Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:23

om aktivt folkstyre i kommuner och landsting (prop. 1986/87:91 och 1987/88:100 delvis samt motioner)

KU
1987/88:23

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting samt fem följdmotioner. Vidare tar utskottet upp ett antal motioner från de allmänna motionstiderna 1987 och 1988 vilka på olika sätt har anknytning till propositionen. Dessutom behandlas två avsnitt i årets budgetproposition vilka också har samband med propositionen. I ärendet föreligger yttranden från social-, utbildnings- och bostadsutskotten, *bilagorna 1–3*.

Utskottets ställningstaganden innebär i huvuddrag följande.

Med anledning av de förslag i propositionen om aktivt folkstyre som går ut på att vidga möjligheterna att decentralisera nämndarbetet i kommunerna m.m. framhålls i betänkandet att utskottet självfallet ser positivt på en utveckling som syftar till att fördjupa och förstärka den kommunala demokratin i vårt land. Med hänsyn emellertid till att vissa av förslagen tidigare endast prövats i begränsad omfattning och till att någon slutlig utvärdering inte skett av den försöksverksamhet som bedrivits med stöd av den s.k. frikommunlagen har utskottet inte ansett sig kunna tillstyrka att den nuvarande försökslagstiftningen på området ersätts med en permanent lagstiftning. Ett enigt utskott har i stället förordat att de förslag till utvidgade decentraliseringsmöjligheter m.m. som lagts fram i propositionen skall prövas inom ramen för det pågående frikommunförsöket. Utskottets förslag innebär att den del av frikommunförsöket som grundar sig på frikommunlagen vidgas så att det i princip blir möjligt för de kommuner som så önskar att, efter beslut av regeringen, bedriva försöksverksamhet med stöd av lagen. Utskottet lägger i betänkandet fram förslag till vissa ändringar i bl.a. frikommunlagen, vars giltighetstid föreslås förlängd till utgången av år 1991.

Utskottet förordar att det pågående arbetet inom civildepartementet med sikte på förslag till en ny kommunallag fullföljs under medverkan av representanter för de politiska partierna i riksdagen. Utskottet har därvid pekat på ett antal frågor som bör uppmärksammas under beredningsarbetet. Förslagen i propositionen vad gäller ökat brukarinflytande och ökad målstyrning av kommunal verksamhet har tillstyrkts av utskottet.

I betänkandet behandlas även ett antal motioner rörande andra kommunalrättsliga frågor. Vissa av dessa föreslår utskottet besvarade under hänvisning till att frågorna inom kort kommer att bli föremål för utredning.

Övriga motioner avstyrks. I ärendet har avgivits fem reservationer och fem särskilda yttranden.

Propositionerna

I *proposition 1986/87:91* föreslår regeringen

1. att riksdagen antar förslag till

a) lag om ändring i kommunallagen (1977:179),

b) lokalnämndslag,

c) lag om ändring i lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation,

d) lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).

2. att riksdagen bereds tillfälle att ta del av vad statsrådet Holmberg i övrigt har anfört under avsnitten 1, 2 och 4.

I *proposition 1987/88:100, bilaga 2*, Gemensamma frågor, punkterna 13 (Förnyelse av den kommunala självstyrelsen och demokratin) och 14 (Den offentliga sektorns informationsverksamhet) föreslår regeringen att riksdagen bereds tillfälle att ta del av vad statsrådet Holmberg anfört.

