjänsten, försäkringskassan och arbetsförmedlingen skall intensifiera sitt samarbete i rehabiliteringsärenden. Regeringen har beviljat särskilda medel som bör disponeras för projekt med okonventionella lösningar.

Då det gäller förslag till en ny form av ersättning från försäkringskassan, s. k. rehabiliteringslön, samt flexiblere regler för arbete vid sjukskrivning ses dessa frågor f. n. över av den s. k. rehabiliteringskommittén.

Barnomsorg och social hemtjänst

Ett önskemål från Bräcke kommun har varit att få disponera statsbidragen till barnomsorg och social hemhjälp på ett friare sätt. Dessa förändringsförslag ledde till att regeringen beviljade kommunen medel för utvecklings- och förnyelsearbete. Genom dessa insatser har två serviceprojekt kommit till stånd. I det ena fallet är syftet att samlokalisera olika kommunala aktiviteter och i det andra prövas hur servicen till pensionärer i glesbygd kan förbättras.

"Alla åldrars hus" används på dagtid till förskola och som samlingspunkt för personalen inom äldreomsorgen. På kvällstid utnyttjas lokalen som ungdomsgård och av föreningar. Solbacken – som gården heter – har blivit en hela byns angelägenhet och har skapat engagemang hos befolkningen. Genom samverkan över förvaltningsgränserna har en bättre verksamhet kunnat skapas.

Serviceverksamheten vid Hungegården är också ett exempel på samverkan i glesbygd mellan olika intressenter. Projektet leds av representanter för kommunen, landstinget, kommunalnämnden, byutvecklingsgruppen och pensionärsföreningen. Lokaler har ordnats för fotvård åt pensionärer, träningsverksamhet, vårdbiträdesgrupp inom hemtjänsten, barnomsorgskooperativ, idrottsförening och vandrarhem.

För alla frikommuner gäller att de istället för länsstyrelsen kan fatta beslut om tillstånd för enskilda personer eller sammanslutningar att bedriva förskole- eller fritidshemsverksamhet.

Generella frikommunbeslut

En del av frikommunernas förändringsförslag på omsorgsområdet har tagits upp i samband med att beslut fattats om generella åtgärder. Ett exempel på detta utgör den nya omsorgslagen. Genom denna är det möjligt

för landstingen att träffa avtal med kommunerna att dessa skall överta en eller flera omsorger. Några av frikommunernas önskemål om statsbidragens utformning har behandlats vid riksdagsbeslut om bidrag till missbrukarvård och kommunal barnomsorg. Båda besluten syftar till en friare disposition och förenkling av reglerna. Utformningen av bilstödet till handikappade har också tagits upp i frikommunförsöket. Ett generellt förslag har lagts som förbättrar villkoren. För landstingens del har behörighetsbestämmelserna ändrats vid förordnande av icke behörig vikarie på vissa läkartjänster.

Arbetsmarknadspolitik

Inom sysselsättningspolitiken har de kommunala insatserna avgörande betydelse. Frikommunförsöket har på detta område visat att kommunerna och landstingen vill ta ett ökat ansvar. En del av förändringsförslagen har tillgodosetts genom försöksverksamhet med ökat kommunalt inflytande på den statliga arbetsmarknadspolitik.

Arbetsförmedlingsnämnder

Genom frikommunförsöket har en ny form för samarbetet mellan stat och kommun införts. I frikommunerna har lokala arbetsförmedlingsnämnder inrättats. I Ale, Bräcke, Haninge och Tyresö tillsätts nämndens ordförande på förslag av kommunen. Arbetsförmedlingsnämnden får inom givna ekonomiska ramar besluta om fördelningen av medel för beredskapsarbete och rekryteringsstöd samt avgöra beredskapsperiodens och rekryteringsstödet längd upp till 12 månader. Nämnden får vidare inom ramen för statsbidragsreglerna besluta om statsbidragsnivån för beredskapsarbete. Nämnden får också besluta om fördelning av resurser till särskilda insatser för ungdom. I Tyresö kommun får praktik ordnas hos privata arbetsgivare för personer som anvisats kommunalt beredskapsarbete.

I Örebro kommun har olika kommunala åtgärder vidtagits för att skapa sysselsättning. Ett projekt gäller försök med ungdomsarbete. Kommunen har vidare beviljats medel av regeringen till en försöksverksamhet med integrerad svenskundervisning och arbete för flyktingar.

Samordning av nämnder

Genom bestämmelserna om en friare kommunal nämndorganisation har det blivit möjligt att bättre samordna de kommunala insatserna på sysselsättningsområdet. Sambandet mellan utbildning och arbetsmarknadsfrågor har särskilt uppmärksamats. I Ale kommun har en nämnd bildats för arbetsmarknad, rehabilitering och utbildning. I Sandvikens kommun har en gemensam utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd inrättats. Även Örebro kommun har beslutat att inrätta en sådan nämnd. Förändringarna syftar till att skapa bättre överblick och möjligheter till bättre resursutnyttjande.

Även frilandstingen har uppmärksammat sysselsättningsfrågorna. Olika förslag har framförts för att skapa sysselsättning för länets invånare. Genom dessa initiativ har frilandstingen getts möjlighet att sluta olika sysselsättningskontrakt med länsarbetsnämnden. Genom en kombination av beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning kan sysselsättning skapas upp till 12 månader inom vårdområdet.

Generella frikommunbeslut

Frikommunerna har framfört önskemål om ett utökat samarbete mellan arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning. Riksdagens beslut 1984 om en ny organisation för AMU förutsätter ett utvidgat samrådsförfarande med i första hand skolan och länsarbetsnämnden. En förbättrad samverkan mellan olika utbildningsgivare främjas också genom de ökade möjligheter kommunerna fått att bedriva uppdragsutbildning. Ett annat frikommunförslag som genomförts generellt är att åldersgränsen sänkts från 18 till 17 år för ungdomar i ungdomslag som avslutat gymnasieutbildning.

Ett genomgående drag i frikommunernas förändringsönskemål på arbetsmarknadsområdet är behovet av samverkan mellan olika intressenter. I dessa fall finns i regel inget hinder i statliga bestämmelser. Exempel på sådana frågor är ett närmare samarbete mellan landsting och länsarbetsnämnd för att lösa problem med arbetsanpassning samt mellan landsting och Samhall för att genomföra ett projekt för förståndshandikappade.

Frikommunfrågor i övrigt

Utöver den områdesvisa genomgång som här gjorts finns ett antal frikommunfrågor som inte naturligt kan hänföras till någon sektor. I det följande redovisas de återstående frågor som lett till åtgärder i försöksverksamheten.

- På förslag av Haninge kommun har frikommunerna undantagits från lagen om *tillsyn över stiftelser* om förmögenheten i stiftelse som förvaltas av kommunen är mindre än 200 000 kr.
- Helsingborgs kommun har på försök tagit över beslutanderätten i vissa *skyddsrum*sfrågor från länsstyrelsen.
- Statsbidrag till konsulentverksamheten inom *hemslöjden* kan utgå till annan huvudman än landsting. I Jämtlands läns landsting pågår försök med utvecklingsfonden som huvudman.
- På förslag av Helsingborgs kommun har frikommunerna getts möjlighet att ta över länsstyrelsens och polismyndighetens beslutanderätt för tillstånd att anordna lokala *bingospel* och vissa andra lokala lotterier.
- Genom initiativ av Helsingborgs och Örebro kommuner får alla kommuner i fortsättningen bestämma om *trafikövervakarnas uniformer*.
- Haninge kommun har ställt frågan om det är möjligt att sälja idéer och *upppfinningar* som görs inom en kommun. Vi har därvid klargjort att sådana åtgärder enligt vår bedömning rymms inom ramen för den kommunala kompetensen.

Riksdagsbeslut om fortsatt och utvidgad försöksverksamhet

Prop. 1988/89:1
Bilaga I

I regeringens proposition våren 1987 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting behandlas en rad kommunala demokrati frågor. Riksdagen har i mars 1988 tagit ställning till förslagen. I flera avseenden berörs frikommunförsöket. I det följande lämnas en redovisning för riksdagens beslut.

Friare nämndorganisation

Regeringens förslag innebar vidgade möjligheter för kommunerna att förändra den kommunala nämndorganisationen på central nivå inom i första hand det specialreglerade området. Som motiv för detta angav civilministern att gjorda utvärderingar visar att erfarenheterna av decentraliseringsarbetet i huvudsak är positiva. Det ansågs angeläget att ge kommuner som infört lokala nämnder möjlighet att anpassa och utveckla sin nämndorganisation. Nya organisatoriska förutsättningar borde skapas inför nästa mandatperiod.

I konstitutionsutskottets betänkande framhålls att man ser positivt på decentraliseringsåtgärder som syftar till att fördjupa och förstärka den kommunala demokratin. Utskottet var dock inte berett att tillstyrka en permanent lagstiftning. Vissa av förslagen har enligt utskottet endast prövats i begränsad omfattning. Någon slutlig utvärdering har heller inte kunnat göras av de försök med en friare kommunal nämndorganisation som bedrivs med stöd av frikommunlagen.

I stället för en generell lagstiftning har riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet beslutat att de ökade möjligheterna till decentralisering i första hand skall prövas inom ramen för det pågående frikommunförsöket. I princip skall det bli möjligt för de kommuner som så önskar att bedriva försöksverksamhet enligt frikommunlagen. Regeringen ges möjlighet att föreskriva vilka kommuner som får bedriva försöksverksamhet. Utgångspunkten för regeringens prövning bör enligt riksdagens beslut vara att önskemål från kommunernas sida att få tillämpa lagen bör godtas om det inte föreligger särskilda skäl som talar mot detta. Ändringarna i frikommunlagen träder i kraft den 1 maj 1988 och lagens giltighetstid förlängs till utgången av år 1991. Lagtexten framgår av bilaga till rapporten.

Vid riksdagsbehandlingen togs också frågan om ytterligare dispenser upp. Riksdagen anslöt sig till följande uttalande av konstitutionsutskottet:

”Under beredningen av det nu aktuella ärendet har uppmärksamats att det för de kommuner som kommer att tillämpa frikommunlagen kan finnas ett behov av dispenser i anslutning till de förändringar av nämndorganisationen som prövas. Bl. a. har pekats på frågan om dispens från statliga regler vad gäller skolchef i kommun. Det kan också tänkas att frikommunerna vill tillämpa dispenser som medgetts tidigare i försöksverksamheten. Enligt utskottet bör det ankomma på regeringen att efter vederbörlig beredning pröva behovet av ytterligare avsteg från författningar och vid behov förelägga riksdagen förslag.”

En översyn av kommunallagen görs f. n. av en arbetsgrupp i civildepartementet. Avsikten är att ett betänkande skall föreligga vid halvårsskiftet 1988. Riksdagen anser att beredningsarbetet därefter bör ske under medverkan av representanter för de politiska partierna i riksdagen. En viktig uppgift blir därvid att beakta erfarenheterna av den nuvarande lokalorganslagen och utvärderingen av frikommunförsöket. I detta sammanhang kan det enligt riksdagens uttalande vara naturligt att överväga frågan om behovet av en generell organisationsfrihet för kommunerna. Samtidigt bör en översyn göras av de jävs- och sekretessregler som bör gälla den kommunala nämndverksamheten. Riksdagen framhåller vidare att det bör ankomma på stat-kommunberedningen att svara för utvärderingen av den utvidgade försöksverksamheten.

I det fortsatta kommunallagsarbetet bör enligt riksdagens mening ytterligare frågor tas upp. Direktvalda lokala nämnder bör kunna övervägas liksom möjligheterna att förbättra de mindre partiernas insyn och arbetsförhållanden i kommunalpolitiken. De i propositionen framlagda lagförslagen om de anställdas och de förtroendevaldas uppgifter anser riksdagen också bör behandlas i samband med en ny kommunallag.

Samråd med brukarna

I frikommunförsöket har olika frågor tagits upp om brukarinflytande. Riksdagsbeslutet om aktivt folkstyre innebär att ändringar görs i kommunallagen som stärker brukarnas medverkan i den kommunala beslutsprocessen. De kommunala nämnderna skall verka för att samråd sker med brukarna. Det ankommer på kommunstyrelsen och andra nämnder – om inte annat framgår av speciallagstiftningen – att avgöra formerna för samrådet liksom hur brukarnas deltagande skall vägas mot andra hänsyn som är viktiga i en förvaltningsverksamhet. Bestämmelsen har getts en allmän utformning. Ett uteblivet samråd i ett visst ärende innebär därför inte att beslutet blir ogiltigt. Brukarinflytandet förstärks också genom en annan kommunallagsändring som anknuter till lagens delegeringsregler. Ett delegeringsuppdrag från styrelsen eller en nämnd till en anställd skall i fortsättningen kunna förenas med villkor om samråd med brukarna. Ytterst skall emellertid beslutanderätten ligga kvar hos nämnden om enighet inte kan uppnås.

Ökad målstyrning

Ett väsentligt syfte med frikommunförsöket är att vidga kommunernas och landstingens möjligheter att besluta om sin egen organisation och verksamhet. Frikommunerna har väckt olika förslag med denna inriktning. En fråga som diskuterats gäller ramanslag till nämnderna. Riksdagen har nu beslutat om ändring i kommunallagen som preciserar gränserna för fullmäktiges möjligheter att ge vida anslagsbemyndiganden. I samband med att budgeten fastställs eller anslag beviljas får fullmäktige uppdra åt styrel-

sen eller annan nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt. Riksdagen betonar att förslaget inte innebär någon förändring i kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna.

Prop. 1988/89: 1
Bilaga 1

Frikommunförsök i Norden

Det svenska frikommunförsöket har stått modell för utformning av liknande projekt i Danmark och Norge. Den finska regeringen står i begrepp att överlämna en proposition till riksdagen med förslag om att ett finskt frikommunförsök skall starta vid årsskiftet 1988/89. Nordiska rådet har också beslutat om en försöksverksamhet.

Danmark

Frikommunförsöket i Danmark startade i januari 1985 med att 22 kommuner och 5 amtskommuner (landsting) utsågs till frikommuner av regeringen. Det danska folketinget antog en lag om frikommuner som gäller till utgången av år 1989. I lagen anges generella bestämmelser för försöket. Lagen gav också frikommunerna möjlighet att genomföra försök inom social- och undervisningsområdena. Ett år senare antog folketinget en ny frikommunlag som väsentligt utökade frikommunernas möjligheter till försök inom en rad verksamhetsområden. Då förlängdes också frikommunperioden till den 31 december 1993. Under våren 1988 kommer antalet frikommuner att utökas med åtta kommuner och ett amt. Totalt kommer alltså 30 kommuner och 6 amt att vara frikommuner i Danmark.

Syftet med det danska frikommunförsöket är att ge regering och folketing upplysning om vilka uppgifter kommunerna kan påta sig, och hur kommunerna bäst utifrån egna förutsättningar kan bedriva den verksamhet som man har ålagts. Från regeringens sida betonas att det finns intresse för att få fram en mer nyanserad lagstiftning för kommunerna, som i högre grad än den nuvarande ger den enskilda kommunen möjlighet att välja en lösning som passar de lokala behoven.

I likhet med vad som gäller för det svenska frikommunförsöket finns vissa begränsningar i den danska frikommunlagen. Försök vilka har till syfte att göra ingrepp i löne- och anställningsförhållanden kan inte godkännas. Detsamma gäller försök som går emot den ekonomiska politik som riksdag och regering för. En annan förutsättning för godkända försök, är att de är utgiftsneutrala mellan stat och kommun liksom även mellan kommunerna inbördes. För övrigt står det kommunerna fritt att föreslå försök som man finner lämpliga. Försök som har godkänts för en kommun kan, efter godkännande av vederbörande minister, även genomföras av andra frikommuner.

Fram till mars 1988 har ca 180 försök godkänts. Hälften av dessa berör skolområdet. Ett av huvudsyftena med dessa försök är att skapa nya samarbetsformer mellan politiker, föräldrar, lärare, elever och den kommunala administrationen. Försök har också påbörjats med att utöka skol-

myndighetens uppgift till att även omfatta sysselsättningsfrågor för ungdomar. Cirka en fjärdedel av de godkända försöken berör miljö- och planfrågor, samt indelningsfrågor. Här har beslutsrätten förts över från amtsråd till kommunfullmäktige. Resterande försök fördelas ungefär jämnt på arbetsmarknads-, bostads-, industri-, jordbruks- och socialdepartementens områden.

I Danmark är det i första hand kommunen som ansvarar för utvärderingen av det enskilda försöket. Fackdepartementen skall vid godkännande av försöken tillse att det kommer till stånd en sådan utvärdering. För försök som påverkar centrala politiska, juridiska och/eller ekonomiska beslut, är regeringen beredd att ställa ekonomiska resurser till förfogande för utvärdering. Sådana har också beviljats i ett flertal fall.

Inrikesministeriet arbetar med målsättningen att resultaten av frikommunförsöket med nya kommunala styrformer skall föreligga så tidigt att det går att utnyttja erfarenheterna redan inför nästa danska kommunalval som äger rum i november 1989.

Norge

I Norge startade frikommunförsöket våren 1986 då stortinget antog lagen om försöksverksamhet i kommuner och fylkeskommuner. 20 kommuner och 4 fylkeskommuner (landsting) har efter ansökan hos regeringen givits status som frikommuner.

Försöket i Norge syftar till att bättre anpassa den kommunala förvaltningen till lokala behov, ge bättre service till invånarna samt att effektivare utnyttja befintliga resurser. Detta skall ske genom att kommunerna ges dispens från lagar och förordningar som fastlägger hur uppgifter skall lösas och verksamheten organiseras. Frikommunerna skall istället besluta om egna regler. Dessa skall godkännas av Konungen. Liksom i Sverige tillåter inte frikommunlagen att den enskildes rättssäkerhet sätts i fråga.

Frikommunlagen i Norge omfattar hela den kommunala verksamheten. Meningen är att kommunerna själva skall lägga fram förslag om förändringar. Det kan gälla hur uppgifter skall lösas eller hur den kommunala organisationen skall utformas. Hela ansvaret för både idé, utformning av konkret förslag och genomförande ligger lokalt.

