Konstitutionsutskottets betänkande

1979/80:27

med anledning av propositionen 1979/80:54 om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna samt motioner

Propositionen

I propositionen föreslås att lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna ändras så att kommunerna fr. o. m. år 1980 kan bedriva försöksverksamhet med lokala organ även inom det specialreglerade området. Förslaget innebär att sådana förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på de sociala nämnderna, hälsovårdsnämnden, skolstyrelsen, byggnadsnämnden och trafiknämnden får överlämnas till lokala organ. Kommunerna kommer enligt förslaget att kunna inrätta lokala organ med uppgifter inom olika specialreglerade områden. Dock stadgas att kommun inte samtidigt kan tillämpa systemet med sociala distriktsnämnder enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. och lokala organ med uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på social centralnämnd. Lokala organ kan också få uppgifter inom det kommunallagsreglerade området. Lagen föreslås gälla till utgången av år 1985.

Motionerna

I motionen 1979/80:125 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs "att riksdagen antar förslaget i propositionen 1979/80:54 till lag om ändring i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna med de ändringar som föranleds av vad som anförts i motionen".

Motionärerna anför att den föreslagna lagstiftningen genom sin utformning kan leda till att en försöksverksamhet med lokala organ med uppgifter inom socialvårdsområdet kommer att försenas i de kommuner som tillämpar systemet med sociala distriktsnämnder. Eftersom sociala distriktsnämnder har en treårig mandattid krävs en särskild ikraftträdandebestämmelse som gör det möjligt för kommunerna att under löpande mandatperiod avveckla de sociala distriktsnämnderna och i stället inrätta lokala organ.

Motionärerna anför vidare att den tidsperiod under vilken lagen kommer att gälla är alltför kort. Av hänsyn till det förberedelsearbete som krävs i kommunerna bör enligt motionen försöksperioden utsträckas till utgången av år 1988. För att underlätta för de kommuner vilka liksom Örebro kommun planerar en försöksverksamhet med lokala organ med socialvårdsuppgifter i en del av kommunen bör enligt motionärerna lagtexten omarbetas så att det

blir möjligt för kommuner med sociala distriktsnämnder att behålla dessa i de kommundelar som inte berörs av försöksverksamheten.

I motionen 1979/80:128 av Britta Hammarbacken m. fl. (c, m, fp) hemställs "att riksdagen vid behandlingen av propositionen 1979/80:54 beslutar om den ändring i lagförslaget som anges i motionen". Motionärerna anför att det är tveksamt om kommunfullmäktige har rätt att avveckla sociala distriktsnämnder under löpande mandatperiod. De kommuner som inrättat lokala distriktsnämnder kan därför bli förhindrade att starta en försöksverksamhet på detta område före årsskiftet 1982-1983. Detta innebär enligt motionärerna bl. a. att den försöksverksamhet med lokala organ som planeras inom Örebro kommun riskerar att bli försenad. För att undvika detta föreslås en ikraftträdandebestämmelse i lagen av motsvarande innebörd som den vilken föreslås i den tidigare nämnda motionen. Med en sådan bestämmelse blir det enligt motionärerna möjligt för bl. a. Örebro kommun att starta försök med lokala organ inom en del av kommunen den 1 juli 1980. De sociala distriktsnämnder som arbetar i andra delar av kommunen får då ombildas till lokala organ men kan behålla sina tidigare uppgifter oförändrade.

Gällande ordning m. m.

En huvudprincip inom kommunalrätten är att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. För varje uppgiftsområde skall det finnas ett enda förvaltningsorgan, dvs. en nämnd för hela kommunen. Det är därför inte möjligt att utan stöd i särskild lagstiftning inrätta flera nämnder som, var och en för ett geografiskt område, svarar för förvaltningsuppgifter av samma slag. För den specialreglerade förvaltningen är principen oftast fastslagen i resp. specialförfattning.

Undantag från denna princip utgör de sociala distriktsnämnderna. En kommun som har tillsatt social centralnämnd har enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. möjlighet att inrätta två eller flera sociala distriktsnämnder. Distriktsindelningen skall täcka hela kommunen. Social distriktsnämnds uppgifter är delvis lagbestämda. Enligt 4 § lagen om social centralnämnd ankommer det på social distriktsnämnd att avgöra ärenden som avser vård och behandling eller annan åtgärd beträffande enskild person enligt vårdlagarna. Fullmäktige kan också lägga andra uppgifter på social distriktsnämnd men grundförrådet av uppgifter för en social distriktsnämnd är obligatoriskt och på förhand fastlagt i lagen.