Motionerna

Motioner med anledning av proposition 1986/87:91

1987/88:K1 av Birgit Friggebo m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående ett avskaffande av de offentliga monopolen,

2. att riksdagen beslutar att avslå 1 kap. 5 § tredje stycket i förslaget till lag om ändring i kommunallagen,

3. att riksdagen beslutar att avslå 1 kap. 5 § fjärde stycket i förslaget till lag om ändring i kommunallagen,

4. att riksdagen beslutar att avslå 1 kap. 5 § femte stycket i förslaget till lag om ändring i kommunallagen,

5. att riksdagen beslutar att avslå 3 kap. 13 a § i förslaget till lag om ändring i kommunallagen,

6. att riksdagen beslutar att avslå förslaget till lokalnämndslag,

7. att riksdagen hos regeringen begär förslag angående ny lokalnämndslag med möjlighet till direktvalda kommundelsfullmäktige enligt vad som anförts i motionen,

8. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts angående den kommunala informationen,

9. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen som ger kommunen rätt att fritt fatta beslut om den centrala nämndorganisationen i enlighet med vad i motionen anförts.

1987/88:K2 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen avslår propositionen i dess helhet.

1987/88:K3 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar avslå proposition 1986/87:91 Aktivt folkstyre i kommuner och landsting,

2. att riksdagen av regeringen begär förslag till en samlad översyn av den kommunalrättsliga regleringen i enlighet med vad i motionen anförs.

1987/88:K4 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs rörande utvärdering av pågående försöksverksamhet som grund för fortsatta lagstiftningsåtgärder,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs rörande privatisering av den grundläggande samhällsservicen,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i kommunallagen i syfte att garantera samtliga partiers insyn i kommunala nämnder och styrelser,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs rörande överläggningar om partistödets utformning,

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i vallagen vid val till kommunfullmäktige och landsting i enlighet med vad i motionen anförs,

6. att riksdagen avslår propositionens förslag under punkten 3.7 att socialnämnder, miljö- och hälsoskyddsnämnder, byggnadsnämnder och skolstyrelser skall bli fakultativa (frivilliga) nämnder.

1987/88:K5 av Birgitta Johansson (s) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag om att kommunerna skall åläggas en skyldighet att utbetala ersättning för förlorad arbetsinkomst till de förtroendevalda.

Motioner från allmänna motionstiden 1987

1986/87:K613 av Birgit Friggebo m.fl. (fp) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 2, 7 och 8),

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om införande av försöksverksamhet med direktvalda kommundelsfullmäktige,

7. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i lag om kommunalt partistöd så att det blir möjligt för kommuner att införa avtrappnings- och upptrappningsregler,

8. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i lag om kommunalt partistöd så att det blir möjligt för kommunerna att dela upp partistödet i en fast och en rörlig del.

1986/87:K615 av Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 3),

3. att riksdagen av regeringen begär förslag till lag om direkta val till lokala organ/nämnder i kommuner.

1986/87:K617 av Nils Berndtson och Bo Hammar (båda vpk) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförs om utvärdering av försöksverksamheten med lokala organ och eventuell försöksverksamhet med direktvalda lokala organ.

1986/87:K701 av Sten Andersson i Malmö (m) vari yrkas att riksdagen beslutar ändra vallagen i enlighet med vad som i motionen anförts.

1986/87:K703 av Bengt Silfverstrand och Birthe Sörestedt (båda s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om övergång till ett enhetligt valsystem vid kommun- och landstingsvalen.

1986/87:K705 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat utan spärregel vid val till kommunfullmäktige i valkretsindelad kommun,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till slopande av nuvarande 3-procentsspärr vid val till landsting.

1986/87:K710 av Alf Svensson (c) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär lagförslag om att 3-procentsspärren för val till landsting avskaffas och ersätts med en lägre spärr i enlighet med det som anförts i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär lagförslag i syfte att införa kommunala utjämningsmandat vid val till kommunfullmäktige i valkretsindelade kommuner i enlighet med det som anförts i motionen.

1986/87:K807 av Ingrid Hasselström Nyvall (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar om att hos regeringen begära förslag innebärande att lagstiftningen angående det kommunala partistödet ändras så att stödet kan utgå med dels ett grundbelopp, lika för alla representerade partier, dels ett belopp i relation till antalet mandat.