Frikommunförsöket är ett led i förnyelsen av den offentliga förvaltningen i Norge. Arbetet med att vidareutveckla den kommunala självstyrelsen förs vidare i frikommunförsöket. Man har genom försöket öppnat för en kritisk granskning av existerande lagar och föreskrifter för att få dem anpassade till dagens behov i skilda kommuner. Inför starten av frikommunförsöket inbjöds Norges kommuner att inkomma med förslag på frikommunprojekt. Följande fem huvudområden framkom:

- * näringslivs- och sysselsättningsfrågor – med samordnad näringsutveckling som mål
- * barn- och ungdomsfrågor – med en samlad syn på frågor om miljö, skolutveckling och administrativ förenkling som mål
- * hälso- och socialsektorn – med samordning, effektivisering och förbättring av servicen som mål

- * plan- och byggfrågor – med en förenkling av lagstiftningen och snabbare ärendebehandling gentemot allmänheten som mål
- * kommunala styr- och organisationsfrågor – med stärkt politikerinflytande och en effektivare förvaltning som mål.

Vid årsskiftet 1987/88 hade 20 olika projekt godkänts för tio kommuner och tre fylken. Innehållet i projekten innebär dock att betydligt fler dispenser givits i enskilda frågor. Den tidigare nämnda frikommunlagen medger långtgående dispensgivning vilket också regeringen tagit fasta på. Man har vid tillståndsgivningen helt gått på kommunernas framarbetade förslag och godkänt alla som blivit antagna av fullmäktige i kommunen.

Frikommunförsöket i Norge kommer att förlängas med ett år från det ursprungliga förslaget, så att det kan pågå i fyra år till utgången av år 1991. Ett brett forskningsprogram har lagts upp för utvärdering av frikommunförsöket. Totalt satsas 7–9 milj. kr. av vilka regeringen svarar för merparten samt NORAS (Norges råd för använt samfunnsforskning) och kommunförbunden för resten.

Finland

I Finland tillsattes i december 1985 en arbetsgrupp med uppgift att utreda förutsättningarna för ett finskt frikommunförsök. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande i januari 1987. Inom inrikesministeriet pågår f.n. arbetet med att färdigställa en proposition i syfte att ett frikommunförsök skall starta vid årsskiftet 1988/89.

Begreppet frikommun står i Finland för försök som avser relationerna mellan stat och kommun. Begreppet servicekommun används för en kommun som arbetar med att förbättra servicenivån inom kommunen. De finska kommunerna har i ett första skede inbjudits att delta i försöket genom att det tidigare nämnda betänkandet sänts på remiss till dessa.

Nordiskt frikommunförsök

Vid Nordiska rådets session i Oslo 1988 behandlades ett medlemsförslag om ett frikommunförsök över riksgränserna i Norden. Förslagsställarna anser att ett intensifierat gränsutbyte särskilt bör komma till stånd inom områdena turism, kommunikationer och transporter, skola, barn- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Förslaget antogs vid sessionen och kommer nu att beredas av en projektgrupp inom Nordiska ministerrådet.

Den fortsatta försöksverksamheten

Genom frikommunförsöket har ett betydelsefullt utvecklingsarbete satts i gång. En diskussion har tagits upp om förnyelse och förändring i såväl den statliga som den kommunala verksamheten. Beslut om dispenser och andra åtgärder har fattats som möjliggjort försök inom olika samhällsområden. Försöksverksamheten spelar därigenom en viktig roll för att stimulera till nytänkande inom hela den offentliga sektorn. Mot den här bakgrunden

anser vi det väsentligt att nu göra en uppsummering av den hittillsvarande verksamheten och lägga förslag om det fortsatta frikommunförsökets inriktning.

Prop. 1988/89:1
Bilaga 1

Försöksperioden bör förlängas

Frikommunförsöket skall enligt riksdagens och regeringens ställningstaganden för fyra år sedan pågå till utgången av 1988. Ett undantag är primärvårdsförsöket som skall pågå ytterligare under tre år. När riksdagen fattade sitt beslut förutsattes att försök som slår väl ut borde kunna genomföras generellt utan att man avvaktar försöksperiodens utgång. I några fall har så redan skett. De hittillsvarande erfarenheterna visar dock att försöksperioden i huvudsak upplevs som för kort. Många försök startade också senare än beräknat. På flertalet områden saknas därför idag tillräckliga erfarenheter för att dra generella slutsatser.

Förutsättningarna för frikommunförsöket har också förändrats genom riksdagens nyligen fattade beslut om försöksverksamhet med förändringar i den kommunala nämndorganisationen. Som tidigare framgått föreslog regeringen en generell lagstiftning som skulle ge alla kommuner i huvudsak samma organisatoriska frihet som idag gäller för frikommunerna. Riksdagen var dock inte beredd att godta en permanent lagstiftning då förslagen inte ansågs tillräckligt prövade. I stället förordas att frikommunförsöket i denna del förlängs till utgången av 1991.

Flera skäl talar enligt vår uppfattning för att hela frikommunförsöket bör förlängas med tre år. Vi anser att generella förslag bör grundas på en samlad och allsidig utvärdering. En sådan har ännu inte kunnat göras eftersom försöken inte pågått tillräckligt länge. Riksdagens beslut om en förlängning av lagen om en friare kommunal nämndorganisation får också konsekvenser för hela försöksverksamheten. Till detta kommer vår allmänna bedömning att frikommunförsöket utgör en viktig del i ett allmänt utvecklings- och förnyelsearbete. Det är numera enligt vår uppfattning en inarbetad förändringsmetod med många fördelar för både stat och kommun.

Antalet frikommuner bör utökas

Idag deltar nio kommuner och tre landsting i försöksverksamheten. I ett inledande skede var det naturligt att begränsa antalet försökskommuner. Samtidigt är det självfallet så att ett betydande utvecklingsarbete pågår i ett stort antal andra kommuner och landsting. I vissa fall utgör statliga regler hinder för att driva förnyelseprocessen vidare. Detta har särskilt kommit till uttryck när det gäller möjligheterna att decentralisera och förändra i den kommunala nämndorganisationen. Det nämnda riksdagsbeslutet ger nu regeringen möjlighet att låta ytterligare kommuner delta i frikommunförsöket i denna del. Detta innebär att försöksverksamheten kan breddas och nya idéer om förändringar i den kommunala verksamheten kan komma att prövas. Vi anser detta väsentligt.

Den utvidgade försöksverksamhet i nämndorganisationsfrågor som riks-

dagen beslutat om under våren 1988 innebär inga begränsningar i fråga om antalet försökskommuner. Utgångspunkten för regeringens prövning skall vara att kommunernas önskemål bör godtas. Det bör enligt vår mening i huvudsak vara kommuner som tillämpar lagen om en friare kommunal nämndorganisation som också ges möjlighet att delta i frikommunförsöket i övrigt.

Prop. 1988/89:1
Bilaga 1

Försöksverksamhetens innehåll bör vidgas

Inom ramen för det nuvarande frikommunförsöket har en rad frågor tagits upp. Av de 284 framförda förändringsönskemålen har mer än en tredjedel lett till att möjligheter öppnats att bedriva försök inom olika kommunala verksamheter. I ett 40-tal fall har vi klargjort att förslagen kan genomföras, utan ändringar i statliga regler. Vissa frikommunförslag har tillgodosetts genom generella åtgärder.

Försöksmöjligheterna bör i fortsättningen kunna utnyttjas av de nya frikommunerna. Dessa bör också kunna ta upp nya frågor om dispenser och andra åtgärder som ansluter till de förändringar i den kommunala nämndorganisationen som genomförs. För att förverkliga en decentraliserad nämnd- och förvaltningsorganisation kan lättnader inom exempelvis speciallagstiftningen vara nödvändiga.

Pågående försök

De frågor som provas i frikommunförsöket omfattar ett flertal samhällsområden. Inom bostadssektorn pågår försök med kommunal beslutanderätt för viss statlig långivning. På skolområdet är det möjligt att pröva förslag om en friare organisation av skolenheter, friare användning av vissa statsbidrag, utbyte av personal mellan grundskolans lågstadium och förskolan, konferensverksamhet, förläggning av skolarbetstiden, friare fördelning av resurserna till undervisning i B-språk, musikundervisning m. m. På kommunikationsområdet har dispens medgivits för försök med integrering av olika trafikslag inom bostadsområden.

Inom miljöskydds- och naturvårdsområdet har frikommunerna fått möjlighet att ta över beslutanderätten och tillsynen från länsstyrelsen för vissa ärendegrupper bl. a. viss miljöfarlig verksamhet samt tillstånd att sätta upp skyltar i naturen. Även i fråga om ingripande mot vanvård av djur ges frikommunerna ökade befogenheter. Ett annat område med försöksverksamhet gäller hälso- och sjukvården. Frikommunerna kan här bedriva primärvård under förutsättning att landstinget och kommunen kommit överens om detta. I frilandstingen är det möjligt att ta ut enhetliga patientavgifter inom öppenvården och att friare tillsätta vissa tjänster inom folk- tandvården.

Arbetsmarknadspolitiken är ett område som ägnats stort intresse i frikommunförsöket. Frikommunernas förslag har lett till att lokala arbetsförmedlingsnämnder inrättats. Några av frikommunerna har getts möjlighet att tillsätta en kommunal ordförande. Nämnden har möjlighet att friare använda statsbidragen för vissa sysselsättningsskapande åtgärder. Fri-

landstingen kan upprätta avtal med länsarbetsnämnderna, s. k. sysselsättningskontrakt.

Prop. 1988/89:1
Bilaga 1

Frågan om en friare kommunal nämndorganisation har, som tidigare framhållits, spelat en central plats i frikommunförsöket. Frikommunerna behöver sålunda inte inrätta särskild byggnadsnämnd, miljö- och hälso-skyddsnämnd, skolstyrelse och socialnämnd. Det är vidare möjligt att inrätta lokala utvecklingsgrupper för förvaltning och verkställighet under t. ex. en kommundelsnämnd.

Frikommunerna har vidare en särställning när det gäller förvaltning av stiftelser. De är om deras förmögenhet är mindre än 200 000 kronor undantagna statlig tillsyn. Flera försök innebär att frikommunerna tar över beslutanderätten från länsstyrelsen. Detta gäller exempelvis beslut om tillstånd för hem för vård och boende, för vissa lotterier och bingo samt för anläggning av motorsport- och skjutbanor.

Utvidgad försöksverksamhet

Våra erfarenheter av frikommunförsöket visar att ett fortlöpande och ömsesidigt samspel behövs mellan stat och kommun. Försöksverksamheten har mer och mer förskjutits från ett projekt till en väsentlig del i en process med ett ständigt pågående utvecklingsarbete. Vårt arbete har gett vid handen att statliga organ på olika sätt kan medverka och stimulera förnyelsearbetet i landsting och kommuner. I de fall statliga regler lägger hinder i vägen för en önskvärd utveckling i den kommunala verksamheten är det väsentligt att det finns former för att fånga upp och bearbeta de förslag till förändringar som diskuteras på lokal nivå.

Den principiella syn som vi här redovisar på frikommunförsöket bör enligt vår mening leda till att försöksverksamheten fördjupas och breddas till att, förutom enskilda frågor, omfatta mer generella förändringssträvanden. Vi har i vår rapport "Förnyelse och utveckling" lagt fram ett program för samverkan mellan stat och kommun. I rapporten framhålls att beredningen bör följa och ta initiativ till olika utvecklingsinsatser. Vi anser det väsentligt att arbeta vidare med frågor om förnyelse av den kommunala självstyrelsen och demokratin. En fråga som därvid bör tas upp gäller statens sätt att organisera och utforma sin styrning i en delvis ny och förändrad kommunal organisation. Ett fortsatt utvecklingsarbete behövs också enligt vår mening för att skapa en helhetssyn på kommunallagstiftningen och för att utvidga informationsutbytet mellan stat och kommun inom olika verksamhetsområden. Vi vill även flytta fram frågor om samverkan inom den kommunala sektorn liksom arbetet med bättre service och ökad valfrihet. Inom de ramar som anges i rapporten kan försök i frikommunerna och frilandstingen bereda marken för permanenta ställningstaganden.

Frågan om förnyelse av den kommunala självstyrelsen och demokratin bör även framgent ges en framskjuten plats i försöksverksamheten. Ett centralt område för frikommunförsöket är det *statliga regelsystemet*. Försöksverksamheten har tydligt visat att statliga bestämmelser ibland utgör hinder för en effektiv kommunal verksamhet. Det råder också betydande

missuppfattningar om vilka bestämmelser som faktiskt gäller. Av de förslag som frikommunerna fört fram till regeringen kan en inte obetydlig andel genomföras utan förändringar i statliga regler. Kommunerna har således inte känt till vilka regler som gäller. I en del fall har ett allmänt råd uppfattats som bindande och i andra fall har man tolkat en regel på fel sätt. Det förekommer också att regionala statliga myndigheter "fyllt ut" överordnade regler på ett inte avsett sätt. Dessa erfarenheter torde gälla alla landets kommuner och landsting. Vi anser därför att ett viktigt inslag i det fortsatta utvecklingsarbetet mellan stat och kommun bör vara att finna former för information och kunskapsuppbbyggnad om det statliga regelsystemet. Stat-kommunberedningen bör i samråd med frikommunerna överväga hur denna fråga skall kunna bli en del i frikommunförsöket.

Samtidigt som förändringar av den statliga regleringen görs på det centrala planet är det naturligt att frikommunerna överväger den egna förvaltningens sätt att fungera. Det är angeläget att sambandet mellan statliga regler och kommunernas tillämpning av dessa uppmärksammas. Frikommunförsöket har gett oss erfarenheter om kommunernas och landstingens *egna regelsystem*. Vid den inventering som gjordes i frikommunerna framkom att förvaltningarna ofta upplever de egna reglerna som hinder för verksamheten. På det statliga området pågår ett omfattande arbete med att förenkla och ta bort regler. Olika metoder har använts för att tvinga fram ett ställningstagande till behovet av varje enskild regel. Exempel på sådana åtgärder är "solnedgångsbestämmelser" och "stupstockar". De erfarenheter som kommit fram i det statliga regelförenklingsarbetet borde kunna komma kommuner och landsting till nytta. Även i detta avseende bör stat-kommunberedningen kunna ta initiativ och med frikommunerna överväga hur denna fråga skall kunna tas upp i försöksverksamheten.

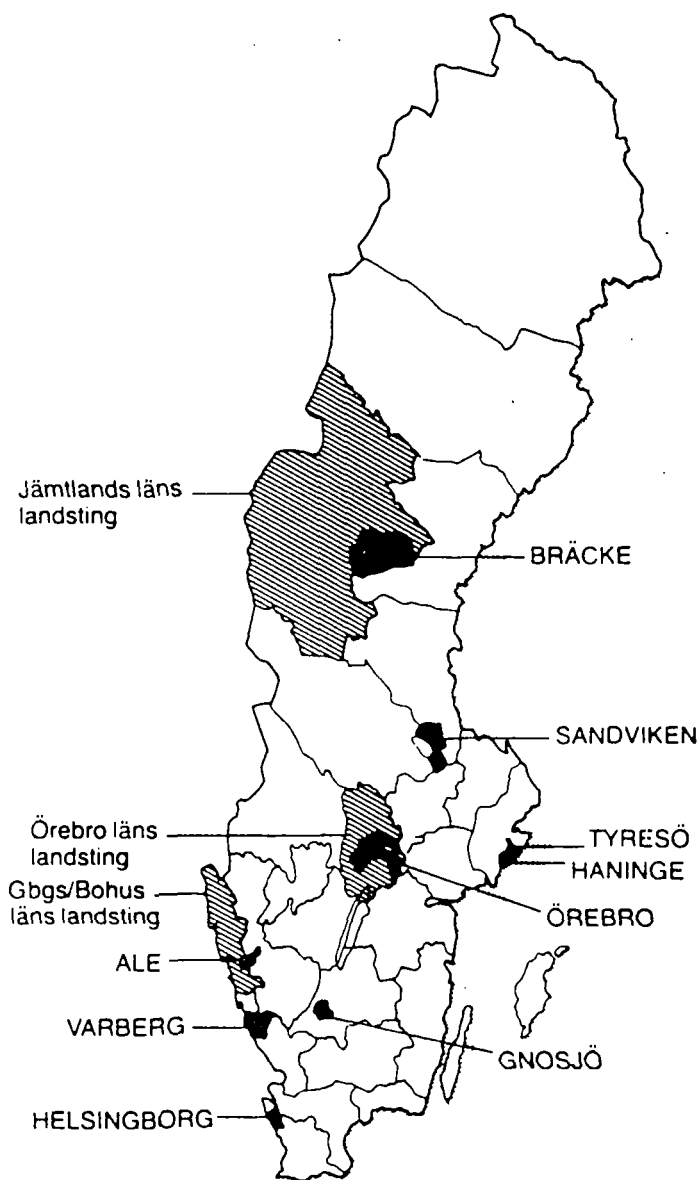
Ett utredningsarbete pågår om kommunallagen. I vår rapport framhöll vi att kommunernas och landstingens handlingsfrihet bör vidgas. Det är enligt vår mening naturligt att de principer som ligger bakom kommunallagens utformning slår igenom i speciallagstiftningen. Ett *kommunalrättsligt utredningsarbete* bör initieras för att skapa en enkel och flexibel lagstiftning på alla områden. Även här anser vi att en försöksverksamhet kan vara lämplig för att komma vidare med vissa frågor. I de fall hinder finns i lagar och andra författningar för exempelvis samarbete mellan landsting och kommuner bör beredningen initiera förändringar.