I förslaget till socialtjänstlag (prop. 1979/80:1) som f. n. behandlas av riksdagen föreslås vissa förändringar vad beträffar de sociala distriktsnämndernas uppgifter. I 43 § förslaget föreskrivs att distriktsnämnderna avgör ärenden som enligt socialtjänstlagen eller annan författning ankommer på socialnämnden och som avser vård eller annan åtgärd beträffande en enskild person, om inte fullmäktige har beslutat annorlunda beträffande viss grupp av ärenden. I 44 § i förslaget sägs att socialnämnden, om fullmäktige beslutar

det, får uppdra åt distriktsnämnderna att göra framställning till fullmäktige, att besluta i frågor som gäller den allmänt förebyggande verksamheten i distriktet, att handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av socialnämnden och att handlägga anställningsfrågor inom distriktsnämndens verksamhetsområde. För en närmare redogörelse för förslaget till socialtjänstlag i denna del hänvisas till propositionen 1979/80:1 (s. 379–387 samt 555–560).

Genom riksdagens beslut under våren 1979 med anledning av propositionen 1978/79:181 om lokala organ i kommunerna (KU 1978/79:36, rskr 1978/79:361) har kommunerna rätt att fr. o. m. den 1 januari 1980 inrätta lokala organ, t. ex. kommundelsråd, distriktsnämnder och institutionsstyrelser med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom det kommunallagsreglerade området. Krav på en lagstiftning syftande till detta hade förts fram i motioner till riksdagen (mot. 1978/79:675, 814 och 1108). Lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna är av försökskaraktär och utformad så att kommunerna ges största möjliga frihet att själva besluta om organisation och verksamhetsformer. För lokalorganen blir i allt väsentligt reglerna för de kommunallagsreglerade nämnderna tillämpliga. Dock föreskrivs att lokalt organ får väcka ärende hos fullmäktige endast om fullmäktige föreskrivit det. Fullmäktige kan också föreskriva att det lokala organet skall lämna sitt budgetförslag till den centrala nämnd som för kommunen som helhet handhar uppgifter inom det lokala organets uppgiftsområde. Fullmäktige fastställer de lokala organens uppgifter. Lagen är inte tidsbegränsad.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen om lokala organ i kommunerna anförde kommunförbundet i ett yttrande till konstitutionsutskottet att det var en brist att den försöksverksamhet som skulle komma att bedrivas med stöd av den nya lagen inte kunde omfatta även den specialreglerade sektorn. Förbundet föreslog riksdagen att uttala att en närmare analys borde göras av de problem som var förknippade med en utvidgning av försöksverksamheten till även dessa områden. En sådan analys borde enligt förbundet ske genom regeringens kansli i samarbete med den kommunaldemokratiska kommittén. Arbetet borde bedrivas så att det blev möjligt att framlägga en proposition som kunde behandlas av riksdagen under hösten 1979.

Konstitutionsutskottet anförde för sin del i sitt av riksdagen godkända yttrande:

Utskottet delar den uppfattning som kommer till uttryck i flera av motionerna och i Kommunförbundets yttrande att en reform som inte omfattar även det specialreglerade området är alltför begränsad. Det är därför viktigt att ett utredningsarbete kommer till stånd som syftar till en vidgning av området för försöksverksamheten. Enligt vad utskottet erfarit finns exempel på att kommun redan nu förbereder ansökan om dispens för att få tillstånd att pröva en form av lokalorgan även inom det specialreglerade området. Enligt utskottets mening är det väsentligt att sådana försök

påbörjas och får ingå i den utvärdering som kommunaldemokratiska kommittén har att göra. Utskottet delar Kommunförbundets uppfattning att de utredningar, som är nödvändiga för att kommunerna skall kunna inrätta lokala organ även på det specialreglerade området, bör bedrivas så att regeringen kan lägga fram förslag till riksdagen i en proposition som kan behandlas under hösten 1979. Vad utskottet anfört i denna del bör ges regeringen till känna.

Kommunaldemokratiska kommittén

Kommunaldemokratiska kommittén (KDK), som tillkallades efter regeringens beslut den 4 augusti 1977, har till uppgift att överväga reformer som kan stärka medborgarinflytandet i kommuner och landstingskommuner. Bland kommitténs uppgifter ingår att utarbeta förslag till en lagstiftning av mer permanent karaktär rörande lokala organ av olika slag. I samband därmed bör kommittén också pröva möjligheterna för kommunerna att även inrätta direktvalda kommundelsorgan.