Motioner från allmänna motionstiden 1988

1987/88:K512 av Anders G Högmark m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en mer likvärdig behandling av egenföretagare vad avser ersättning vid förlorad arbetsförtjänst,

2. att riksdagen begär att regeringen vidtar erforderliga ändringar i aktuella förordningar samt i erforderliga fall förelägger riksdagen förslag i berörda författningar i syfte att tillgodose de i motionen framförda principerna om likvärdig behandling av egenföretagares förlorade arbetsförtjänst vid offentliga värv.

1987/88:K602 av Iris Mårtensson m.fl. (s) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det rättsliga skyddet vid politiskt arbete,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ersättning för förtroendeuppdrag.

1987/88:K606 av Alf Svensson (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av lagen om kommunalt partistöd så att grundbidrag för representerade partier samt partistöd till orepresenterade partier får utbetalas.

1987/88:K613 av Margit Gennser och Hugo Hegeland (båda m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om arbetet med det kommunala förnyelsearbetet och statsbidragsbestämmelserna till kommunerna.

1987/88:K616 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning som ger anställda rätt till ledighet för arbete inom politiska partier och folkrörelseorganisationer.

1987/88:K704 av Sten Andersson i Malmö (m) vari yrkas att riksdagen beslutar ändra vallagen i enlighet med vad i motionen anförts.

1987/88:K706 av Karl-Göran Biörsmark och Bengt Harding Olson (båda fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i vallagen som leder till att fasta mandat införs vid val till kommunfullmäktige,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i vallagen som leder till att en 2-procentsspärr införs vid val till kommunfullmäktige.

1987/88:K707 av Alf Svensson (c) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär lagförslag om att 3-procentsspärren för val till landsting avskaffas och ersätts med en lägre spärr i enlighet med det som anförts i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär lagförslag i syfte att införa kommunala utjämningsmandat vid val till kommunfullmäktige i valkretsindelade kommuner i enlighet med det som anförts i motionen.

1987/88:A707 av Kurt Ove Johansson och Lars-Erik Lövdén (båda s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kompletteringsmöjligheter till STP-systemet.

Utskottet

1. Inledning

Propositionen innehåller olika förslag som syftar till att utveckla och fördjupa demokratin i vårt land genom att öka medborgarnas, partiernas, de förtroendevaldas samt de kommunalanställdas aktiva medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten.

Propositionen bygger på förslag av 1983 års demokratiberedning (C 1983:03) framlagda i betänkandet (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Ett avsnitt i propositionen avser frågor som informationsdelegationen (B 1982:1) behandlat i betänkandet (SOU 1984:68) Samordnad samhällsinformation.

Propositionen innehåller fyra huvudavsnitt. I det första redogör civilministern översiktligt för syftena med förslagen och redovisar kortfattat sin syn på vissa allmänna principer som bör gälla den kommunala verksamheten. Här lämnas vidare vissa uppgifter angående den pågående översynen av kommunallagstiftningen. Regeringen har uppdragit åt en särskild arbetsgrupp, kommunallagsgruppen (C 1986:A), att bereda de i demokratiberedningens betänkande (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag intagna förslagen, vilka har remissbehandlats. Arbetsgruppen förväntas redovisa resultatet av sitt arbete under första halvåret 1988. I avsnitt 2 framläggs olika förslag som syftar till ett ökat medborgarinflytande i den kommunala verksamheten. Här föreslås bl.a. åtgärder för att stärka de s.k. brukarnas ställning, dvs. de som

utnyttjar kommunala tjänster av olika slag. Avsnitt 3 innehåller förslag som ger kommunerna ökade möjligheter att decentralisera nämndarbetet. Lagtekniskt skulle detta lösas genom en ny lag – lokalnämndslagen – som ersätter lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna. Samtidigt slopas några av bestämmelserna i lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (frikommunlagen). I avsnitt 4 förs fram förslag som syftar till att stärka och utveckla de politiska partiernas och de förtroendevaldas roll. Förslagen i avsnitten 2 och 4 medför vissa ändringar i kommunallagen.