En utveckling mot ramlagstiftning och målstyrning innebär att arbetet med *uppföljning och utvärdering* behöver ägnas ökad uppmärksamhet. Stat-kommunberedningen har regeringens uppdrag att behandla dessa frågor. Det viktigaste syftet med ett nytt uppföljnings- och utvärderingssystem skall vara att redovisa hur verksamhetsmål uppfylls, vilka problem som orsakar brister i måluppfyllelsen, effektiviteten i verksamheten och vilka tecken som tyder på att en revision av lagstiftningen kan vara befogad. Vi har tillsammans med bl. a. kommunförbunden, riksrevisionsverket och statskontoret inlett ett kartläggningsarbete. Metoder för uppföljning och utvärdering av verksamhet inom olika kommunala områden behöver dock prövas i praktiken. Detta bör enligt vår mening vara en lämplig fråga att ta upp i frikommunförsöket.

Riksdagsbeslutet om en utvidgad försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation innebär att stat-kommunberedningens ansvar för frikommunförsöket förlängs fram till år 1992. I konstitutionsutskottets betänkande framhålls vikten av att försöket utvärderas och att den parlamentarikergrupp som är knuten till beredningen deltar i detta arbete. Dessa ställningstaganden innebär att en ny plan för utvärderingsarbetet behöver utarbetas. Betydande insatser bör också liksom hittills göras för att bistå frikommunerna i deras utvecklingsarbete. En nära samverkan med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet är här angelägen. Det är vidare väsentligt att informationsfrågorna ägnas stor uppmärksamhet. Detta kan ske genom tidskriften Förnya Lokalt och informationsbladet Frikommunnytt. Genom dessa åtgärder bör kunskap och erfarenheter om försöksverksamheten kunna förmedlas till alla landets kommuner och landsting.

En framgångsrik försöksverksamhet bygger på en aktiv och positiv medverkan från olika intressenter. Vår erfarenhet av det hittillsvarande arbetet är att hinder och motstånd redovisats från olika fackområden. Detta har försvårat arbetet med att få till stånd angelägna försök inom olika områden. Vi anser därför att riksdag och regering klart måste markera frikommunförsökets betydelse för att utveckla den offentliga sektorn.

Det svenska frikommunförsöket har väckt uppmärksamhet såväl inom som utom vårt lands gränser. Olika länder har tagit del av våra erfarenheter. Av den tidigare redovisningen framgår att olika frikommunförsök startats eller planeras i Norden efter svenskt mönster. Ett viktigt inslag i det fortsatta arbetet bör därför vara att befrämja ett ömsesidigt utbyte av erfarenheter om de olika frikommunförsöken mellan de nordiska länderna.





SFS 1988: 136

Utkom från trycket
den 7 april 1988
Omtryck

Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation, dels ändring i samma lag;

utfärdad den 24 mars 1988.

Enligt riksdagens beslut¹ föreskrivs i fråga om lagen (1984: 382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation

dels att lagen, som gäller till utgången av år 1988, skall fortsätta att gälla till utgången av år 1991,

dels att 1, 6 och 8 §§ skall ha följande lydelse.

Lagen kommer därför att ha följande lydelse från och med den dag då denna lag träder i kraft.

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

Med *fullmäktige* avses i lagen kommunfullmäktige och landstinget.

2 a § 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).*

¹ Prop. 1986/87: 91, KU 1987/88: 23, rskr. 154.

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 hälso-skyddsnämnden, skolstyrelsen och socialnämnden. Som förutsättning här för gäller att uppgiften på grund av sin begränsning till anläggningen och sin beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i en institutionsstyrelse.

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

8 §² Fullmäktige i en försökskommun får lägga en uppgift på ett lokalt organ också i sådana fall då kravet på anknytning till kommunal eller begränsning till anläggning enligt lagen (1979: 408) om vissa lokala organ i kommunerna eller enligt 7 § inte är uppfyllt. *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).*

² Andringen innebär att första stycket sista meningen och andra stycket upphävs.

Denna lag¹ träder i kraft den 1 maj 1988.

SFS 1988: 136

Prop. 1988/89:1
Bilaga 1:2

På riksdagens vägnar

BO HOLMBERG

Lennart Aspegren
(Civildepartementet)

³ 1988: 136.

Förteckning över ställningstaganden till frikommunernas förändringsförslag*

Prop. 1988/89:1
Bilaga 1:3

Den kommunala organisationen

Försöksmöjligheter

- 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 organ även om uppgiften inte är begränsad till kommundelen.
- Kommunerna får inrätta särskilda organ för att ha hand om viss förvaltning och verkställighet under ett lokalt organ, t. ex. för en by eller ett bostadsområde.
- Kommuner och landsting får göra avsteg från kravet på att beslut som har fattats med stöd av delegering från en nämnd skall anmälas till nämnden.

Generella åtgärder

- Reglerna om kallelse till fullmäktiges sammanträden har förenklats så att kallelse kan ske även på annat tillförlitligt sätt än med posten.
- Ökade möjligheter har getts att utveckla brukarinflytandet i den kommunala verksamheten.

Avslagna frikommunförslag

- Möjlighet för en minoritet i fullmäktige att besluta om en kommunal folkomröstning.

Plan- och byggområdet

Försöksmöjligheter

- Kommunerna har möjlighet att göra avsteg från kravet på särskild byggnadsnämnd.
- Kommunerna får inrätta institutionsstyrelse inom byggnadsnämndens område.

* I de fall flera kommuner tagit upp samma önskemål anges här frågan endast en gång.

- Kommunerna har fått beslutanderätt i fråga om planer.
- Statliga myndigheters granskning av planer har begränsats.
- Varierad bygglovspflicht genom kommunala beslut.
- Förenklad bygglovshantering med bl. a. flexibla krav på nybyggnads-karta, utsättning och besiktningar.
- Utökade möjligheter till tillfälliga bygglov.
- Förenklingar i fråga om byggnadsnämndens verksamhet.
- Byggnadsnämnden får möjlighet att nedsätta eller efterge byggnadsav-gift.

Inga hinder i statliga regler

- Muntligt plansamråd med lantmätare möjligt före planfastställelse.
- Samordning kan ske av bygglov med annan lovgivning.
- Lämplighetsprövning av bebyggelse möjligt på grundval av planskisser.

Utredningsuppdrag

- Statens planverk har haft regeringens uppdrag att i samverkan med bostadsstyrelsen, lantmäteriverket och länsstyrelsernas organisations-nämnd lämna särskild rådgivning till frikommunerna. En rapport har avlämnats som översänts till samtliga kommuner.

Avslagna frikommunförslag

- Överföring av fastighetsbildning och fastighetsregistrering till kommu-nerna.
- Rätt för kommun att själv fastställa och uppbära förrättningsavgift för fastighetsbildning.
- Slopas skyldighet att infordra yrkesinspektionens yttrande.
- Befrielse i vissa fall från krav på bygglov.
- Bygglov som inkluderar alla erforderliga tillstånd.
- Bygglov kompletteras med "servitut" där byggherren godkänner stör-ningar från verksamhet på grannfastighet.
- Ändringar i besvärsordningen inom plan- och byggområdet.
- Plan- och bygglagen införs tidigare i frikommunerna.
- Möjlighet att genomdriva gårdssamverkan inom kvarter med mer än en fastighetsägare.

Försöksmöjligheter

- Frikommunerna får besluta om bostadslån för nybyggnad av småhus som skall bebos av lånesökanden.
- Frikommunerna får också besluta om bostadsanpassningslån och bostadsanpassningsbidrag i kombination med bostadslån.
- Kommunal beslutanderätt är vidare möjlig i fråga om statligt stöd till vissa förbättringsåtgärder.

Avslagna frikommunförslag

- Ändring i låneregler så att eftersatt underhåll, energibesparande åtgärder och eget arbete får ingå i låneunderlaget.

Utbildningsområdet

Försöksmöjligheter

- Kommunerna har möjlighet att göra avsteg från kravet på särskild skolstyrelse.
- Kommunerna får inrätta institutionsstyrelse inom skolstyrelsens område.
- Kommunerna har getts möjlighet att fritt fördela basresurser, förstärkningsresurser och tilläggsbidrag mellan olika skolenheter. Vidare har kommunerna getts rätt att utan länskolnämndens medverkan besluta om anordnande eller indragning av skolenheter.
- Kommunerna får använda mindre resurser för undervisningen i B-språk än som sägs i skolöverstyrelsens föreskrifter. De resurser som inte utnyttjas får användas för undervisning i andra ämnen.
- Kommunerna och landstingen ges rätt att fritt fördela statsbidraget till lokal skolutveckling m. m. mellan personalutbildning och lokalt utvecklingsarbete.
- Landstingen får i stället för skolöverstyrelsen och länskolnämnden fördela elevplatserna på studievägar inom dels vård-, social- och konsumtionssektorn (VSK-sektorn), dels jordbruks- och skogsbrukssektorn (JST-sektorn).
- Kommunfullmäktige i en försökskommun får uppdra åt ett lokalt organ att handlägga frågor om statligt reglerade tjänster som rektor, biträdande skolledare, lärare och syo-funktionär.
- Kommunerna och landstingen får i stället för länskolnämnden tillsätta tjänster som rektor och studierektor i grundskolan och gymnasieskolan.
- Lärare vid kommunal musikskola får under vissa förutsättningar ge undervisning i musik även i grundskolan.
- Kommunerna ges möjlighet att anordna utbyte mellan lågstadielärare och förskollärare.
- Kommunerna och landstingen får pröva friare former för samverkan i

skolan.

- Kommunerna ges frihet när det gäller fördelning av PRAO-verksamheten på olika sektorer.
- Kommunerna ges rätt att själva besluta att en klass eller grupp som tillhör årskurs 1 eller 2 i grundskolan skall vara fria från skolarbete en skoldag i veckan.
- Friare regler för beslut om läsårets förläggning har medgetts för Örebro läns landstings gymnasieskola för jordbruks-, skogsbruks- och trädgårdsutbildning.

Generella åtgärder

- Möjlighet till ämneskombinationer i SO- och NO-ämnena m. m.
- Ändring av meritvärderingssystemet vid lärartillsättningar.
- Friare disposition av skolledningsresurserna.
- Förenkling av bestämmelserna om huvudlärare och institutionsföreståndare i gymnasieskolan.
- Möjlighet att medge undantag från bestämmelser om lägsta elevantal för att påbörja kurs inom kommunal vuxenutbildning.
- Bättre anpassning av skolhälsovårdsinsatserna till aktuella förhållanden.
- Förenklat förfarande för resursfördelningen till kommunal vuxenutbildning.
- Större frihet att anpassa kurser och linjer inom gymnasieskolan till den lokala arbetsmarknaden.
- Förenklat statsbidragssystem för gymnasieskolan.
- Möjlighet för landstingen att finansiera enstaka kurser inom högskolan med egna medel.

Inga hinder i statliga regler

- Möjlighet för en kommunalnämnd att fastställa lokala arbetsplaner för skolan.
- Kommunalt uppföljningsansvar för 16-17-åringar även om kommunen saknar egen gymnasieskola.
- Inrättande av särskilda flickklasser vid tekniska linjer inom gymnasieskolan.
- Tilldelningen av resurser till utbildningsplatser inom gymnasieskolan görs oberoende av om utbildningen innehåller praktikavsnitt.

Avslagna frikommunförslag

- Större möjlighet att inom gymnasieskolan inrätta linjer för specialkurser särskilt anpassade för kommunens behov.
- Möjlighet att besluta om bl. a. organisationen av viss del av specialkurserna i gymnasieskolan.
- Frihet att omfördela platser mellan den s. k. direktramen och lilla ramen inom gymnasieskolan.

- Friare regler i fråga om intagning till specialkurser i gymnasieskolan.
- Möjlighet att använda statsbidrag till lokal skolutveckling för att anställa en fortbildningsansvarig för s. k. LUVA-medel.
- Möjlighet för kommunen att finansiera del av en skolchefstjänst med statliga medel.
- Möjlighet för skolstyrelsen att införa en veckas lov på hösten.
- Möjlighet att göra avsteg från skolöverstyrelsens föreskrifter om högsta antal lektioner för kurser inom kommunal vuxenutbildning.
- Möjlighet att inom den kommunala vuxenutbildningen använda 8 000 timmar för undervisning i grupper med färre deltagare än tolv samt specialdestinering av 1 000 elevveckor till folkhögskolor som anordnar utbildning till arbetslös ungdom inom ramen för projekt ungdomsarbete.
- Kommunalisering av syo-konsulenter.
- Kommunal ackvisition av PRAO-platser genom syo-konsulenter.

Prop. 1988/89:1
Bilaga 1:3

Miljöskydd och naturvård m. m.

Försöksmöjligheter

- Kommunerna har möjlighet att göra avsteg från kravet på särskild miljö- och hälsoskyddsnämnd.
- Kommunerna får inrätta institutionsstyrelse inom miljö- och hälsoskyddsnämndens område.
- Kommunerna har getts möjlighet att ta över länsstyrelsens tillståndsprövning enligt naturvårdslagen i fråga om rätt att sätta upp reklamskyltar o. d.
- Kommunerna har getts möjlighet att bedriva försök som innebär att anmälningar om miljöfarlig verksamhet skall göras till kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd i stället för till länsstyrelsen.
- Kommunerna har getts möjlighet att ta över länsstyrelsens beslutanderätt enligt miljöskyddslagen i fråga om tillstånd att anlägga motorsportbanor och vissa skjutbanor.
- Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder har getts samma befogenheter som länsstyrelsen att ingripa mot försummelser i fråga om vård och behandling av djur.
- Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder har getts möjlighet att bevilja dispens från kravet på årlig hälsokontroll av personal som arbetar med livsmedel.
- För Bräcke kommun har en särskild delegation för vissa ärenden i lantbruksnämnden inrättats.

Generella åtgärder

- Miljö- och hälsoskyddsnämndens personal får i stället för läkare eller legitimerad sjuksköterska lämna den årliga hygieninformation som skall ske till personal som arbetar med livsmedel.

Inga hinder i statliga regler

Prop. 1988/89: 1

Bilaga 1: 3

- Överföring av tillsynsansvaret i fråga om gränsvärdeskontroll och besiktning av vissa VA-anläggningar från länsstyrelsen till kommunen.
- Möjlighet för kommunen att ta över länsstyrelsens dispensrätt enligt 16 § naturvårdslagen i fråga om byggande inom strandskyddsområde.

Avslagna frikommunförslag

- Upphävande av naturvårdsverkets rätt att överklaga ett kommunalt beslut enligt 15 och 16 §§ naturvårdslagen.
- Kommunal beslutanderätt i fråga om täkttillstånd.
- Kommunal beslutanderätt i fråga om förordnande och föreskrift om undantag från strandskyddsbestämmelser som avses i 15 § andra stycket naturvårdslagen.
- Överföring av tillståndsprövningen för bilskrotsverksamhet från länsstyrelsen till kommunen.

Kommunikationer

Försöksmöjligheter

- Frikommunerna får tillämpa särskilda trafikregler för att genomföra trafikintegrering i bostadsområden.
- Försök i frikommunerna har pågått om kommunal beslutanderätt om lokala trafikföreskrifter i vissa fall. Förslaget har gjorts generellt och gäller nu för alla kommuner.

Generella åtgärder

- Krav på länsstyrelsens tillstånd har avskaffats för anläggningar utanför vägområde som kräver bygglov.
- Kommuner som är väghållare har tagit över beslutsbefogenheter från länsstyrelsen för en del frågor.
- Trafikhuvudmännen får rätt att bedriva lokal och regional kollektivtrafik utan linjetillstånd.
- Kravet på trafiktillstånd för landstingets handikappfordon kommer att slopas.
- Kommuner som är väghållare får överta ansvaret för viss skyltning från länsstyrelsen.

Inga hinder i statliga regler

- En speciell "storstadsmodell" för vägvisning från europavägnätet till en kommun.

Avslagna frikommunförslag

- Kommunal beslutanderätt för transport av farligt gods inom kommunen.

Försöksmöjligheter

- Kommunerna har möjlighet att göra avsteg från kravet på särskild socialnämnd.
- Kommunerna får inrätta institutionsstyrelse inom socialnämndens område.
- Kommunerna har getts möjlighet att ta över driftansvaret för primärvården från landstinget.
- Landstingen har getts möjlighet att ta ut enhetliga patientavgifter för läkarvård och annan sjukvårdande behandling.
- Kommunerna får ta över länsstyrelsens beslutanderätt i fråga om tillstånd för enskilda personer eller sammanslutningar att bedriva förskole- eller fritidshemsverksamhet.
- Landstingen har getts möjlighet att tillämpa ett enklare sakkunnigförfarande vid tillsättning av tjänst som chef vid enhet för specialisttandvård.
- I Jämtlands läns landsting har en försöksverksamhet möjliggjorts med förlängd egen sjukskrivning som innebär att sjukintyg fordras först fr. o. m. femtonde dagen.
- I bl. a. Jämtlands läns landsting har försök med receptförskrivningsrätt för distriktssköterskor möjliggjorts.
- I Örebro kommun har en försöksverksamhet startats med överföring av administrationen av socialbidrag från kommunen till försäkringskassan.
- I bl. a. Örebro kommun har det öppnats möjlighet till en försöksverksamhet där försäkringskassan biträder föräldrar med att fastställa och jämka underhållsbidrag till barn samt lämnar förhandsbesked om skäligheten av vissa underhållsbidrag när det gäller bidragsförskott.
- Bräcke kommun har getts bidrag till ett utvecklings- och förnyelseprojekt inom barnomsorgen.
- Bräcke kommun har getts bidrag till ett utvecklings- och förnyelseprojekt inom den sociala hemhjälpen.

Generella åtgärder

- Landstingen har getts ökad organisatorisk frihet i fråga om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda.
- Statsbidragen till öppen missbrukarvård får disponeras friare.
- De nya reglerna för statsbidrag till kommunal barnomsorg tillgodoser önskemål om avsteg från statsbidragsreglerna för fritidshem.
- Landstingen har getts möjlighet att medge dispens från gällande behörighetsbestämmelser vid förordnande av icke behörig vikarie på vissa läkartjänster.
- Sjukvårdshuvudmännen har fått särskilt statsbidrag för att öka operationskapaciteten inom sjukvården.
- Förslag har lagts fram om ett nytt och förbättrat bilstöd till handikappade.