Genom tilläggsdirektiv den 4 augusti 1977 (Dir 1977:96) erhöll KDK till uppgift att i samarbete med kommunförbundet med olika modeller belysa de möjligheter som den nya lagen om vissa lokala organ ger kommunerna att pröva en decentraliserad organisation. Kommittén har redovisat detta uppdrag i delbetänkandet Lokala organ i kommuner. Modeller för försöksverksamhet (Ds Kn 1979:10). Kommittén fick också i uppdrag att utarbeta underlag för den försökslagstiftning angående det specialreglerade området som riksdagen uttalade sig för vid behandlingen av propositionen om lokala organ. Kommitténs förslag i denna del, vilket ligger till grund för förslaget i propositionen 1979/80:54, har redovisats i delbetänkandet Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna (Ds Kn 1979:11). Betänkandet finns fogat som bilaga till propositionen.

I propositionen anför föredraganden att det är angeläget att KDK noga följer och utvärderar försöksverksamheten med lokala organ i kommunerna så att erfarenheterna av denna kan tas till vara i kommitténs fortsatta arbete på en permanent lagstiftning om lokala organ i kommuner och landstingskommuner. Enligt föredraganden bör försöksverksamheten pågå så länge att erfarenheterna från denna utgör ett ordentligt underlag för kommitténs överväganden i denna fråga. Föredraganden räknar med att ställning till ett förslag till permanent lagstiftning bör kunna tas i sådan tid att lagstiftningen kan träda i kraft senast den 1 januari 1986.

Utskottet

I propositionen 1979/80:54 föreslås att lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna ändras så att kommunerna fr. o.m. år 1980 ges möjlighet att bedriva försöksverksamhet med lokala organ även inom det specialreglerade området. Förslaget innebär att sådana förvaltnings- och

verkställighetsuppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på de sociala nämnderna, hälsovårdsnämnden, skolstyrelsen, byggnadsnämnden och trafiknämnden får överlämnas till lokala organ. Genom de föreslagna ändringarna i lokalorganslagen kommer kommunerna att kunna inrätta lokala organ som får uppgifter från både det kommunallagsreglerade och dessa specialreglerade områden.

Lokalorganslagen har försökskaraktär och föreslås i sin nya lydelse gälla till utgången av år 1985. Därefter bör det enligt föredraganden i propositionen vara möjligt att ta ställning till en permanent lagstiftning på detta område.

Med anledning av propositionen har väckts två motioner. I motionen 1979/80:125 av Hilding Johansson m. fl. (s) föreslås att lagens giltighetstid skall förlängas till utgången av år 1988. Motionärerna anför att den i propositionen föreslagna giltighetstiden är för kort av hänsyn till det omfattande förberedelsearbete som krävs i olika kommuner innan en försöksverksamhet med lokala organ kan komma till stånd. I motionen föreslås vidare en ikraftträdandebestämmelse i lagen som gör det möjligt för de kommuner som tillsatt sociala distriktsnämnder att under löpande mandatperiod ersätta dessa med lokala organ med uppgifter inom de sociala nämndernas uppgiftsområden. Med hänvisning till den försöksverksamhet med sådana lokala organ som planeras starta i Örebro kommun vid halvårsskiftet 1980 föreslås också att lagtexten under utskottsbehandlingen ses över så att det blir möjligt att pröva en organisation med lokala organ i endast en del av kommunen utan att därför de sociala distriktsnämnderna behöver avvecklas. Enligt propositionens förslag kan sociala distriktsnämnder inte förekomma samtidigt med lokala organ med uppgifter inom den sociala sektorn.

Den planerade försöksverksamheten i Örebro kommun tas upp även i motionen 1979/80:128 av Britta Hammarbacken m. fl. (c. m. fp) i vilken föreslås en ikraftträdandebestämmelse med samma syfte som den i motionen 125 föreslagna. Med en sådan bestämmelse blir det enligt motionärerna möjligt för bl. a. Örebro kommun att den 1 juli 1980 avveckla de sociala distriktsnämnderna och ersätta dessa med lokala organ. Motionärerna anför att de distriktsnämnder som arbetar inom områden som inte berörs av försöksverksamheten då visserligen måste ombildas till lokala organ men kan behålla sina uppgifter oförändrade. Därigenom blir det enligt motionärerna möjligt att begränsa försöksverksamheten till en del av kommunen och i praktiken behålla den tidigare ordningen i övriga kommundelar.

Utskottet får för sin del anföra följande.