Propositionen har föranlett fem motioner. I två av dessa – motionerna K2 (m) och K3 yrkande 1 (c) – hemställs att propositionen i sin helhet avslås. I motionerna påtalas som en brist i beredningen att propositionens lagförslag inte granskats av lagrådet. I motion K1 (fp) yrkas – med något undantag – avslag på propositionsförslagen. I motion K4 (vpk) föreslås avslag i fråga om bestämmelserna i den föreslagna lokalnämndslagen gällande centrala nämnder (yrkande 6) men i övrigt biträds propositionen. Motion K5 (Birgitta Johansson, s) behandlar en i avsnitt 4 i propositionen upptagen fråga gällande ersättning för förlorad arbetsinkomst till förtroendevalda. I betänkandet behandlas vidare 17 under de allmänna motionstiderna 1987 och 1988 väckta motioner innehållande motionsyrkanden med anknytning till propositionen. Dessa motioner rör följande frågor: direktvalda lokala organ, det kommunala partistödet, ekonomisk ersättning till de förtroendevalda och politikerrollen samt valsystemet i valkretsindelad kommun. Dessutom behandlas motionskrav gällande 3-procentsspärren vid landstingsval.

I yttrandena från berörda riksdagsutskott behandlas vissa av de i propositionen (avsnitt 3) upptagna frågorna om decentralisering och det därmed sammanhängande förslaget till lokalnämndslag jämte följdmotioner.

Utskottet behandlar i det följande – i skilda avsnitt – de olika propositionsförslagen, varvid utskottet börjar med förslagen i avsnitt 3. I samband därmed redogör utskottet för sin syn på hur den del av frikommunförsöket som grundar sig på frikommunlagen skall utvärderas och på hur det fortsatta kommunallagsarbetet skall bedrivas.

2. Större möjligheter att decentralisera nämndarbetet i kommunerna (prop. s. 29–45)

Propositionen

Det i propositionen framlagda förslaget till ny lokalnämndslag bygger till stor del på lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (lokalorganslagen), som varit i kraft sedan den 1 januari 1980. Genom lokalorganslagen infördes olika möjligheter för de kommuner som så önskade att decentralisera sitt nämndarbete. Lagen gav kommunerna stor frihet att inrätta lokala organ (nämnder) vilka handhar förvaltning och verkställighet som ankommer på central nämnd. Den ökade organisationsfriheten beträffande kommunernas förtroendemannaorgan gällde såväl det kommunallagsreglerade som det specialreglerade området. I lagens förarbeten (prop. 1979/80:54, KU 27) betonades att en definitiv reglering måste föregås av en utvärdering av

den försöksverksamhet som kunde komma att bedrivas med stöd av lagen. För landstingens del infördes vidgade decentraliseringsmöjligheter fr.o.m. år 1986 genom lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna.

I propositionen föreslås att de lagliga möjligheterna för kommunerna att decentralisera sitt nämndarbete nu bör förankras i en lagstiftning av "mer permanent karaktär" (prop. s. 35). Mot bakgrund av de goda erfarenheterna av det decentraliseringsarbete som bedrivits i kommunerna med stöd av i första hand bestämmelserna i lokalorganslagen föreslås i propositionen att bestämmelserna i den lagen efter viss överarbetning förs in i en ny lag, benämnd lokalnämndslagen. Några i lokalorganslagen intagna begränsningar när det gäller kommunernas möjligheter att på det specialreglerade området decentralisera uppgifter har därvid slopats. Genom den nya lagen, som även bygger på erfarenheter av den försöksverksamhet som bedrivits inom det s.k. frikommunförsöket med stöd av lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (frikommunlagen), ges kommunerna således större frihet att organisera det specialreglerade nämndarbetet. Det föreslås bl.a. att kommuner med geografiskt heltäckande nämnder skall ha möjlighet att lägga över de uppgifter som efter beslut om decentralisering återstår för obligatorisk specialreglerad nämnd på en annan central nämnd, t.ex. kommunstyrelsen. Förslaget innebär att socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen i sådana kommuner blir s.k. fakultativa specialreglerade nämnder.