- Flexibla regler för arbete vid sjukskrivning (arbetsprövning).
- Möjligheter till visst arbete vid sjukskrivning.
- *Personliga befattningar genom överföring av försäkringsmedel.*

Avslagna frikommunförslag

- Möjlighet att införa förlängd föräldraförsäkring i en kommun.
- Möjlighet till ersättning från försäkringskassan för resor m. m. i samband med vård utomlands.
- Möjlighet att använda statsbidraget till förskolekonsulenter friare.

Arbetsmarknadspolitik

Försöksmöjligheter

- I lokala arbetsförmedlingsnämnder som inrättats i frikommunerna har fyra kommuner getts rätt att utse ordförande. I övriga kommuner utser kommunen vice ordförande.
- Arbetsförmedlingsnämnderna i frikommunerna har getts ökad frihet att disponera statsbidragen till beredskapsarbete och rekryteringsstöd.
- Beredskapsperiodens och rekryteringsstödet längd får avgöras fritt upp till 12 månader.
- Resurser som avsatts för beredskapsarbete och rekryteringsstöd får användas för särskilda insatser för ungdomar som fyllt 18 år eller, om de har avslutat gymnasieutbildning, 17 år.
- Landstingen ges möjlighet att sluta olika sysselsättningskontrakt med länsarbetsnämnden som bl. a. innebär en kombination av beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning omfattande 12 månader inom vårdområdet.
- Tyresö kommun har getts möjlighet att erbjuda praktik hos privata arbetsgivare åt personer i kommunalt beredskapsarbete.
- Inom ramen för det s. k. projekt ungdomsarbete i Örebro har det varit möjligt att inrätta ungdomsarbete hos enskilda arbetsgivare.
- Örebro kommun har fått bidrag till ett projekt med integrerad svenskundervisning och arbete för flyktingar.

Generella åtgärder

- Genom den nya organisationen för arbetsmarknadsutbildningen (AMU) och de ökade möjligheterna för kommuner att bedriva uppdragsutbildning tillgodoses önskemål om ett utökat samarbete mellan AMU och den kommunala vuxenutbildningen.
- Möjlighet har öppnats att placera ungdomar, som fyllt 17 år och genomgått en minst tvåårig gymnasieutbildning, i ungdomslag.

Inga hinder i statliga regler

Prop. 1988/89:1

Bilaga 1: 3

- Möjlighet att med stöd av den s. k. främjandelagen genomföra utbyte av arbetstagare mellan olika arbetsgivare genom medverkan av arbetsförmedlingen.
- Projekt för förståndshandikappade med medverkan av Samhall.

Avslagna frikommunförsök

- Lagändring för att möjliggöra tidigareläggning av pensionsavgångar.

Frikommunfrågor i övrigt

Försöksmöjligheter

- Stiftelser som förvaltas av kommunerna undantas från länsstyrelsens tillsyn om förmögenheten är mindre än 200 000 kronor.
- En frikommun har på försök tagit över beslutanderätten i vissa skyddsrumssärenden från länsstyrelsen.
- Kommunerna får ta över länsstyrelsens och polismyndighetens beslutanderätt för tillstånd att anordna bingospel och vissa andra lotterier.

Generella åtgärder

- Statsbidrag till konsulentverksamheten inom hemslöjden kan utgå till annan huvudman än landstinget.
- Kommunerna får själva bestämma hur trafikövervakarnas uniformer skall se ut.

Inga hinder i statliga regler

- Den kommunala kompetensen medger att kommunerna får sälja idéer och uppfinningar som görs i den kommunala verksamheten.

Avslagna frikommunförslag

- Förändringar i redovisning av statsbidrag till folkbibliotek.
- Möjlighet att i en lokal TV-kanal blanda lokalt producerade program med satellitsändningar.
- Dispens från kravet på att endast typgodkända vattenmätare får installeras.
- Skattesubventionerade arbetsresor med kollektivtrafik
- Kommunalt avgörande inflytande över öppettiderna vid systembutiker.
- Utvecklingsfonden ges beslutanderätt ifråga om vissa regionalpolitiska stödåtgärder.
- Förenklningar i hanteringen av anställning av kulturarbetare i beredskapsarbete.

Ordförande

Statssekreterare Jan Nygren

Ledamöter

Budgetchef Inga-Britt Ahlenius

Statssekreterare Monica Andersson

Förbundsdirektör Jan-Åke Björklund

Sakkunnig Odd Engström

Förbundsdirektör Walter Slunge

Statssekreterare Gunnar Svensson

Sakkunniga

Sekreterare Björn Attersved

Avdelningschef Olof Eliason

Departementsråd Peter Honeth

Departementsråd Bo Jonsson

Sakkunnig Anders Lönnberg

Departementsråd Carl-Gunnar Peterson

Sakkunnig Eva Segerström

Sakkunnig Ann-Christin Tauberman

Stadsdirektör Uno Williamsson

Generaldirektör Claes Örtendahl

Experter

Departementssekreterare Birger Höök

Rättschef Per Erik Lindeberg

Departementssekreterare Jörgen Nilsson

Kammarrättsassessor Ingvar Paulsson

Rättschef Rolf Strömberg

Departementssekreterare Erik Westman

Departementssekreterare Lena Eriksson

Parlamentarikergrupp

Riksdagsledamot Anders Andersson (m)

Landstingsråd Bror R Eriksson (c)

Riksdagsledamot Margit Gennser (m)

Riksdagsledamot Inger Hestvik (s)

Riksdagsledamot Jan Jennehag (vpk)

Riksdagsledamot Ulla Johansson (s)

Riksdagsledamot Rune Jonsson (s)

Kontorist Margareta Lorentzen (fp)

Riksdagsledamot Gunnar Nilsson (s)

Sekretariat

Departementssekreterare Birgitta Lerjeryd

Bitr. sekreterare Anita Eriksson



Kommittédirektiv

Dir 1984:28

Tilläggsdirektiv till stat-kommunberedningen (C 1983:02)

Dir 1984:28

Beslut vid regeringssammanträde 1984-06-07

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför. Stat-kommunberedningen bör få i uppdrag att svara för att försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse genomförs och följs upp.

Bakgrund

Stat-kommunberedningen (Dir 1983:30) avlämnade i februari 1984 betänkandet (Ds C 1984:1) Försök med ökad kommunal självstyrelse. Beredningens förslag låg till grund för regeringens proposition och riksdagens beslut om försöksverksamhetens utformning (prop. 1983/84:152, KU 32, rskr 368).

Riksdagens beslut innebär att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skall genomföras i högst nio kommuner och tre landstingskommuner. Försökskommunerna skall ges möjlighet att göra avsteg från statlig reglering och därigenom kunna pröva nya vägar i den kommunala verksamheten. Försöket är avsett att pågå under en fyraårsperiod och att efter utvärdering ligga till grund för mera generella överväganden.

Genom riksdagsbeslutet får regeringen möjlighet att inom ramen för försöksverksamheten göra avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller annan liknande åtgärd. En lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation träder i kraft den 1 juli 1984.

Uppdraget

Stat-kommunberedningen bör enligt min mening svara för att försöksverksamheten genomförs. En viktig uppgift för beredningen blir att hålla fortlöpande kontakt med försökskommunerna och på olika sätt bistå dem. Beredningen bör också yttra sig över och bereda försökskommunernas

framställningar till regeringen om förändringar i den statliga regleringen.

Det är väsentligt att olika försök fortlöpande utvärderas. Stat-kommunberedningen bör svara för att utvärderingen sker på ett systematiskt och allsidigt sätt.

Beredningen skall enligt sina direktiv ha slutfört sitt arbete den 30 juni 1985. Tiden bör med anledning av vad jag har anfört utsträckas så att arbetet med att följa och utvärdera försöksverksamheten kan fullföljas. Beredningen bör senast den 30 juni varje år lämna regeringen en rapport om hur försöksverksamheten fortlöper. En slutrapport bör lämnas senast den 30 juni 1989.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen meddelar stat-kommunberedningen tilläggsdirektiv i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Betänkanden och rapporter

Försök med ökad kommunal självstyrelse (Ds C 1984: 1)

Statlig reglering av kommunal verksamhet (Ds C 1984: 2)

Staten, kommunerna och den statliga styrningen (Rapport av Jörgen Westerståhl, 1986)

Förändring och förnyelse i kommuner och landsting (Rapport från konferens i Örebro 1986)

Förnyelse och utveckling. En rapport om ökad samverkan mellan stat och kommun (SOU 1988: 25)

Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna (Rapport av Nils Stjernquist och Håkan Magnusson, 1988)

Regeringens propositioner och skrivelser

Proposition (1983/84: 152) om försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse

Proposition (1985/86: 42) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område

Proposition (1985/86: 70) om vissa lagstiftningsåtgärder inom ramen för frikommunförsöket

Proposition (1986/87: 118) om ytterligare försöksverksamhet i frikommunerna, m. m.

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

Skrivelse (1985/86: 165) om frikommunförsöket, regelförenklingen och förbättringen av den statliga servicen

Författningssamlingar

Frikommunförsöket. Författningar och regeringsbeslut (Stockholm 1986)

Frikommunförsöket. Författningar och regeringsbeslut. Supplement (Stockholm 1986)

Frikommunförsöket. Författningar och regeringsbeslut. Supplement II (Stockholm 1988)



Statens offentliga utredningar
1988:25
Civildepartementet

Prop. 1988/89:1
Bilaga 2

FÖRNYELSE OCH UTVECKLING

En rapport om ökad
samverkan mellan stat
och kommun

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Prop. 1988/89:1
Bilaga 2

Regeringen tillsatte år 1983 en beredning om ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler. Ledamöter är representanter för regeringskansliet och de båda kommunförbunden. Till beredningen är en särskild parlamentarikergrupp knuten med företrädare för riksdagspartierna.

En huvuduppgift för stat-kommunberedningen är att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. En annan uppgift är att överväga hur en förbättrad samordning skall kunna åstadkommas av statliga beslut och åtgärder som påverkar den kommunala kostnadsutvecklingen. Beredningen skall även behandla behovet av och formerna för interkommunalt samarbete samt belysa konsekvenserna av förändrade kommunala kompetensgränser i fråga om näringslivspolitik och internationella solidaritetsyttringar. En annan viktig uppgift för beredningen är att svara för försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse (frikommunförsöket).

Stat-kommunberedningen skall enligt kommittédirektiven varje år lämna regeringen en rapport över sitt arbete. I det följande gör vi en genomgång av utredningsuppgifterna, framlagda förslag liksom regeringens och riksdagens ställningstaganden till dessa. I ett avslutande kapitel diskuterar vi former och innehåll för det fortsatta samarbetet mellan representanter för regeringen och företrädare för kommuner och landsting.

När det gäller frikommunförsöket skall vi avge en rapport senast den 30 juni 1989.

På stat-kommunberedningens vägnar

Stockholm i januari 1988

Jan Nygren
Ordförande

	sid.
I INLEDNING	88
1. Allmänna utgångspunkter för utredningsarbetet	88
2. Utredningsarbetets uppläggning	88
II SAMVERKAN MELLAN STAT OCH KOMMUN	89
3. Rollfördelningen mellan stat och kommun	89
4. Ramlagstiftningens konsekvenser för kommunal självstyrelse och ekonomi	91
5. De statliga myndigheternas normgivning och allmänna tillsyn ..	92
6. Statsbidragen till kommuner och landsting	95
7. Statlig reglering av kommunernas och landstingens avgifts rätt ..	97
8. Bestämmelser om den kommunala nämndorganisationen	98
9. Samordning mellan statlig och kommunal planering	100
10. Det statliga kommittéväsendets "samordningsroll"	101
III SAMVERKAN INOM DEN KOMMUNALA SEKTORN	102
11. Ny kommunalförbundslag	102
12. De kommunala företagen – inflytande och insyn	102
13. Försök i frikommuner om primärvården	103
14. Förslag om fördjupad samverkan inom äldreomsorgen	103
IV DEN KOMMUNALA KOMPETENSEN	104
15. Kommunal näringslivspolitik – samverkan med staten och näringslivet	104
16. Kommunal medverkan i internationella frågor	105
V FRIKOMMUNFÖRSÖKET	106
VI DET FORTSATTA FÖRNYELSE- OCH UTVECKLINGSARBETET	109
Bilagor	113
1. Stat-kommunberedningens ledamöter, sakkunniga, experter och parlamentarikergrupp	114
2. Regeringens direktiv (Dir. 1983:30) för stat-kommunberedningens arbete	115
3. Tilläggsdirektiv (Dir. 1984:28) till stat-kommunberedningen om frikommunförsöket	122
4. Stat-kommunberedningens framlagda betänkanden och rapporter	124

I Inledning

Prop. 1988/89:1

Bilaga 2

1. Allmänna utgångspunkter för utredningsarbetet

I direktiven för stat-kommunberedningen anger regeringen några allmänna utgångspunkter för vårt arbete. För såväl staten som kommunerna och landstingen anses det angeläget att åtgärder vidtas som leder till ett bättre resursutnyttjande. Ett viktigt inslag i ett sådant arbete är att åstadkomma samverkan och förenklingar av regler i relationerna mellan stat och kommun. Regeringen bedömer det statliga regelsystemet vara alltför omfattande och sektoriellt uppbyggt. Det kan enligt direktiven i många fall utgöra hinder för kommunernas och landstingens möjligheter till lokal anpassning och utveckling. Syftet med översynsarbetet skall därför främst vara att föreslå förändringar i det statliga regelsystemet som leder till effektivitetshöjningar och kostnadsreduceringar i den kommunala verksamheten.

När det gäller ställningstaganden till uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun anger regeringen några principiella riktlinjer. I direktiven framhålls bl. a. följande:

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

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

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

2. Utredningsarbetets uppläggning

Våra erfarenheter av traditionellt utredningsarbete är att generella förändringar ofta möter starka invändningar och behöver lång tid för genomförande. Vår strävan har därför från början varit inriktad på att medverka i ett praktiskt utvecklings- och förnyelsearbete. Genom frikommunförsöket har det blivit möjligt att pröva nya vägar för förändring av samhällsorganisationen. Vi har därigenom kunnat upprätta en fortlöpande dialog med förtroendevalda och anställda i stat och kommun. Aktuella erfarenheter från kommunernas och landstingens verksamhet på olika områden har på detta sätt direkt kunnat föras vidare till regering och riksdag. Detta har lett till en bred diskussion om hur den kommunala självstyrelsen skall kunna utvecklas och förnyas. De förslag till förändringar som tagits upp i frikommunförsöket har varit omfattande. För stat-kommunberedningen har försöksverksamheten blivit den dominerande arbetsuppgiften.

Samtidigt som försöksverksamheten pågått har beredningen bedrivit ett omfattande utredningsarbete. Vi har i delbetänkanden lagt fram förslag om kommunalförbund, kommunala företag, kommunala avgifter, bättre regel ekonomi, kommunal näringslivspolitik och internationella solidaritetsyttringar.

Vår uppgift är också att genom olika studier presentera ett allmänt kunskapsunderlag som kan vara till nytta för statens, kommunernas och landstingens förnyelsearbete. Rapporter med detta syfte har redovisats om sambandet mellan statlig styrning och kommunernas kostnader, statsbidragens omfattning och effekter, ramlagstiftning och samhällsorganisation samt statens styrning och tillsyn av kommunerna. Värdefulla uppgifter och analyser har också kommit fram genom studier initierade av civildepartementets forskningsdelegation och genom statskontorets jämförande undersökning av kostnader för offentliga tjänster i de nordiska länderna.

II Samverkan mellan stat och kommun

I vårt utredningsuppdrag ingår att överväga en rad olika aspekter på relationerna mellan staten, kommunerna och landstingen. En huvuduppgift är att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Vi skall överväga om förändringar behöver göras i ansvars- och arbetsfördelningen mellan olika samhällsorgan. I direktiven anges också några generella frågor som vi bör belysa. En sådan gäller vilka konsekvenser ramlagar har för den kommunala självstyrelsen och ekonomin. Vidare ingår i uppdraget att behandla de statliga myndigheternas normgivningsverksamhet och allmänna tillsyn över kommuner och landsting. Vi skall kartlägga och analysera de författningsbestämmelser som detaljreglerar statsbidragen, avgiftsfinansieringen av kommunal verksamhet samt den kommunala nämndorganisationen. Frågan om samordning av statliga beslut och åtgärder som riktar sig till kommuner och landsting skall också belysas.

3. Rollfördelningen mellan stat och kommun

Formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet har vi tidigare behandlat i olika betänkanden. Vi har då också berört frågor om ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. I beredningens förslag om försöksverksamhet med frikommuner konstateras att formerna för samspelet fortlöpande har förändrats under de senaste årtiondena. De kommunala organens ansvar har successivt vidgats och de statliga tillsyns- och kontrollfunktionerna anpassats till nya behov. Samtidigt pekade vi på en rad förhållanden i samhällsorganisationen som kräver ökad uppmärksamhet. Beredningen gav detta till känna på följande sätt:

”Villkoren för offentlig verksamhet har påtagligt förändrats under senare år. Den sociala och tekniska utvecklingen har skapat nya förutsättningar för verksamhetens innehåll och former. De ekonomiska resurserna är

knappare än tidigare. Många människor anser att avståndet mellan dem och samhällsorganen har ökat på grund av att den offentliga organisationen blivit alltmer invecklad och präglad av ett överdrivet tekniskt synsätt. I samma riktning verkar en långtgående uppdelning av verksamheten i olika sektorer.

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

I försöksverksamheten med frikommuner har en rad frågor tagits upp som gäller uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Genomgående för de kommunala förändringsförslagen är önskan att vidga kommunernas och landstingens uppgifter. I frikommunerna provas nu ett ökat kommunalt ansvar inom olika verksamheter. I de fall utvärderingen visar på positiva resultat bör enligt vår uppfattning generella förändringar snarast genomföras.