Lokalorganslagen och de förändringar i denna som föreslås i propositionen syftar till att ge möjligheter för de kommuner som så önskar att pröva en decentraliserad förtroendemannaorganisation. Bestämmelserna är så utformade att de ger kommunerna största möjliga frihet att välja en modell som är väl anpassad till de lokala förhållandena. En sådan princip ligger väl i linje

med det synsätt som präglar den nya kommunallagen, nämligen att kommunerna själva har bäst förutsättningar att avgöra sina organisatoriska frågor. Den skapar också förutsättningar för en varierad försöksverksamhet med olika lösningar i olika kommuner vilket är av värde med tanke på den utvärdering som måste föregå en permanent lagstiftning angående lokala organ.

När förslaget till lokalorganslagen behandlades av riksdagen under föregående riksmöte uttalade utskottet (KU 1978/79:36) i sitt av riksdagen godkända betänkande att en reform som inte omfattade även det specialreglerade området var alltför begränsad. Enligt utskottets mening var det väsentligt att regeringen redan under hösten 1979 föreslog de förändringar i lagen som var nödvändiga för att få till stånd en försöksverksamhet även inom de specialreglerade nämndernas uppgiftsområden. De nu föreslagna lagändringarna svarar i allt väsentligt väl mot vad utskottet då avsåg. Lokalorganslagen ger i sin nya lydelse goda förutsättningar för en fortsatt decentralisering inom kommunerna.

I ett avseende bör dock förslaget, som anförs i motionerna, omarbetas. Bestämmelsen i lagförslaget (2 § andra stycket) att kommun med sociala distriktsnämnder inte samtidigt får inrätta lokala organ med uppgifter från den sociala centralnämndens uppgiftsområde medför att en kommun som vill pröva en organisation med lokala organ i en del av kommunen inte kan behålla de sociala distriktsnämnderna i övriga delar av kommunen. Detta förhindras också av lagen om social centralnämnd m. m. enligt vilken den distriktsindelning som de sociala distriktsnämnderna arbetar inom skall täcka hela kommunens yta. Som framhållits av kommunaldemokratiska kommittén i det betänkande, som fogats som bilaga till propositionen, är det vidare tveksamt om kommunfullmäktige har rätt att avveckla sociala distriktsnämnder under löpande mandatperiod.

Dessa begränsningar i kommunernas handlingsfrihet på detta område kan innebära problem för de kommuner som i dag tillämpar systemet med sociala distriktsnämnder. Dels tvingas de att avvakta med försöksverksamhet på detta område till mandatperiodens slut, dvs. till årsskiftet 1982-1983, dels medför ett begränsat försök i en mindre del av kommunen att samtliga sociala distriktsnämnder antingen måste avvecklas helt eller också som framhålls i motionen 128 ombildas till lokala organ enligt den nu föreslagna lagstiftningen.

I ett fall, Örebro kommun, kan dessa bestämmelser leda till att ett sedan flera år tillbaka planerat försök med s. k. kommundelsnämnder måste uppskjutas i två och ett halvt år. Örebro kommun, som i dag tillämpar systemet med sociala distriktsnämnder, avser att fr. o. m. den 1 juli 1980 i en del av kommunen inrätta lokala organ med uppgifter från socialnämndens, skolstyrelsens, fritidsnämndens och kulturnämndens uppgiftsområden.

De planerade försöken i Örebro kommun bör, som framhålls i motionerna, bli av stort intresse för övriga kommuner. Det vore därför olyckligt

om de inte kunde komma i gång så snart som förberedelsearbetet medger. Utskottet delar den uppfattning som kommer till uttryck i propositionen att det knappast kan vara en lämplig ordning att kommunerna i samma område samtidigt har flera organ på lokal nivå med uppgifter inom den sociala sektorn. Däremot bör det för att underlätta en geografiskt begränsad försöksverksamhet vara möjligt för de kommuner, som så önskar, att behålla organisationen med sociala distriktsnämnder intakt i de områden som inte berörs av försöksverksamheten med lokala organ.

För att kommuner med sociala distriktsnämnder skall kunna starta försök med lokala organ med uppgifter inom den sociala sektorn oberoende av gällande mandattider för de sociala distriktsnämnderna och utan att dessa måste avvecklas i de delar av kommunen som inte berörs av försöken bör införas två nya stycken i ikraftträdandebestämmelsen. Dessa har i utskottets förslag utformats så att verksamheten inom de sociala distriktsnämnderna upphör oberoende av gällande mandattider i de områden inom vilka de lokala organen inrättas. Inom övriga delar av kommunen fortsätter de sociala distriktsnämndernas verksamhet som tidigare. Med den nya bestämmelsen bör också förbudet i 2 § andra stycket mot att inom samma kommun tillämpa systemet med lokala organ med uppgifter inom den sociala sektorn och sociala distriktsnämnder slopas.