De föreliggande förslagen återfinns i propositionen under avsnitten 3.3 (institutionsstyrelser inom det specialreglerade området), 3.4 (specialreglerade uppgifters anknytning till kommundel), 3.5 (statligt reglerade tjänster), 3.7 (centrala nämnder) och 3.8 (särskilda organ under lokala nämnder). Vidare läggs fram ett förslag som enbart gäller nämndorganisationen i de landstingsfria kommunerna (avsnitt 3.6).

Motionerna och yttrandena

I följdmotionerna K1 yrkande 6 (fp), K2 (m) och K3 yrkande 1 (c) yrkas avslag på lokalnämndslagen. I motion K4 yrkande 6 (vpk) yrkas avslag på den del av lokalnämndslagen som gäller centrala nämnder (avsnitt 3.7 i propositionen). Vissa invändningar mot propositionsförslaget i förevarande del har vidare framförts i de från socialutskottet (SoU), utbildningsutskottet (UbU) och bostadsutskottet (BoU) inhämtade yttrandena.

I motionerna K2 (m), K3 (c) och K4 (vpk) samt i yttrandena från UbU och BoU anges som en brist i beredningen av lokalnämndsförslaget att frikommunförsöket inte har slutförts och utvärderats. I motion K4 förutsätts att förslaget inte hindrar att en grundlig utvärdering av försöksverksamheten kommer till stånd och att erfarenheterna av en sådan utvärdering läggs till grund för fortsatta lagstiftningsreformer. I motionen begärs att detta ges regeringen till känna (yrkande 1). I motionerna K2 (m) och K3 (c) samt i yttrandena från UbU och BoU pekas vidare på att de förslag som den s.k. kommunallagsgruppen under 1988 kommer att lägga fram kan komma att få betydelse för förslaget. I motion K3 (c) och i yttrandet från UbU framhålls dessutom att resultatet av den s.k. styrningsberedningens uppdrag – i detta

ingår bl.a. att behandla frågor om en ändamålsenlig delegering inom skolstyrelsens förvaltningsområde – borde ha avvaktats. I motion K3 (c) förordas att stadganden om lokala organ/kommundelsnämnder införs i kommunallagen. Enligt motionärernas mening är de kommunala frågorna av sådan vikt att regleringen av dessa bör ske i ett sammanhang. I motionen hemställs att regeringen begär förslag till en samlad översyn av den kommunalrättsliga regleringen (yrkande 2).

En annan invändning är att förslaget inte öppnar möjlighet för direktvalda lokala nämnder. Enligt motion K1 (fp) är detta en allvarlig brist, som bör leda till att förslaget avslås (yrkande 6). Motionärerna anser att riksdagen hos regeringen bör begära ett nytt lokalnämndsförslag innehållande reglering av möjligheten till direktval (yrkande 7). Direktvalda lokala nämnder förordas vidare i motion K3 (c). Lagförslag gällande direktvalda lokala organ/nämnder begärs också i två av motionerna från allmän motionstid, nämligen motionerna 1986/87:K613 yrkande 2 (fp) och 1986/87:615 yrkande 3 (c). I motion K4 (vpk) erinras om att vpk i motion 1986/87:K617 förordat att på grundval av en utvärdering av försöksverksamheten med lokala organ försök genomförs med direkta val till sådana organ. I motion K4 framhålls vidare – mot bakgrund av uttalanden i propositionen om de betydelsefulla uppgifter de lokala nämnderna enligt lokalnämndslagen kommer att ansvara för (prop. s. 33) – vikten av att åtgärder vidtas för att garantera att även mindre partier blir representerade i de lokala nämnderna. Motionärerna anser att en bestämmelse härom bör intas i kommunallagen och föreslår att riksdagen begär förslag härom av regeringen (yrkande 3).