Vår bedömning är att ett flertal angelägna justeringar i uppgiftsfördelningen mellan statliga och kommunala organ kan komma till stånd genom frikommunförsöket. Samtidigt är det enligt vår mening viktigt att de förändringsförslag som inte togs in i försöksverksamheten övervägs och penetreras ytterligare. Ett sådant område är arbetsmarknadspolitikens där kommunernas önskemål är betydligt mer långtgående än de statliga besluten om försöksverksamhet.

Det starka samband som finns mellan stat och kommun gör det naturligt att fortlöpande bedriva ett arbete där frågor om ansvaret för olika samhällsverksamheter övervägs. När en samhällssektor ses över bör därför enligt vår uppfattning frågan om uppgiftsfördelningen tas upp. Så sker också på flera områden. För plan- och byggområdet har riksdagen nyligen beslutat om en ny heltäckande lagstiftning. För skolan liksom hälso- och sjukvården har särskilda beredningar tillsatts. En viktig uppgift för stat-kommunberedningen i det fortsatta utredningsarbetet är därför att följa de pågående översynerna och medverka till att en helhetssyn läggs på fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun. Både praktiska och principiella skäl talar liksom hittills för att arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn inte är given och att ett fortlöpande översynsarbete måste äga rum.

Beredningens rapporter

Vi har i två rapporter behandlat frågor om ramlagstiftning. I den ena rapporten om statlig styrning av kommunal verksamhet ges en kort beskrivning av ramlagstiftningens framväxt och orsaker. I den andra rapporten om ramlagstiftning och samhällsorganisation har på beredningens uppdrag docent Håkan Hydén, Lund, analyserat debatten kring ramlagstiftning och presenterat en rättsvetenskaplig analys och referensram. Den senare rapporten har behandlats i flera tidskrifter och har därmed bidragit till att fördjupa diskussionen om ramlagstiftningen.

Behandling i riksdagen

Riksdagen har nyligen behandlat vissa frågor kring ramlagstiftningen. I propositionen om ledning av den statliga förvaltningen konstateras att styrningsfrågorna inte är oproblematiska när ramlagar används. Normgivningsrätten förs till viss del över från riksdagen och regeringen till de centrala myndigheterna eller till kommunerna. Riksdagens och regeringens möjligheter att påverka föreskrifternas slutliga innehåll minskar i motsvarande mån. Detta är enligt civilministern inget stort principiellt problem i de fall lagar fylls ut genom kommunala beslut fattade i demokratisk ordning. Från demokratisynpunkt är det dock mindre tillfredsställande när kontakterna mellan riksdag, regering och kommuner i stor utsträckning sker via centrala statliga myndigheter.

I sitt betänkande över propositionen framhåller konstitutionsutskottet att en minskad användning av ramlagstiftning borde vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet.

Ramlagstiftning och besvär

Ett av de områden som varit i centrum för diskussionen om ramlagstiftning är socialtjänsten. På detta liksom på flera andra sektorer där kommuner och landsting har stor frihet att besluta om serviceutbud och servicenivå kan besluten – genom förvaltningsbesvär – överklagas till domstol. Särskilt har uppmärksamats överklaganden av beslut enligt 6 § i socialtjänstlagen – s.k. biståndsärenden. Till grund för sitt ställningstagande har domstolarna i flera fall utgått från den statliga tillsynsmyndighetens allmänna råd om biståndsnivå o. d. Praxis har sålunda kommit att utvecklas utifrån en myndighets tolkning av riksdagens mål och riktlinjer.

I regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse tas frågan om förhållandet mellan ramlagar och besvärssystem upp. I skrivelsen konstateras bland annat att frågan om besvärssystemets utformning har stor betydelse för bedömningen av vilken omfattning som detaljkontrollen av kommunal verksamhet bör ha. Vidare sägs "att användandet av förvaltningsdomstolarna förutsätter en viss grad av detaljreglering. Domstolarna bör inte tvingas till ställningstaganden som i praktiken är politiska till sin karaktär."

Frågan om ramlagstiftning bör enligt vår mening behandlas som en del av problemkomplexet samhällsstyrning. För den kommunala verksamhetens del handlar det både om formerna och inriktningen samt omfattningen av den statliga styrningen. Ramlagstiftningen är därvid en form av styrning som har karaktär av s. k. målstyrning.

I den nämnda regeringsskrivelsen behandlas statens styrning av kommuner och landsting från principiella utgångspunkter. Civilministern förordrar i skrivelsen ett styrsystem som främst redovisar verksamhetens mål kompletterat med en kvalificerad uppföljningsmetodik och ett stöd till kommunerna för att underlätta att lagstiftningens intentioner följs. Liknande utgångspunkter för utformningen av den statliga styrningen anges i direktiven till beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Där sägs bl.a. att "inom ramen för nationella mål och riktlinjer skall skolan kunna utformas efter lokala förutsättningar och beslut...".

Vi anser att ett fortsatt utredningsarbete behövs för att klargöra generella effekter av förändringar i den statliga styrningen av kommunal verksamhet. Konsekvenserna av ramlagstiftningen bör då också få en fördjupad behandling.

5. De statliga myndigheternas normgivning och allmänna tillsyn

En av beredningens utredningsuppgifter gäller de statliga myndigheternas styrning och kontroll av den kommunala verksamheten. I fyra rapporter har vi behandlat olika aspekter på den statliga styrningen. I två betänkanden har vi lagt förslag ägnade att öka den kommunala självstyrelsen och begränsa kostnadskonsekvenserna av statlig reglering. I det följande sammanfattar vi resultaten i rapporterna. Avslutningsvis redovisar vi några synpunkter på det fortsatta utvecklingsarbetet när det gäller statliga myndigheters förhållande till kommunerna och landstingen.

Driver statens styrning upp kommunernas kostnader?

I en rapport om statens styrning driver upp kommunernas kostnader har planeringsdirektör Peter Gorpe, Stockholm, på beredningens uppdrag sammanfattat studier av statlig styrning inom miljö- och hälsoskyddet samt fritids- och kulturområdena. I rapporten presenteras också en generell analys av statlig styrning av kommunal verksamhet med betoning på styrningens kostnadseffekter. Resultaten av studierna visar att flera aktörer påverkar de kommunala kostnaderna i olika steg i normbildningsprocessen. Gorpe betonar att ingen ensam skyldig kan pekas ut och ingen heller frikännas. Beslut på olika nivåer i statsapparaten påverkar de kommunala kostnaderna – ibland oavsiktligt. På myndighetsnivån är det vanligt att påverkan sker genom att myndigheterna agerar i flera led i normbildningen. Genom att göra utredningar som underlag för politiska beslut, genom egna normbeslut och inte minst genom beslut i enskilda ärenden har de statliga myndigheterna inflytande över kostnader i den kommunala verksamheten. Opinionsbildare, de politiska partierna, media, forsknings-

världen och intresseorganisationer är andra aktörer som också påverkar normbildningen och utformningen av praxis. Dessa kan därigenom påverka kostnadsutvecklingen för kommunerna. Slutligen framhåller Gorpe att kommunerna själva inte heller är oskyldiga.

Statlig reglering av kommunal verksamhet

I rapporten om statlig reglering av kommunal verksamhet beskrivs olika former av statlig styrning och kontroll av kommuner och landsting. Där finns också en redogörelse för regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten och hur den fördelas mellan riksdagen och regeringen särskilt i fråga om befogenhet att besluta kommunalrättsliga föreskrifter. En särskild redovisning ges av bestämmelserna om den kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen. I rapporten redogörs också för den statliga regleringen av barnomsorg och skolväsende. Sedan rapporten gavs ut har denna reglering ändrats men formerna för styrningen är i princip oförändrade.

Några principfrågor

I rapporten Staten – kommunerna och den statliga styrningen belyser professor Jörgen Westerståhl, Göteborg, några principiella problem rörande den statliga styrningen av kommunerna.

Westerståhl anger fyra skäl för att den statliga styrningen av kommunerna bör kunna begränsas.

- Kommunindelningsreformen har inneburit att vi nu över hela riket har kommuner med så stora personella och materiella resurser att en långtgående decentralisering kan övervägas.
- Det finns klara skillnader mellan kommunerna ifråga om vilken service medborgarna och fullmäktige prioriterar. Därmed finns det också ett politiskt utrymme för en kommunal självstyrelse som inte begränsas till administrativa och tekniska detaljer vid genomförande av centrala riktlinjer för servicen till medborgarna utan som ger underlag för olika politiska ställningstaganden i värdefrågor.
- Det finns en positiv attityd till kommunal självstyrelse samtidigt som det finns krav på samma service och samma skatt. Denna motsättning kräver en medveten avvägning från fall till fall mellan olika hänsyn.
- Den kommunala verksamheten har politiserats och partiprofileringen har ökat. Väljarna splittrar i ökad utsträckning sina röster mellan olika partier i riksdagsval och kommunalval, vilket ökar partiernas intresse för profilering.

Från dessa utgångspunkter ifrågasätter Westerståhl om de statliga myndigheterna skall få utfärda föreskrifter på den kommunala självstyrelsens område. Han anser också att det förefaller naturligt att låta begreppet kommunal självstyrelse omfatta både det statligt reglerade och det icke reglerade området. Regleringen på de specialreglerade nämndområdena bör med detta synsätt begränsas.

Westerståhl redovisar en egen färsk studie över antalet lagar och förord-

ningar som styr kommuner och landsting. Det finns ca 250 sådana författningar av vilka 200 är klart sektorsinriktade medan 40 är allmänt konstitutiva typ kommunallagen. Omkring hälften har karaktär av procedurregler där huvudintresset inriktas på verksamhetens organisation och former medan innehållet ofta får en begränsad uppmärksamhet. Westerståhl menar att en på verksamhetens innehåll inriktad reglering skulle ge ett annat resultat av styrningen och han anser att procedurreglerna till stor del torde kunna utmönstras utan att den kommunala servicen till medborgarna på något mer påtagligt sätt kommer att påverkas.

Westerståhl behandlar också kravet på likvärdig samhällsservice och menar att en enhetlig central styrning inte nödvändigtvis ger samma resultat därför att förutsättningarna kan vara olika. Olika medel kan tvärtom krävas för att nå likvärdiga resultat.

Slutligen tar Westerståhl upp frågan om målstyrning och utvärdering och framhåller att en effektiv målstyrning kräver konkreta mål och att utvärdering är en politisk uppgift som bör ha direkt anknytning till politikens centrum.

Rapporten har distribuerats till kommunerna, landstingen och ett stort antal statliga organ för synpunkter.

Statlig tillsyn i 700 författningar

I rapporten om statens tillsyn av kommunerna har riksrevisionsverket (RRV) på beredningens uppdrag kartlagt och analyserat omfattningen och inriktningen av den statliga tillsynen av kommuner och landsting. RRV har funnit att statlig tillsyn regleras i närmare 700 olika författningar. En kommunal verksamhet kan många gånger vara föremål för tillsyn från flera olika statliga myndigheter som har olika krav, något som ofta medför problem för kommunerna och landstingen.

RRV konstaterar också att tillsynsbegreppet ofta är oklart till sin innebörd och att man både inom och mellan myndigheter kan ha olika uppfattningar om vad som bör ingå i tillsynen. RRV föreslår därför att begreppet tillsyn i författningar skall ges en mer preciserad innebörd. Verket vill också att myndigheterna särredovisar kostnaderna för tillsynen, vilket skulle ge regering och riksdag underlag för omprövning av tillsynens omfattning och inriktning.

*

Frågor om den statliga regelstyrningen av den kommunala verksamheten inrymmer såväl sektorsövergripande aspekter som sektorsspecifika. De senare har länge dominerat debatten och diskussionerna. På senare tid har emellertid de mer övergripande strategiska styrfrågorna kommit i blickpunkten. Det handlar då mindre om administrativa och tekniska aspekter på styrningen och mer om grundläggande synsätt på förhållandet mellan den centrala och den lokala nivån i ett utvecklat demokratiskt samhälle.

Kommunerna och landstingen har genom frikommunförsöket fått möjlighet att redovisa motiv för att förändra i de statliga myndigheternas normgivning. I försöksverksamheten prövas nu frågor som rör myndighe-

ternas föreskrifter och allmänna tillsyn. I det fortsatta utredningsarbetet för en fördjupad samverkan mellan stat och kommun är det angeläget att ta tillvara de erfarenheter som kommer fram i frikommunförsöket. Vi anser också att den mångfasetterade bild som Gorpes studie visar bör leda till ytterligare undersökningar som belyser sambandet mellan statliga regler och kostnader. Det finns vidare skäl att ta upp de frågor som Westerståhl redovisar i sin rapport. En lagteknisk genomgång bör göras av kommunala författningar i syfte att förenkla regler som är inriktade på verksamhetens organisation och former. Vi ansluter oss också till de förslag som riksrevisionsverket lägger fram i sin rapport om att klarare precisera begreppet tillsyn, att särredovisa tillsynens ekonomiska konsekvenser och att olika myndigheters tillsyn bör samordnas.

I ett delbetänkande om bättre regelekonomi – en ny begränsningsförfattning föreslår vi gemensamt med normgruppen vid industridepartementet att kraven på de statliga myndigheterna skärps när det gäller att redovisa ekonomiska konsekvenser av regelförslag.

Bakgrunden till förslaget är den ökning av myndighetsregler som ramlagstiftningen har gett upphov till. Den nuvarande s. k. begränsningskungörelsen efterlevs dåligt av många myndigheter. Det finns därför behov av åtgärder för att dämpa kostnadsdrivande effekter av myndigheternas regelgivning till kommuner, landsting, näringsliv, organisationer och enskilda.

Vårt förslag innebär också skärpta krav på kontakter med dem som berörs av ett regelförslag och att myndigheterna skall följa upp effekterna av utfärdade regler. Riksrevisionsverket föreslås få en utvidgad roll som tillsynsmyndighet och uppgiften att utveckla metoder för konsekvensutredningar. Vidare föreslås särskilda utbildnings- och informationsinsatser riktade till regelgivande myndigheter och andra berörda.

De skärpta kraven på myndigheterna föreslås tas in i en ny begränsningsförfattning, som därmed ersätter den nuvarande begränsningskungörelsen.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissopinionen är till helt övervägande delen positiv till förslagen. Regeringen har därför den 26 november 1987 beslutat utfärda en ny begränsningsförfattning.

6. Statsbidragen till kommuner och landsting

Statsbidragen har stor betydelse för såväl kommunernas som landstingens ekonomi. Specialdestinerade bidrag utgår till ett stort antal kommunala verksamheter. I ca 70 olika författningar reglerar staten bidragens användning. I många fall är de statliga föreskrifterna mycket detaljerade och begränsar därigenom den kommunala handlingsfriheten. I vårt uppdrag ingår därför att kartlägga och analysera de författningsbestämmelser m. m. som detaljreglerar statens bidrag.

Stat-kommunberedningen har i "Statsbidragskatalogen" vid tre tillfällen redovisat gällande föreskrifter för samtliga specialdestinerade statsbidrag som kan utgå till kommuner och landsting. I statsbidragskatalogen sammanfattas de lagar och förordningar som styr bidragen, ansökningsförfarande och bidragens storlek. Vidare redogörs för bidragens syfte och betydelse för den kommunala ekonomin och de verksamheter som stöds av statsbidrag.

Av kommunernas totala statliga bidragsinkomster 1986 utgjordes ca 80 procent av specialdestinerade bidrag och 20 procent av skatteutjämningsbidrag. På landstingssidan var motsvarande andelar 26 procent allmänna bidrag, 13 procent specialdestinerade bidrag samt 61 procent ersättning från socialförsäkringssektorn.

Allmänna och specialdestinerade statsbidrag samt bidrag från socialförsäkringssektorn i milj. kr.

	1980	Löpande pris 1985	Fast pris 80 års nivå
Allmänna bidrag	9 649	12 844	8 439
därav kommuner	5 553	8 006	5 204
därav landsting	3 865	4 838	3 145
Spec. dest. bidrag	29 051	39 401	25 611
därav kommuner	23 801	36 534	23 747
därav landsting	4 845	2 393	1 555
Bidrag från socialförsäkringssektorn	5 175	12 759	8 293
därav kommuner	531	1 228	798
därav landsting	4 644	11 531	7 495
Tot. transfereeringar	43 875	65 004	42 253
därav kommuner	29 885	45 768	29 749
därav landsting	13 354	18 762	12 195
därav övriga	636	474	309

80 procent till skola och social omsorg

De specialdestinerade statsbidragens fördelning på olika kommunala verksamheter 1985 visar att huvuddelen av bidragen – ca 50 procent – går till den kommunala undervisningen, dvs grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Socialtjänsten, vari ingår barnomsorg, pensionärs- och handikappservice samt individ- och familjeomsorg (med bl. a. bidrag till missbrukarvård och flyktingmottagning) erhåller drygt 30 procent av de totala specialdestinerade statsbidragen.

Bidragen till undervisning och social omsorg svarar således för drygt 80 procent av de totala driftbidragen till kommunerna. En tiondel av statsbidragen fördelas till verksamheter inom områdena mark, bostäder och kommunikationer.

På den landstingskommunala sidan utgör statsbidrag och ersättningar till hälso- och sjukvården den överlägset största delen med nära 70 procent. Därefter kommer andelen statsbidrag till undervisning och kultur som utgör 10 procent av det totala statsbidraget till landstingen.

Under våren 1987 har inom regeringskansliet ett utredningsarbete bedrivits i samarbete med stat-kommunberedningen om statsbidragen till kommuner och landsting. Utifrån befintlig statistik har respektive fackdepartement inom sina områden gått igenom och analyserat bidragen till kommunsektorn. Detta material har tillsammans med mer övergripande beskrivningar och redovisningar publicerats i en rapport. Denna har för synpunkter översänts till kommuner, landsting, statliga myndigheter och organisationer. Efter bearbetning av inkomna synpunkter kommer rapporten jämte förslag till fortsatta överväganden att redovisas för regeringen.