Med denna av utskottet förordade ordning har de kommuner som vill starta en försöksverksamhet på detta område möjlighet att låta de sociala distriktsnämnderna fortsätta sitt arbete som tidigare eller, som påpekas i motionen 128, att ombilda dessa till lokala organ enligt lokalorganslagen. Kommunerna kan sålunda välja den organisatoriska lösning som framstår som den lämpligaste utifrån förutsättningarna i den enskilda kommunen. Detta innebär dock inte att kommuner som nu inte har social distriktsnämnd kan välja denna lösning vid sidan av försök med lokala organ. Utskottets förslag till lagtext framgår av bilaga till betänkandet.

Lokalorganslagen är en försökslagstiftning. I propositionen anförs att kommunaldemokratiska kommittén bör följa och utvärdera den försöksverksamhet som kommer till stånd så att erfarenheterna av denna kan tas till vara i kommitténs fortsatta arbete med en permanent lagstiftning om lokala organ i kommuner och landstingskommuner. Enligt utskottets mening är det viktigt att försöksverksamheten får pågå under tillräckligt lång tid för att de vunna erfarenheterna skall kunna tjäna som vägledning för en permanent lagstiftning. Samtidigt är det väsentligt att den delreform på detta område som nu genomförs inte onödigtvis fördröjer fullföljandet av det utredningsuppdrag, som givits åt den kommunaldemokratiska kommittén. Det är i dag inte möjligt att bedöma i vilken omfattning och med vilken tidsfördröjning kommunerna kommer att utnyttja de möjligheter som den föreslagna lagstiftningen skapar. Det bör därför ankomma på regeringen att med ledning av bl. a. kommunaldemokratiska kommitténs uppföljning av försöksverksamheten bedöma när tillräckligt erfarenhetsunderlag föreligger för

en översyn av bestämmelserna. Mot bakgrund av den enighet som råder rörande behovet av en snar lösning av dessa frågor finner utskottet en i förväg fastställd tidpunkt för dessa överväganden inte nödvändig. Utskottet föreslår med hänsyn härtill att bestämmelsen att lagen skall gälla till utgången av år 1985 slopas.

Utskottet hemställer med hänvisning till det anförda

att riksdagen

1. med anledning av propositionen 1979/80:54 och motionen 1979/80:125 och med bifall till motionen 1979/80:128 antar 2 § och ikraftträdandebestämmelsen i förslaget till lag om ändring i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna med den lydelse som framgår av bilaga till detta betänkande,
2. bifaller propositionen 1979/80:54 i övrigt.

Stockholm den 6 december 1979

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken (c), Sture Thun (s), Jan Prytz (m) och Allan Ekström (m).

Bilaga 1

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

Av utskottet föreslagen lydelse av 2 § och ikraftträdandebestämmelsen

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §
Ett lokalt organ kan ha till uppgift att för en del av kommunen eller för en eller flera anläggningar handha förvaltning och verkställighet som kan handhas av en eller flera sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen (1977:179). *Bestämmelserna i 3–5 §§ gäller endast för lokala organ med sådana uppgifter.*	Ett lokalt organ kan ha till uppgift att *1.* för en del av kommunen eller för en eller flera anläggningar handha förvaltning och verkställighet som kan handhas av en eller flera sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § andra stycket kommunallagen (1977:179) *och att* *2. för en del av kommunen handha förvaltning och verkställighet som enligt lag eller annan författning eller enligt en statlig förvaltningsmyndighets beslut med stöd av författning ankommer på socialnämnden, barnavårdsnämnden, den kommunala nykterhetsnämnden, sociala centralnämnden, hälsovårdsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen och som på grund av sin anknytning till kommundelen och beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ.* *Uppgifter som avser statligt reglerade tjänster får inte handhas av ett lokal organ. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vad som har sagts nu.*

Ikraftträdandebestämmelsen

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980.	Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980. *Om kommunfullmäktige i en kommun där det finns sociala distriktsnämnder enligt lagen (1970:296) om social centralnämnd m. m. inrättar lokala organ med uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på social centralnämnd, upphör distriktsnämndernas verksamhet när tjänstgöringstiderna för ledamöterna i de lokala organen börjar. Om fullmäktiges beslut innebär att redan inrättade lokala organ skall handha sådana uppgifter, upphör distriktsnämndernas verksamhet, när de lokala organen övertar de nyss nämnda uppgifterna.* *Vad som har sagts nu om att social distriktsnämnds verksamhet upphör gäller dock endast i fråga om de delar av kommunen där uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på social centralnämnd skall handhas av lokala organ.*