I några av motionerna och yttrandena framförs vidare farhågor över att de utvidgade möjligheterna att organisera nämndarbetet på det specialreglerade området kommer att leda till att nuvarande kvalitet på verksamheten inte kommer att kunna upprätthållas. I motionerna K2 (m) och K3 (c) samt i yttrandena från SoU och BoU befaras således kvalitetsförsämringar bestående i att de lokala nämnderna inte kommer att få samma kompetens som vederbörande centrala nämnd. Det erinras i sammanhanget om att många uppgifter inom det specialreglerade området har karaktären av myndighetsutövning och att en försämring av kompetensen hos de organ som handlägger dessa uppgifter medför risker för felaktig lagtolkning, oklarhet i praxis och därmed rättsosäkerhet. Förslaget kan därigenom leda till ett åsidosättande av den kommunala likställighetsprincipen. I några av motionerna befaras att förevarande del av förslaget kommer att innebära ökad byråkrati.

I motionerna K3 (c) och K4 (vpk) framförs farhågor för att den föreslagna möjligheten att kunna avskaffa obligatorisk specialreglerad nämnd och lägga över dess uppgifter på annat centralt organ, t.ex. kommunstyrelsen, kan medföra en försämring av kompetensen på central nivå genom att sådant organ får så många uppgifter att fackmässighet och insikt hos de förtroendevalda inte kan upprätthållas. I motion K4 (vpk) yrkas mot bakgrund av det anförda avslag på nyssnämnda förslag gällande de specialreglerade obligatoriska nämnderna (yrkande 6). I yttrandet från SoU framhålls det angelägna i att en lagstiftning på förevarande område innehåller garantier för att de sociala synpunkterna bevakas av ett därtill kompetent organ med överblick över hela kommunen. Förslaget om ökade möjligheter att fritt organisera de

centrala nämnderna kritiseras i motion K1 (fp) från en annan utgångspunkt. Enligt motionen går propositionsförslaget i denna del inte tillräckligt långt. Motionärerna anser att i kommunallagen bör intas bestämmelser, som gör det möjligt för varje kommun att fritt fatta beslut om den centrala nämndorganisationen både vad gäller den frivilliga kommunala nämndverksamheten och den obligatoriska. Enligt motionen bör bestämmelserna utformas och antas av riksdagen i förevarande ärende (yrkande 9).

I yttrandet från SoU riktas vidare principiella invändningar mot att lagförslaget inte anger på vilken nivå beslut kan fattas om åtgärder såsom inskränkningar i människors personliga frihet eller skydd för barn som löper allvarlig fara. I yttrandet från BoU erinras om att lokalorganslagen inte medger att de centrala nämnderna kan berövas sina övergripande och samordnande uppgifter.

Utskottets överväganden

Utskottet kan först konstatera att den del av förslaget som avser en utveckling av de möjligheter till organisationsfrihet för kommunerna som infördes genom 1979 års lokalorganslag i allt väsentligt har godtagits. De invändningar mot förslaget som rests gäller främst de föreslagna vidgade möjligheterna att förändra den kommunala nämndorganisationen på central nivå inom i första hand det specialreglerade området.

Enligt propositionen är tanken att den föreslagna lokalnämndslagen, som skall ersätta lokalorganslagen, på sikt skall inordnas i en ny kommunallag med ett särskilt kapitel om de kommunala nämndernas organisation.

Civilministern anger som huvudmotiv för att nu lägga fram ett förslag om ökad organisationsfrihet bl.a. följande. Hittills gjorda utvärderingar visar att erfarenheterna av decentraliseringsarbetet är i huvudsak positiva. Det är angeläget att ge de kommuner som infört lokala nämnder en möjlighet att anpassa och utveckla sin nämndorganisation. Det är viktigt att ge kommunerna nya organisatoriska förutsättningar redan inför nästa mandatperiod.

Utskottet får för sin del framhålla att en grundläggande förutsättning för att förslaget skall kunna godtas är att någon beaktansvärd risk inte föreligger för påverkan av de övergripande målsättningar i lagstiftningen på olika områden som riksdagen ställt upp för den specialreglerade kommunala verksamheten. Även propositionen bygger på denna princip och innehåller inga förslag till ändringar i dessa avseenden.