7. Statlig reglering av kommunernas och landstingens avgiftsrätt

De kommunala avgifterna har stor betydelse för att finansiera kommunernas verksamhet. År 1985 betalade konsumenterna av olika kommunala tjänster drygt 33 miljarder kronor. På det landstingskommunala området uppgick år 1984 intäkterna genom avgifter till cirka 6 miljarder kronor. De industriella verksamheterna är i stort sett självfinansierade. Inom områdena fritid, skola och social omsorg täcker avgifterna en mindre del av kostnaderna. I vårt uppdrag ingår att kartlägga och analysera de författningsbestämmelser som detaljreglerar avgiftsfinansieringen av kommunal verksamhet.

Betänkande om avgifter

Vi har i ett delbetänkande om avgifter inom kommunal verksamhet redovisat gällande rätt på det kommunala avgiftsområdet. Betänkandet innehåller också beskrivningar av kommunernas och landstingens uppgifter på några områden som idag är fria från avgifter. Vidare behandlas olika effekter av att införa avgifter.

Vi föreslår i betänkandet att en utredning skall få i uppgift att undersöka möjligheterna att anpassa det nuvarande regelsystemet till den s. k. omvända presumtionen, dvs att kommuner och landsting skall ha rätt att ta ut avgifter för obligatoriska prestationer om det inte uttryckligen är förbjudet i lag eller annan författning. Vi anser också att en komplettering bör göras i 4 kap. 2 § kommunallagen (KL) så att det uttryckligen framgår att även statsbidrag och avgifter är faktiska inkomstkällor för kommuner och landsting. I detta sammanhang bör klargöras att kommuner och landsting har rätt att ta ut avgifter för alla prestationer på det oreglerade området.

I betänkandet tar vi även upp självkostnadsprincipen. Den bör enligt vår mening skrivas in i kommunallagen. Vi anser vidare att besvärsvägarna i mål som rör kommunala avgifter bör förenklas och samordnas. Slutligen uppmärksammas avgifter för trafiknämndens verksamhet och för brandsyn samt ersättning för läkarintyg.

Betänkandet har remissbehandlats. I stort sett är samtliga remissinstanser positiva till våra förslag. Flera remissinstanser har särskilt framhållit vikten av att klargöra innebörden av självkostnadsprincipen.

Inom civildepartementet har en arbetsgrupp tillsatts för att göra en översyn av kommunallagen. Arbetsgruppen skall bl. a. beakta förslagen i statkommunberedningens betänkande om de kommunala avgifterna. Arbetsgruppen har med förtur behandlat de ekonomiska frågorna och har i ett delbetänkande om den ekonomiska förvaltningen i kommuner och lands- ting lagt fram förslag om förändringar i 4 kap. kommunallagen som även omfattar beredningens förslag till komplettering av 2 §. Kommunallags- gruppen föreslår också att självkostnadsprincipen skrivs in i KL. Betän- kandet har remissbehandlats och bereds nu i civildepartementet. I detta sammanhang bör också nämnas att parterna i det nya "Dagmaravtalet" kommit överens om att se över patientavgifterna i den öppna vården.

8. Bestämmelser om den kommunala nämndorganisationen

En av våra utredningsuppgifter är att som underlag för fortsatta övervä- ganden kartlägga och analysera reglerna om obligatoriska kommunala nämnder. Vi har tagit upp denna fråga inom ramen för frikommunförsöket. I vårt betänkande om försök med ökad kommunal självstyrelse föreslog vi en lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. En sådan lag gäller nu för frikommunerna.

Frikommunlagen

Lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (frikommunlagen) ger frikommunerna en nästan fullständig frihet att orga- nisera de centrala nämnderna. Endast kommunstyrelsen, förvaltningsut- skottet, valnämnden och i förekommande fall folkhögskolestyrelse är obli- gatoriska. I övrigt har frikommunerna rätt att lägga uppgifter som ankom- mer på en central nämnd på en eller flera andra nämnder. Detta innebär att avsteg har gjorts från kravet på att ha särskild socialnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, byggnadsnämnd och skolstyrelse. Dessa obligatoriska nämnder har alltså gjorts fakultativa för frikommunerna.

Att en specialreglerad nämnds uppgifter kan fördelas på flera nämnder innebär också avsteg från principen om kommunen som odelad förvalt- ningsenhet. Härigenom har det t. ex. gjorts möjligt att samordna uppgifter som rör förskolan med uppgifter som rör grundskolan.

Även i fråga om lokala organ har frikommunerna genom frikommun- lagen fått ökad organisationsfrihet. Det har således öppnats möjlighet att inrätta institutionsstyrelser inom det specialreglerade området. Vidare kan uppgifter lämnas till lokala organ även om uppgiften inte är begränsad till kommundelen. För ett sådant beslut måste det dock finnas särskilda skäl och beslutet måste godkännas av regeringen. En ytterligare möjlighet som öppnats för frikommunerna är att inrätta särskilda organ för att ta hand om förvaltning och verkställighet under ett lokalt organ, t. ex. för en by eller ett bostadsområde. Genom den särskilda frikommunförordning som gäller på skolområdet har det slutligen gjorts möjligt att låta lokala organ hand-

lägga uppgifter som avser statligt reglerade tjänster, huvudsakligen lärar- och skolledartjänster.

Prop. 1988/89:1
Bilaga 2

En annan förenkling som frikommunlagen innebär gäller reglerna om anmälan av delegationsbeslut. Frikommunerna har här getts möjlighet att göra avsteg från kravet på att beslut som har fattats med stöd av delegering från en nämnd skall anmälas till nämnden. Nämnden får själv besluta i vilken utsträckning anmälan skall ske.

Positiva erfarenheter

Tre av frikommunerna har utnyttjat möjligheten att förändra den centrala nämndorganisationen. Det gäller Ale, Bräcke och Sandviken vilka samtliga har anpassat den centrala organisationen till en decentraliserad förvaltning med geografiskt heltäckande kommundelsnämnder.

I Ale trädde den nya organisationen i kraft den 1 januari 1986. Under kommunstyrelsen finns tre facknämnder, nämligen tekniska nämnden, bygg- och miljönämnden samt arbetsmarknads-, rehabiliterings- och utbildningsnämnden. Inom kommunstyrelsen har en särskild barn- och ungdomsdelegation inrättats.

De långa avstånden inom *Bräcke* har gjort att den traditionella kommunala organisationen med ett antal centrala facknämnder och förvaltningar aldrig har passat kommunen särskilt bra. När kommundelsnämnder infördes i hela kommunen 1984 var det naturligt att också förändra den centrala nämndorganisationen genom att slå ihop och slopa vissa facknämnder. Bräcke har också utnyttjat möjligheten att inrätta särskilda organ, s. k. byutvecklingsgrupper, under kommundelsnämnderna.

Sandviken har från och med den 1 januari 1986 en organisation med fyra centrala nämnder och åtta kommundelsnämnder eller områdesstyrelser som kommunen har valt att kalla de lokala nämnderna.

Den ökade frihet som getts frikommunerna i fråga om lokala organ har utnyttjats i ganska begränsad omfattning. Möjligheten att handlägga frågor om statligt reglerade tjänster i lokala organ har dock tagits upp av samtliga frikommuner som har en decentraliserad nämndorganisation. Som tidigare nämnts har Bräcke kommun utnyttjat möjligheten att inrätta särskilda organ under en lokal nämnd.

Möjligheten att minska kravet på anmälan av beslut som fattats efter delegering från en nämnd har utnyttjats av Haninge, Tyresö, Gnosjö och Ale kommuner.

Generella förslag har lagts fram

De positiva erfarenheterna av det förändringsarbete som pågår, bl. a. frikommunförsöket, har gjort att regeringen har tagit upp vissa frågor till generellt avgörande utan att avvakta försöksperiodens utgång. Bl. a. har det ansetts angeläget att ge alla kommuner som är på väg att decentralisera

sin förvaltning möjlighet att förändra sin nämndorganisation redan inför valet 1988.

Regeringen har presenterat sina förslag i proposition om aktivt folkstyre i kommuner och landsting, som lämnades till riksdagen i maj 1987.

Förslagen innebär bl. a. att de kommuner som har geografiskt heltäckande lokala nämnder får större frihet att organisera sina obligatoriska specialreglerade nämnder. Socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen blir fakultativa. Den ytterligare frihet som frikommunlagen ger i fråga om de centrala nämnderna motsvaras i propositionen av en befogenhet för regeringen att medge en kommun att även i andra fall tillämpa en annan central nämndorganisation än som är föreskriven i lag.

Beträffande de lokala nämnderna föreslås alla kommuner med ett undantag få de möjligheter som frikommunerna har. Undantaget innebär att institutionsstyrelser inte kan inrättas inom skolområdet.

Det finns enligt vår mening skäl att gå vidare på den inslagna vägen med ökad organisatorisk frihet för kommunerna och landstingen. Man bör i så stor utsträckning som möjligt undvika att genom lagregler låsa nämndorganisationen eller att föreskriva en likformig organisation för alla kommuner och landsting. Kommunerna och landstingen måste ges frihet att inom vida ramar besluta om organisationen.

Enligt vår mening får utvärderingen av frikommunförsöken utvisa om och i vilken utsträckning det är möjligt att ta ytterligare steg för att öka kommunernas organisatoriska frihet.

9. Samordning mellan statlig och kommunal planering

Inom en rad samhällsområden planerar kommunerna och landstingen för olika verksamheter. En del planering är obligatorisk och författningsreglerad. Den statliga regleringen är inte alltid anpassad till de kommunala planeringsbehoven. Vi har därför som en uppgift att föreslå åtgärder som ger kommuner och landsting större möjligheter att anpassa sin planering till egna förutsättningar och behov.

I vårt förslag till försöksverksamhet med frikommuner inbegrips planeringsfrågorna. Beredningen beskriver försöksområdet på följande sätt:

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

Från kommunalt håll hävdas att de statliga kraven på sektoriell planering inte sällan är dåligt anpassade till de kommunala planeringsbehoven. I samband därmed har också understrukits att det i regel är på den kommu-

nala nivån som resurser och behov inom de aktuella sektorerna skall sammanvägas. De statliga bestämmelserna kan därigenom medverka till att försvåra den erforderliga verksamheten. Beredningen anser mot den bakgrunden att former för en friare kommunal planering bör prövas inom ramen för försöksverksamheten.”

Prop. 1988/89:1
Bilaga 2

Från frikommunernas sida har inga önskemål förts fram om förändringar i den statliga regleringen av det kommunala planeringsarbetet. Vi tolkar detta som att samarbetet mellan statliga och kommunala organ på det här området fungerar på ett tillfredsställande sätt. Även om några åtgärder f. n. inte behöver vidtas bör dock beredningen i den fortsatta verksamheten ägna planeringsfrågorna uppmärksamhet.

10. Det statliga kommittéväsendets ”samordningsroll”

Det statliga utredningsväsendet har en betydelsefull roll när det gäller att åstadkomma förändringar i samspelet mellan stat och kommun. I varje betänkande skall enligt kommittéförordningen redovisas en beräkning av kostnaderna för att genomföra kommitténs förslag. Effekterna för den kommunala självstyrelsen skall också belysas i betänkandena. Vidare finns direktiv om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landsting. I vårt uppdrag ingår att redovisa erfarenheterna av de nämnda bestämmelserna.

De redovisade uppdragen gavs 1981 och skulle redovisas till regeringen 1982. Fyra departement redovisade kommittéer vars utredningsarbete berörde kommunerna och landstingen. För vissa utredningar angavs förväntade kommunala konsekvenser av kommande förslag. Någon mer preciserad beskrivning av effekter på den kommunala självstyrelsen och ekonomin angavs dock inte. De övriga departementen har enbart redovisat vilka utredningar som berör kommunal verksamhet eller angett att direktiven inte är aktuella.

Den lämnade redovisningen visar att effekten av direktiven till kommittéer och särskilda utredare blev mycket begränsad. En orsak till detta kan vara att uppdraget skulle redovisas efter en kort tid. Syftet med åtgärden är dock alltså aktuellt. Vi anser det naturligt att man i statligt utredningsarbete överväger förslagets kostnadskonsekvenser och effekter på den kommunala självstyrelsen. Dessa krav ställs idag på kommittéerna enligt bestämmelser i kommittéförordningen. Det finns därför enligt vår bedömning inget behov att vidta ytterligare åtgärder.

III Samverkan inom den kommunala sektorn

Prop. 1988/89:1
Bilaga 2

Kommunerna och landstingen behöver samverka på olika områden. En vanlig orsak är att resurserna i en kommun är otillräckliga för att kunna genomföra vissa verksamheter. Ett kommunalt samarbete kan då komma till stånd genom exempelvis avtal, interkommunala företag eller kommunalförbund. Vi har regeringens uppdrag att göra en samlad bedömning av frågor om interkommunalt samarbete. Syftet är att skapa samverkansformer som både är effektiva och tillgodoser kraven på insyn, inflytande och kontroll.

11. Ny kommunalförbundslag

Interkommunal samverkan genom kommunalförbund är idag mycket begränsad. Ett skäl till detta är att kommunalförbunden uppfattas som en krånglig samarbetsform. Vi har därför utarbetat ett förslag om enklare former för interkommunalt samarbete. Förslaget har fått positivt mottagande av remissinstanserna, regeringen och riksdagen. Genom den nya kommunalförbundslagen erbjuds kommuner och landsting en enklare form av kommunalförbund än tidigare. Det nya alternativet innebär en möjlighet att organisera ett kommunalförbund med endast ett organ (förbundsdirection). Det kan närmast beskrivas som en mellankommunal nämnd med ställning som offentligrättslig juridisk person. Den tidigare statliga kontrollen över tillkomst och upplösning av kommunalförbund har slopats.

Huvudsyftet med reformen är att främja det kommunala samarbetet. Genom att kommunerna och landstingen får möjlighet att själva, utan någon statskontroll, välja väntas det interkommunala samarbetet komma att öka.

12. De kommunala företagen – inflytande och insyn

Ett omfattande utredningsarbete har bedrivits om de kommunala företagens ställning och organisation. Vi har i ett betänkande lagt fram förslag till ändringar i kommunallagen för att öka det demokratiska inflytandet. Vi anser att den primära formen för kommunal verksamhet är nämndförvaltning. Det bör dock enligt vår mening ankomma på kommunerna och landstingen själva att från fall till fall göra valet mellan privaträttslig och offentligrättslig verksamhetsform.

För att garantera inflytande över de kommunala företagen anser vi att fullmäktige bör välja styrelse och följa verksamheten i företagen genom en årlig ekonomisk översikt. I fråga om helägda kommunala företag åläggs fullmäktige att besluta om regler för handlingars offentlighet. Ett annat av våra förslag innebär att styrelsen för ett kommunalt företag får väcka ärende i fullmäktige. Det skall vidare bli möjligt för ledamot av fullmäktige att ställa interpellation och fråga till företagets kommunvalda styrelseledamöter. Dessa skall också kunna kallas till sammanträde med kommunstyrelsen eller landstingets förvaltningsutskott. Våra förslag har remissbehandlats och i huvudsak mottagits positivt. Frågan bereds nu i civildepartementet.

13. Försök i frikommuner om primärvården

Prop. 1988/89:1
Bilaga 2

I riktlinjerna för frikommunförsöket anges att nya vägar bör prövas för samverkan mellan landsting och kommuner. Det är enligt civilministern viktigt att man kan finna former för ett praktiskt samarbete. Avsikten är däremot inte i första hand att frågan om förändringar i huvudmannaskap skall prövas i försöksverksamheten.

Inom frikommunprojektets ram pågår försök med kommunalt ansvar för primärvården. I Örebro har kommundelsnämnden i Vivalla-Lundby genom avtal med landstinget tagit över driftansvaret för närvården i kommundelen under en försöksperiod på tre år. Landstinget anvisar ett årligt ramanslag till kommunen. Personalen är dock fortfarande landstingsanställd. Ett liknande avtal har också upprättats mellan Gnosjö kommun och landstinget i Jönköpings län. Avtalet innebär att kommunen tar över driftansvaret för landstingets hälso- och sjukvård inom Gnosjö primärvårdsområde. Försöket skall pågå t. o. m. 1991.

14. Förslag om fördjupad samverkan inom äldreomsorgen

Kommuner och landsting har båda ansvar för medborgarnas välfärd. I lagstiftningen regleras huvudmännens ansvarsområden. Behovet av samarbete har under senare år alltmer uppmärksamats. Genom överenskomelser om åldringsvården har nya former för beslutsfattande och organisation växt fram. Utvecklingen går från institutionsvård till öppenvård. Allt fler äldre får vård i hemmet eller genom öppna dagcentraler. För de ökade insatser som krävs på hemtjänstens område ersätts kommunerna av landstingen. I några landsting har de ekonomiska mellanhavandena lösts genom skatteväxling. De båda kommunförbunden framhåller i en gemensam utredning att de ekonomiska konsekvenserna av vård- och omsorgssektorns strukturförändring bör tillmätas stor betydelse. Ett framgångsrikt genomförande av vårdens omstrukturering förutsätter enligt kommunförbunden samordnad planering mellan kommuner och landsting. Ett gemensamt utredningsarbete om boende och vårdformer pågår i de båda förbundens regi.

Vi har också följt det utredningsarbete som pågått i äldreberedningen. I sitt slutbetänkande om äldreomsorg i utveckling presenteras en idéskiss till den framtida lösningen av äldreomsorgen. I betänkandet poängteras att de olika huvudmännen för socialtjänsten och sjukvården har ett ansvar att samarbeta inom detta område ur flera perspektiv.

Det är enligt äldreberedningens mening angeläget att kommuner och landsting i samverkan planerar den lokala servicen och vården. Landstingen har enligt hälso- och sjukvårdslagen skyldighet att planera i samverkan med kommunerna. För kommunerna finns inte motsvarande lagfästa skyldighet. Beredningen föreslår att en sådan skyldighet förs in i socialtjänstlagen.

Äldreberedningen föreslår vidare att en del av befintliga utvecklingsmedel avsätts för att stödja försöksverksamhet med ändrat huvudmannaskap. Syftet skall vara att åstadkomma en gemensam ledning av den lokala

servicen och vården där kommunerna tar ett större ansvar än idag. Äldreberedningen säger också att det är viktigt med kvalificerad utvärdering av sådana försök.

I fråga om kostnaderna för omstruktureringen av äldreomsorgen anser äldreberedningen att utbyggnaden av öppna stödinsatser innebär en successiv omfördelning av uppgifter och kostnader från landsting till kommuner. De ersättningar som nu utgår mellan landsting och kommuner inom området sjukvård i hemmet och social hemtjänst har på många håll skapat problem mellan huvudmännen. Äldreberedningen anser det viktigt att diskussionerna om uppgiftsfördelningen och ekonomiskt ansvar i fortsättningen inte försvårar utvecklingen av service och vård till äldre. Äldreberedningen skisserar i ett idéförslag hur ett nytt ersättningssystem bör se ut. Enligt förslaget bör nuvarande ersättningar mellan kommun och landsting upphöra och inordnas i statsbidraget till social hemhjälp.

Äldreberedningens betänkande har remissbehandlats och bereds f. n. i socialdepartementet.

Prop. 1988/89: 1
Bilaga 2

IV Den kommunala kompetensen

Den grundläggande bestämmelsen om kommuns och landstings kompetens finns i 1 kap. 4 § kommunallagen. I denna anges att kommun och landsting själva får vårda sina angelägenheter. Vid olika tillfällen har kompetensen vidgats genom att s. k. smålagar införts. Exempel från senare år är en lag som möjliggör kommunalt engagemang i exportfrämjande verksamhet och lagen om bojkott av sydafrikanska varor och tjänster. I vårt utredningsuppdrag ingår att pröva vissa frågor som rör den kommunala kompetensen. En sådan är kommunernas och landstingens roll i näringslivs- och sysselsättningspolitiken. Vi har vidare i uppdrag att överväga en eventuell utvidgning av den kommunala kompetensen för att möjliggöra solidaritetsyttringar i internationella frågor.

15. Kommunal näringslivspolitik — samverkan med staten och näringslivet

Kommunernas och landstingens ökade engagemang i näringslivs- och sysselsättningspolitiska frågor har lett till en diskussion om den lagenliga kompetensen när det gäller dessa frågor. I olika sammanhang har också rests krav på en allmän översyn av gränserna för de kommunala insatserna. Vi har därför fått regeringens uppdrag att analysera erfarenheterna av kommunernas näringslivsinsatser samt belysa konsekvenserna av olika kommunala kompetensgränser inom näringslivsområdet. I vårt uppdrag ingår också att pröva former för ökad samverkan mellan statliga och kommunala organ samt företag och fackliga organisationer. En tredje fråga gäller kommunal representation i styrelsen för större företag.

Vi anser att staten måste ha det övergripande ansvaret för näringslivspolitik. När det gäller medverkan till en från samhällssynpunkt lämplig lokalisering av näringslivet skall det väsentligen vara en statlig angelägen-

het. Vi föreslår således ingen förändring av den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Vi anser dock samtidigt att kommunernas och landstingens åtgärder inom näringslivspolitikerna måste tillmätas stor betydelse.

Debatten om kommunernas näringslivsinsatser handlar ofta om den kommunala kompetensens gränser. En del av de initiativ som tagits har haft till syfte att vidga kommunernas befogenheter. Andra förslag har gått i motsatt riktning och krävt begränsningar för kommunala näringslivsengagemang. Vi har i vårt betänkande redovisat argument för och emot förändringar av den kommunala kompetensen. Vid en sammanvägning av argumenten finner vi att den nuvarande kompetensregeln och den rättspraxis som utvecklats innebär en lämplig avgränsning. Den ger enligt vår mening kommunerna i dag möjlighet att göra betydande lokala näringslivsinsatser samtidigt som gränser finns för alltför omfattande åtaganden. Vi föreslår därför inga förändringar av den nuvarande kommunala kompetensen.

I betänkandet framhåller vi vikten av att en nära samverkan utvecklas i kommunerna mellan olika näringslivsintressenter. Formerna för detta bör enligt vår mening byggas upp med hänsyn till lokala förhållanden och behov. Vi finner därför inga skäl att föreslå lagstiftning om exempelvis kommunal representation i företags styrelse.

En ökad kommunal medvetenhet om företagets problem och arbetsvillkor är enligt vår bedömning nödvändig för att en kommun skall kunna göra analyser och bedömningar om risker och kostnader i samband med kommunala näringslivsåtaganden. Mot den bakgrunden föreslår vi att statens industriverk i samarbete med kommunförbundet, landstingsförbundet och industriförbundet undersöker behov och möjligheter att genomföra olika utbildnings- och informationsinsatser om näringslivsfrågor. På detta sätt kan ett värdefullt utbyte av kunskap och erfarenheter ske mellan statliga och kommunala organ samt representanter från näringslivet och fackliga organisationer.

Vi anser det också väsentligt att forsknings- och utvecklingsarbete fortlöpande kommer till stånd om kommunal näringslivspolitik. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas frågan om hur undersökningsresultaten bättre skall kunna göras tillgängliga för förtroendevalda i kommuner och landsting. Det är också enligt vår mening angeläget att särskild information lämnas till bl. a. företrädare för kommuner och landsting liksom allmänhet om regeringsrättens ställningstagande i kommunalbesvärsmål som rör den kommunala näringslivspolitikerna. Vi föreslår att civildepartementet får i uppdrag att svara för de nämnda informationsinsatserna.

Vårt betänkande har remissbehandlats. Förslagen har fått ett positivt mottagande och bereds nu i civildepartementet.

16. Kommunal medverkan i internationella frågor

I kommuner, landsting, riksdagen och i den allmänna debatten har krav förts fram om att kommunala organ bör få möjlighet att i solidaritetssyfte vidta bojkottaktioner och andra åtgärder på det internationella planet. En kommunal medverkan anses ha ett betydande värde genom att arbetet för

internationell solidaritet får förankring i en så bred opinion som möjligt. Detta kan dock leda till att medborgarna i vissa internationella frågor blir bundna inte bara av beslut av riksdag och regering utan även av kommunala organ. Vi har i ett betänkande övervägt avvägningen mellan den kommunala självstyrelsen och statens ansvar för den svenska utrikespolitiken.

Vid olika tillfällen har genom lagstiftning gjorts undantag från grundsatsen att kommuner och landsting inte har befogenhet att avge internationella opinions- och solidaritetsyttringar. Sålunda har den kommunala kompetensen inom detta område blivit utvidgad genom lagar om rätt för kommun att bistå utländska studerande, om rätt för kommun och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och om rätt för kommuner och landsting att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika. Den sistnämnda lagen har tillkommit efter förslag från stat-kommunberedningen.

Vår grundläggande uppfattning är att det är värdefullt och positivt att kommunerna och landstingen medverkar till att främja solidariteten över gränserna. Trots detta har våra överväganden inte resulterat i något förslag om ytterligare vidgning av kommunernas och landstingens möjligheter att avge internationella opinions- och solidaritetsyttringar.

Stor försiktighet bör enligt vår mening iakttas när det gäller att göra avsteg från lokaliseringsprincipen. Endast om mycket starka skäl finns för ett sådant avsteg bör detta kunna komma i fråga. I grunden har vi också den inställningen att man bör vara mycket återhållsam med att blanda in kommunerna och landstingen i utrikespolitiken. Ansvaret för vårt lands internationella relationer bör även i fortsättningen åvila statsmakterna. Kommunal medverkan i internationella frågor kan enligt vår mening accepteras endast om sådan medverkan inte står i strid med inriktningen av den svenska utrikespolitiken. Möjligheten till kommunala åtgärder bör då kunna öppnas genom särskild lagstiftning.

Vårt betänkande har remissbehandlats och fått ett positivt mottagande. Betänkandet bereds nu i civildepartementet.

V Frikommunförsöket

Riksdagen beslutade den 1 juni 1984 om en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse. Nio kommuner och tre landsting deltar i frikommunförsöket. Avsikten är att frikommunerna skall kunna få dispens från statliga regler som verkar hindrande för en effektiv kommunal verksamhet. Ett annat viktigt syfte med försöket är att utveckla former för en bättre samverkan mellan kommunala och statliga organ liksom mellan kommuner och landsting. Avsikten är också att försöksverksamheten skall bidra till ett allmänt förnyelsearbete i stat och kommun.

Genom tilläggsdirektiv den 7 juni 1984 fick vi i uppdrag att svara för försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse. Vi skall därvid hålla fortlöpande kontakt med och på olika sätt bistå frikommunerna. Vi skall vidare yttra oss över dispensframställningarna samt svara för att en systematisk och allsidig utvärdering görs.

Frikommunernas ansökningar om dispenser och andra åtgärder är av skiftande omfattning. I några fall har en genomgång gjorts av hela det kommunala verksamhetsområdet. I andra fall har vissa begränsade frågor tagits upp. Sammanlagt har ca 280 olika förslag förts fram. Av dessa gäller nästan två tredjedelar områdena planering och bebyggelse samt skola och arbetsmarknad. Frikommunernas förändringsönskemål på olika ämnesområden fördelar sig på följande sätt:

Verksamhet	Antal
Plan- och byggområdet	64
Skolfrågor	72
Arbetsmarknadsfrågor	31
Hälso- och sjukvård, social omsorg m. m.	39
Miljöskydd och naturvård m. m.	25
Kommunikationer	17
Bostadssektorn	11
Kommunallagsfrågor	13
Civildönsvarsfrågor	2
Diverse frågor	9
Summa	283

Frikommunernas förändringsönskemål har behandlats av stat-kommunberedningen. I yttranden till regeringen har vi i stor utsträckning ställt oss bakom kommunernas och landstingens förslag. Detta har lett till att dispensönskemål tillgodosetts helt, i huvudsak eller delvis. I vissa fall har dispens lämnats från en författningsbestämmelse eller annan åtgärd vidtagits som möjliggör att frågan prövas i försöksverksamheten. En annan form av positivt beslut är att förändringsönskemålet genomförts generellt för hela landet utan föregående försök. För vissa frågor har klargjorts att några formella hinder inte finns för en förändring. En del förslag ryms inte inom försöksverksamhetens ram och har därför inte kunnat tillgodoses.

Exempel på frågor som prövas i frikommunerna

De frågor som prövas i frikommunförsöket omfattar ett flertal samhällsområden. I det följande redovisas några exempel.

- Inom **bostadssektorn** pågår försök med kommunal beslutanderätt för viss statlig långivning.
- På **skolorområdet** pågår försök med en friare organisation av skolenheter, friare användning av vissa statsbidrag, utbyte av personal mellan grundskolans lågstadium och förskolan, konferensverksamhet, förläggning av skolarbetstiden, friare fördelning av resurserna till undervisning i B-språk, musikundervisning m. m.
- På **kommunikationsområdet** har dispens medgivits för försök med integrering av olika trafikslag inom bostadsområden.
- Inom **miljöskydds- och naturvårdsområdet** har frikommunerna fått möjlighet att ta över beslutanderätten och tillsynen från länsstyrelsen för vissa ärendegrupper bl. a. viss miljöfarlig verksamhet samt tillstånd att sätta upp skyltar i naturen.

- Även i fråga om ingripanden mot **vanvård av djur** ges frikommunerna ökade befogenheter.
- Inom **hälso- och sjukvårdens område** har frikommunerna fått möjlighet att bedriva primärvård under förutsättning att landstinget och kommunen kommit överens om detta. I frilandstingen är det möjligt att ta ut enhetliga patientavgifter inom öppenvården och att friare tillsätta vissa tjänster inom folktandvården.
- Inom **arbetsmarknadspolitikens område** har frikommunernas förslag lett till att en lokal arbetsförmedlingsnämnd inrättats. Några av frikommunerna har getts möjlighet att tillsätta en kommunal ordförande. Nämnden har möjlighet att friare använda statsbidragen för vissa sysselsättningssskapande åtgärder. Frilandstingen har möjlighet att upprätta avtal med länsarbetsnämnderna om s. k. sysselsättningskontrakt.
- Frikommunerna får tillämpa en friare **nämndorganisation** än lagstiftningens generellt medger. Särskild byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, skolstyrelse och socialnämnd behöver inte inrättas.
- Frikommunerna ges också möjlighet att inrätta lokala **utvecklingsgrupper** för förvaltning och verkställighet under ett lokalt organ, t. ex. en kommundelsnämnd.
- **Stiftelser** som förvaltas av frikommunerna undantas från statlig tillsyn om deras förmögenhet är mindre än 200 000 kronor.
- Flera försök innebär att frikommunerna tar över **beslutanderätt från länsstyrelsen**. Detta gäller exempelvis beslut om tillstånd för hem förvård och boende, för vissa lotterier och bingo samt för anläggning av motorsport- och skjutbanor.

Frikommunförslag läggs till grund för generella lagändringar

En del av de förslag som frikommunerna fört fram har genomförts för alla landets kommuner utan försök. Detta gäller förändringar inom plan- och bygglagstiftningen där förenklingar skett genom den nya plan- och bygglagen i fråga om byggnadslov, ansökningshandlingar och besiktningar. I andra fall har erfarenheterna av försöksverksamheten lett till generella ställningstaganden. En lokal arbetsförmedlingsnämnd kan exempelvis från senaste årsskiftet inrättas i alla kommuner. Ett annat exempel på att frikommunförslaget avsett konkreta resultat är förslagen i den framlagda propositionen om aktivt folkstyre. I denna bedömer regeringen erfarenheterna av frikommunernas försök med en förändrad nämndorganisation så positivt att förslag läggs fram om generella lagändringar.

Den fortsatta försöksverksamheten

Frikommunförslaget skall i princip pågå till och med 1988. De författningar som utfärdats för försöken gäller med ett undantag till utgången av nämnda år. För hälso- och sjukvården har försöksperioden satts till 1991.

Av den lämnade redovisningen framgår att en avlösning av försöken redan påbörjats. Regeringen och riksdagen måste före årsskiftet 1988/89 ta ställning till den fortsatta försöksverksamheten. Avsikten är att den pågå-

ende utvärderingen skall ge underlag för sådana bedömningar. I de fall försöken lett till positiva resultat bör enligt vår mening förslag till generella författningsändringar utarbetas under 1988. Om tillräckliga erfarenheter inte kommit fram kan det däremot för vissa ärendegrupper bli fråga om att förlänga försöksperioden.

Några allmänna erfarenheter

Under arbetet med frikommunförsöket har några allmänna reflektioner gjorts som är värda uppmärksamhet. En iakttagelse är att frikommunförsöket har satt igång en betydelsefull diskussion om förnyelse och förändring i den kommunala verksamheten. Det har blivit ett väsentligt instrument för att pröva "nya vägar" och stimulera till nytänkande inte bara i frikommunerna utan inom hela den offentliga sektorn.

Vid genomgång av det statliga regelsystemet har "missuppfattningar" kommit fram. Förtroendevalda och anställda tror ofta att statliga regler är bindande fast de är råd. Till denna "missuppfattning" bidrar att "råden" tas till utgångspunkt för administrativa domstolars ställningstaganden vid överklagande av kommunala beslut. Genom frikommunförsöket klarläggs de faktiska förhållandena och arbete läggs ned för att finna praktiska lösningar.

En annan erfarenhet av försöksverksamheten är att frikommunerna har blivit medvetna om att de av egen kraft skapat kommunala regelsystem som behöver omprövas. Samtidigt som förändringar av den statliga detaljregleringen görs på central nivå är det därför angeläget att frikommunerna själva granskar sin egen förvaltning.

Försöksverksamheten har också lett till att representanter för statliga och kommunala organ börjat ett närmare samarbete om gemensamma frågor. En diskussion har därigenom inletts om problem som i vissa fall endast kan lösas på lite längre sikt. Det gäller förändringsförslag som inte gäller enskilda regler utan större frågor om samhällsförvaltningens ekonomi, organisation och uppbyggnad.

VI Det fortsatta förnyelse- och utvecklingsarbetet

Av den lämnade redovisningen framgår att ett omfattande utredningsarbete bedrivits under de senaste åren om samverkan mellan statliga, kommunala och landstingskommunala uppgifter. Försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse har därvid spelat en viktig roll för att finna nya vägar för förnyelse och utveckling av den kommunala självstyrelsen.

Stat-kommunberedningen har regeringens uppdrag att utreda och samordna en rad frågor som rör förändringar i den offentliga sektorn. Ett flertal betänkanden och rapporter har lagts fram som lett till beslut av regering och riksdag. Den genomgång vi här gjort av 1983 års kommittédirektiv visar att utredningsuppgifterna i huvudsak är slutförda. När det gäller vissa frågeställningar handlar det om en fortlöpande utvecklingsprocess där en fördjupad kunskap är nödvändig för att kunna lägga generella förslag. I

fråga om frikommunförsöket har vi regeringens uppdrag att avge en rapport senast den 30 juni 1989.

Prop. 1988/89:1
Bilaga 2

I det fortsatta utvecklingsarbetet om den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun av stor betydelse. Det ömsesidiga beroende som finns mellan statliga och kommunala verksamheter talar för att ett samverkansorgan även framgent bör finnas med representanter för regeringskansliet och de båda kommunförbunden. Stat-kommunberedningen har enligt vår mening en viktig uppgift i detta sammanhang.

Beredningens arbete bör i fortsättningen i första hand inriktas på övergripande och principiella frågor av långsiktig betydelse. En samlad kunskap och överblick behövs om utveckling och problem inom olika samhällssektorer där samverkan mellan statliga och kommunala verksamheter har stor betydelse. Som ett led i detta arbete bör beredningen följa och ta initiativ till olika utvecklingsinsatser. I det följande anges några övergripande frågeområden där en samlad bedömning av åtgärderna är angelägen. Beredningen bör dock vara oförhindrad att även ta upp andra frågor som aktualiseras i samverkan med kommuner och landsting.

Förnyelse av den kommunala självstyrelsen

I beredningens hittillsvarande verksamhet har arbetet med att vidga kommunernas och landstingens handlingsfrihet haft en framskjuten plats. Förslag har lagts om generella förändringar och i frikommunförsöket prövas frågor om ökat kommunalt ansvar inom olika områden. Det är enligt vår uppfattning viktigt att detta arbete drivs vidare i nära kontakt med kommunerna och landstingen. En konkret uppgift för beredningen är att svara för försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse. Det är därvid angeläget att erfarenheterna av de olika försöken förmedlas till alla landets kommuner och landsting. Beredningen bör också vara en kontaktkanal för kommunsektorn när det gäller att initiera förändringar i uppgifts- och arbetsfördelningen mellan stat och kommun.

Nya vägar för den kommunala demokratin

Ett omfattande utredningsarbete har också bedrivits om den kommunala demokratin. Betänkanden från demokratiberedningen har remissbehandlats och lagts till grund för regeringsförslag till riksdagen. I dessa behandlas lokala nämnder, de förtroendevaldas arbetsvillkor och brukarnas möjligheter till inflytande. Den kommunala demokratin möts dock ständigt av nya problem och brister. I en del fall utgör statliga regler hinder för att bedriva förnyelse- och utvecklingsarbete på kommunal nivå. Sådana frågor bör tas upp och övervägas i stat-kommunberedningen. En viktig uppgift bör också vara att följa och underlätta initiativ i syfte att öka medborgarnas möjligheter att ta ansvar för och aktivt delta i det kommunala arbetet. De försök som pågår med en decentraliserad nämnd- och förvaltningsorganisation bör särskilt studeras. En fråga som därvid bör tas upp gäller statens sätt att organisera och utforma sin styrning i en delvis ny och förändrad kommunal organisation.

Den kommunala verksamheten förändras fortlöpande. Detta innebär att även kommunallagstiftningen behöver anpassas till nya förhållanden. En arbetsgrupp har i dag i uppdrag att göra en i första hand juridisk-teknisk översyn av kommunallagen. En viktig uppgift som också bör tas upp gäller kommunallagens övergripande roll. Vi anser det naturligt att de principer som ligger bakom kommunallagen bör slå igenom i speciallagstiftningen. Den diskussion som idag förs om nämndorganisationen borde enligt vår mening få sin lösning för hela kommunens verksamhet i kommunallagen. Beredningen bör i sitt fortsatta arbete överväga hur en bättre samordning skall komma till stånd mellan kommunallagen och speciallagstiftningen. Ett kommunalrättsligt utredningsarbete bör också initieras för att skapa en enkel och flexibel lagstiftning gentemot kommuner och landsting. Exempel på områden som uppvisar en splittrad regelbild är den kommunala verksamhetens organisation, ärendens handläggning och den kommunala avgiftsrätten.

Utökad informationsutbyte mellan stat och kommun

Den statliga detaljregleringen av kommunal verksamhet har fortlöpande omprövats. Utvecklingen på ett flertal lagstiftningsområden har istället gått mot ökad ramlagstiftning och målstyrning. I regeringens skrivelse 1985 om den offentliga sektorns förnyelse behandlas dessa frågor. I skrivelsen framhålls att arbetet bör inriktas på att utveckla en systematiserad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Det viktigaste syftet med denna bör vara att för regering och riksdag redovisa hur verksamhetsmål uppfylls, vilka problem som orsakar brister i måluppfyllelsen, effektiviteten i verksamheten och vilka tecken som tyder på att en revision av lagstiftningen kan vara befogad. Vi anser att den här frågan bör behandlas av stat-kommunberedningen. Det är enligt vår uppfattning väsentligt att ett sådant arbete kommer till stånd och bedrivs i nära samverkan mellan företrädare för stat, landsting och kommun.

Underlätta samverkan inom den kommunala sektorn

I vårt utredningsarbete har vi behandlat olika frågor om samverkan mellan landsting och kommuner. Genom den nya lagen om kommunalförbund har en enklare form för samarbete skapats. Inom frikommunförsöket har möjligheter öppnats att pröva förändringar av driftansvaret för primärvården. Förslag har också väckts om försök med vidgat samarbete inom andra omsorgsområden. Inom många landsting och kommuner pågår således en diskussion och överväganden om den lämpliga ansvarsfördelningen inom omsorgssektorn. Genom försöksverksamheten i frikommunerna medverkar stat-kommunberedningen i denna utvecklingsprocess. Beredningen bör exempelvis tillsammans med kommun- och landstingssidan kunna förmedla erfarenheter och information om hur samverkansfrågorna lösts på olika håll. I de fall hinder finns för samarbete i lagar och andra författningar bör beredningen initiera förändringar.

Många människor upplever svårigheter i sina kontakter med kommunala myndigheter. Det kan gälla bemötandet vid personliga besök hos förvaltningar och serviceinrättningar. Problem kan uppstå för enskilda när de vid skriftväxling möts av "myndighetsspråk". Samhällets omfattande regelsystem kan också leda till svårigheter för allmänheten "att hitta rätt". Kommunernas och landstingens ökade uppgifter ställer krav på att kontaktvägarna mellan medborgarna och de kommunala myndigheterna förbättras. Det är också angeläget att inom skilda områden av samhällsförvaltningen skapa möjligheter till ökad valfrihet för medborgarna. Utvecklingsarbete med denna inriktning pågår inom olika verksamheter. Beredningens uppgift inom dessa områden bör vara att samla upp erfarenheter av den pågående försöksverksamheten med "servicekommuner" och medverka till förändringar av det statliga regelsystemet så att verksamheten kan anpassas till skiftande lokala förhållanden.

- 1 Stat-kommunberedningens sammansättning
- 2 Regeringens direktiv för stat-kommunberedningens arbete (Dir 1983:30)
- 3 Tilläggsdirektiv till stat-kommunberedningen (Dir 1984:28)
- 4 Stat-kommunberedningens framlagda betänkanden och rapporter

Ordförande

Statssekreterare Jan Nygren

Ledamöter

Budgetchef Inga-Britt Ahlenius

Statssekreterare Monica Andersson

Sakkunnig Odd Engström

Förbundsdirektör Sten-Sture Landström

Förbundsdirektör Walter Slunge

Statssekreterare Gunnar Svensson

Sakkunniga

Sekreterare Björn Attersved

Avdelningschef Olof Eliason

Departementsråd Peter Honeth

Departementsråd Bo Jonsson

Sakkunnig Anders Lönnberg

Departementsråd Carl-Gunnar Peterson

Sakkunnig Eva Segerström

Sakkunnig Ann-Christin Tauberman

Stadsdirektör Uno Williamsson

Generaldirektör Claes Örtendahl

Experter

Departementssekreterare Birger Höök

Rättschef Per Erik Lindeberg

Departementssekreterare Jörgen Nilsson

Kammarrättsassessor Ingvar Paulsson

Rättschef Rolf Strömberg

Departementssekreterare Erik Westman

Departementssekreterare Kerstin Åstrand

Parlamentarikergrupp

Riksdagsledamot Anders Andersson (m)

Landstingsråd Bror R Eriksson (c)

Riksdagsledamot Margit Gennser (m)

Riksdagsledamot Inger Hestvik (s)

Riksdagsledamot Jan Jennehag (vpk)

Riksdagsledamot Ulla Johansson (s)

Riksdagsledamot Rune Jonsson (s)

Kontorist Margareta Lorentzen (fp)

Riksdagsledamot Gunnar Nilsson (s)



Prop. 1988/89:1
Bilaga 2: 2

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

Dir 1983:30

Beslut vid regeringssammanträde 1983-03-17

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Den offentliga sektorn

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

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

Samhällsekonomiska problem

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

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

En ökad samverkan medför att inslaget av övervakning och kontroll från statens sida därmed kan minska.

Prop. 1988/89: 1
Bilaga 2: 2

Översyn av verksamheter och regler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Samverkan mellan stat och kommun

En av beredningens huvuduppgifter blir att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Genom olika studier bör beredningen överväga om förändringar bör göras i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Beredningen bör också belysa vilka konsekvenser s. k. ramlagar har för den kommunala självstyrelsen och den kommunala ekonomin. Den översyn av de statliga myndigheternas normgivningsverksamhet m. m. som f. n. bedrivs inom stat-kommungruppen bör skyndsamt fullföljas. Beredningen bör också behandla

de statliga myndigheternas allmänna tillsyn över kommunerna och landstingskommunerna, dvs. den tillsyn som sker genom inspektionsverksamhet e. d. Syftet skall vara att avveckla sådan tillsyn som inte längre är nödvändig, sedan kommunindelningsreformen och utvecklingen av de politiska och administrativa organen avsevärt har höjt kommunernas och landstingskommunernas möjligheter till självständigt beslutsfattande.

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

Samordning av statliga beslut

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

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

Det statliga utredningsväsendet har en betydelsefull roll när det gäller att åstadkomma förändringar i samspelet mellan stat och kommun. I varje

betänkande skall enligt kommittéförordningen (1976:119) redovisas en beräkning av kostnaderna för att genomföra kommitténs förslag. Genom en ändring (1981:307) i kommittéförordningen föreskrivs numera också att kommittéförslagets effekter för den kommunala självstyrelsen skall belysas i betänkandena. Vidare har direktiv (Dir 1981:42) utfärdats till kommittéer och särskilda utredare om begränsning av statlig normgivning till kommunerna och landstingskommunerna. Beredningen bör redovisa erfarenheterna av bestämmelserna i kommittéförordningen och av de särskilda direktiven.

Samverkan inom den kommunala sektorn

Den tredje huvuduppgiften för beredningen blir att med de allmänna utgångspunkter som jag tidigare har redovisat pröva behovet av och formerna för samverkan inom den kommunala sektorn. Jag anser för min del att det utredningsarbete om interkommunalt samarbete som f. n. bedrivs på skilda håll bör bli föremål för en samlad prövning. Kommunalföretagskommittén har i betänkandet (SOU 1982:13) Kommunalföretaget redovisat förslag avseende kommunal verksamhet i företagsform inom en kommun. Samverkan i företagsform mellan flera kommuner kommer att belysas i ett betänkande inom kort. Det är enligt min mening väsentligt att interkommunal samverkan i företagsform ses i ett sammanhang med andra samarbetsformer. Kommunalförbundsutredningen kommer sålunda att senast den 30 juni 1983 redovisa sina förslag rörande interkommunalt samarbete i form av kommunalförbund. Förslagen bör därefter få en samlad bedömning av den av mig här förordade beredningen.

Kommunernas och landstingskommunernas roll i näringspolitiken m. m.

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

Riksdagen begärde hösten 1979 en utredning med bl. a. en redovisning av kommunernas nuvarande befogenheter i fråga om näringslivsfrämjande åtgärder. En sådan redovisning har nu gjorts av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning i betänkandet (SOU 1982:20) Kommunerna och

näringslivet. Betänkandet innehåller bl. a. en beskrivning av gällande rätt i fråga om kommunernas förhållande till näringslivet. Det har inte ingått i utredarens uppdrag att överväga några förändringar av den kommunala kompetensen i dessa frågor. Kommunernas roll när det gäller näringslivet har också tagits upp av industrisaneringsutredningen, som har haft till uppgift att utreda frågan om planmässig sanering efter industrinedläggningar. I utredningens betänkande (SOU 1982:10) Sanering efter industrinedläggningar föreslås att en särskild utredning görs om kommunernas kompetens inom näringslivssektorn. I ett flertal socialdemokratiska riksdagsmotioner begärs också att en översyn skall göras av ramarna för kommunernas insatser i näringspolitiken.

Det finns enligt min mening starka skäl att nu ta upp frågan om kommunernas och landstingskommunernas roll i närings- och sysselsättningspolitiken. Det har varit naturligt att olika initiativ tagits på lokal och regional nivå för att främja näringslivets utveckling och öka sysselsättningen. Det nära samband som finns med de statliga åtgärderna inom dessa områden talar för att utredningsarbetet bör läggas hos beredningen. En naturlig utgångspunkt bör vara att analysera erfarenheterna av de kommunala näringslivsinsatserna samt belysa konsekvenserna av olika kommunala kompetensgränser inom näringslivsområdet. Statens industriverk har fått i uppdrag att kartlägga omfattning, inriktning och vissa samhällsekonomiska effekter av den kommunala näringspolitiken. Denna kartläggning bör bl. a. utgöra underlag för beredningens analyser. Beredningen bör vidare ta upp och pröva former för att uppnå ökad samverkan mellan olika statliga och kommunala organ samt företag och fackliga organisationer. I detta sammanhang bör beredningen överväga frågan om kommunal representation i styrelsen för större företag.

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

Beredningens arbetssätt

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

Beredningens utredningsarbete bör bedrivas i nära samarbete med bl. a. Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, arbetsmarknadsstyrel-

sen, statens industriverk, statskontoret och riksrevisionsverket. Samråd bör ske med kommittéer och särskilda utredare vars uppdrag rör de verksamhetsområden som beredningen behandlar.

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

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

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

Hemställan

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

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

att utse en av ledamöterna att vara ordförande.

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

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)



Tilläggsdirektiv till stat-kommunberedningen (C 1983:02)

Prop. 1988/89: 1
Bilaga 2: 3

Dir 1984:28

Beslut vid regeringssammanträde 1984-06-07

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför. Stat-kommunberedningen bör få i uppdrag att svara för att försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse genomförs och följs upp.

Bakgrund

Stat-kommunberedningen (Dir 1983:30) avlämnade i februari 1984 betänkandet (Ds C 1984:1) Försök med ökad kommunal självstyrelse. Beredningens förslag låg till grund för regeringens proposition och riksdagens beslut om försöksverksamhetens utformning (prop. 1983/84:152, KU 32, rskr 368).

Riksdagens beslut innebär att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skall genomföras i högst nio kommuner och tre landstingskommuner. Försökskommunerna skall ges möjlighet att göra avsteg från statlig reglering och därigenom kunna pröva nya vägar i den kommunala verksamheten. Försöket är avsett att pågå under en fyraårsperiod och att efter utvärdering ligga till grund för mera generella överväganden.

Genom riksdagsbeslutet får regeringen möjlighet att inom ramen för försöksverksamheten göra avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller annan liknande åtgärd. En lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation träder i kraft den 1 juli 1984.

Uppdraget

Stat-kommunberedningen bör enligt min mening svara för att försöksverksamheten genomförs. En viktig uppgift för beredningen blir att hålla fortlöpande kontakt med försökskommunerna och på olika sätt bistå dem. Beredningen bör också yttra sig över och bereda försökskommunernas

framställningar till regeringen om förändringar i den statliga regleringen.

Det är väsentligt att olika försök fortlöpande utvärderas. Stat-kommunberedningen bör svara för att utvärderingen sker på ett systematiskt och allsidigt sätt.

Beredningen skall enligt sina direktiv ha slutfört sitt arbete den 30 juni 1985. Tiden bör med anledning av vad jag har anfört utsträckas så att arbetet med att följa och utvärdera försöksverksamheten kan fullföljas. Beredningen bör senast den 30 juni varje år lämna regeringen en rapport om hur försöksverksamheten fortlöper. En slutrapport bör lämnas senast den 30 juni 1989.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen meddelar stat-kommunberedningen tilläggsdirektiv i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Prop. 1988/89: 1
Bilaga 2: 3

Stat-kommunberedningens avgivna betänkanden och rapporter

Prop. 1988/89: 1
Bilaga 2: 4

- Statsbidragskatalogen 1983/84 – 55 miljarder till kommuner och landsting
- Försök med ökad kommunal självstyrelse (Ds C 1984:1)
- Statlig reglering av kommunal verksamhet (Ds C 1984:2)
- Staten, kommunerna och servicen (Ds C 1984:5)
- Förnya den kommunala självstyrelsen!
- Driver statens styrning upp kommunernas kostnader?
- Avgifter inom kommunal verksamhet (Ds C 1984:6)
- Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation (Ds C 1984:12)
- Statsbidragskatalogen 1984/85 – 60 miljarder till kommuner och landstingskommuner
- Enklare former för interkommunalt samarbete (Ds C 1985:4)
- Statens tillsyn av kommunerna (Ds C 1985:6)
- Frikommunförsöket (rapport september 1985)
- Kommunala företag (Ds C 1985:13)
- Kommunal medverkan i internationella frågor (Ds C 1986:10)
- Bättre regelekonomi. En ny begränsningsförordning (Ds C 1986:14)
- Staten – kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor (rapport av Jörgen Westerståhl)
- Kommunal näringslivspolitik. Samverkan med staten och näringslivet (Ds C 1986:16)
- Statsbidragskatalogen 1987
- Statsbidrag till kommuner och landsting (Ds Fi 1987:7)

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
1 Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1985: 1003) om försöksverksamhet med enhetliga patientavgifter inom offentlig öppen hälso- och sjukvård, dels ändring i samma lag	3
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1985: 1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område	4
3 Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1986: 98) om undantag för vissa kommuner och landstingskommuner från bestämmelserna i lagen (1929: 116) om tillsyn över stiftelser	5
4 Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1986: 99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988: 534), dels ändring i samma lag	6
5 Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1987: 442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980: 620), dels ändring i samma lag	7
6 Förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1987: 443) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt lotterilagen (1982: 1011), dels ändring i samma lag	8
7 Förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1987: 444) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen (1969: 387)	9
8 Förslag till lag om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område	10
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 juni 1988	11
1 Inledning	11
2 Allmän bakgrund	12
3 Erfarenheterna av den hittillsvarande försöksverksamheten	15
4 Försöksperiod och försökskommuner	17
5 Den fortsatta försöksverksamhetens inriktning	18
6 Förlängning och utvidgning av vissa lagar	21
7 Försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område	23
8 Avsteg från riksdagsbeslut	28
9 Upprättade lagförslag	29
10 Hemställan	29
11 Beslut	30
<i>Bilaga 1</i> Stat-kommunberedningens delbetänkande (SOU 1988: 26) Frikommunförsöket	31
<i>Bilaga 2</i> Stat-kommunberedningens delbetänkande (SOU 1988: 25) Förnyelse och utveckling	85