Av största betydelse är enligt utskottet självfallet att rättssäkerhetsintressena tillgodoses. Utskottet vill framhålla att de bestämmelser i lagar och förordningar som syftar till att värna rättssäkerheten är tillämpliga i samma utsträckning som hittills oavsett om en lokal nämnd handlägger ett ärende eller om det handläggs centralt. Den lokala nämndens beslut kan överklagas i samma mån som den centrala nämndens beslut. Kommunfullmäktige bör givetvis till en lokal nämnd överlämna endast sådana ärenden som nämnden, med de resurser som ställts till nämndens förfogande, bör vara i stånd att handlägga på ett sätt som är förenligt med kraven på såväl rättssäkerhet som likställighet vid behandlingen av kommunmedlemmarna. Det anförda innebär bl.a. att kommunfullmäktige vid beslut om decentralisering av

nämndorganisationen måste eftersträva att de olika lokala nämnderna inte får sinsemellan varierande kompetens när det gäller personella resurser m.m.

När det gäller de obligatoriska specialreglerade nämndernas verksamhet vill utskottet erinra om att nämnderna har vissa uppgifter som är av övergripande natur. Dessa torde i allmänhet inte kunna läggas ut på en lokal nämnd utan bör ligga kvar på central nivå. Detsamma gäller för en hel kommun gemensamma samordningsfunktioner. Att närmare specificera vilka uppgifter som bör ligga kvar på central nivå är med hänsyn till uppgifternas art och de varierande förhållandena i kommunerna inte möjligt. Det är av största vikt att vederbörande centrala organ förses med sådana resurser, som gör det möjligt för dessa att på ett effektivt och rättsenligt sätt fullgöra sina uppgifter.

Utskottet vill mot bakgrund av det anförda uttala följande. Förslagen att vidga möjligheterna för kommunerna att förändra och decentralisera sin nämndverksamhet syftar till att fördjupa och förstärka den kommunala demokratin. Utskottet är positivt till en sådan utveckling. Utskottet har svårt att se att några principiella betänkligheter i och för sig kan anföras mot att de decentraliseringsmöjligheter m.m. som nu föreslås görs tillgängliga för de kommuner som så önskar. Med hänsyn emellertid till att vissa av förslagen tidigare endast prövats i begränsad omfattning och att någon slutlig utvärdering inte skett av den försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation som bedrivits med stöd av frikommunlagen är utskottet mot bakgrund av de kritiska synpunkter som tidigare redovisats inte berett att nu tillstyrka en permanent lagstiftning på detta område. I stället bör de förslag till ökade möjligheter till decentralisering som lagts fram i lokalnämndslagen prövas ytterligare, i första hand inom ramen för det pågående frikommunförsöket. Samtidigt bör detta vidgas så att det i princip blir möjligt för de kommuner som så önskar att bedriva försöksverksamhet med stöd av frikommunlagen. Regeringen bör ges möjlighet att föreskriva vilka kommuner som får bedriva försöksverksamhet. Utgångspunkten för regeringens prövning bör vara att önskemål från kommunernas sida att få tillämpa lagen bör godtas om det inte föreligger särskilda skäl som talar mot det.

Utskottet föreslår sålunda att i stället för propositionens lagförslag vissa ändringar och kompletteringar görs i frikommunlagen och lokalorganslagen. Utskottets förslag medför att det inte är påkallat att göra den i propositionen föreslagna ändringen av 3 kap. 13 § tredje stycket kommunallagen (en redaktionell ändring föranledd av lokalnämndsförslaget).

Ett genomförande av de av utskottet föreslagna lagstiftningsändringarna innebär att de kommuner som omfattas av det föreslagna utvidgade frikommunförsöket i princip kommer att få samma decentraliseringsmöjligheter m.m. som följer av förslagen under avsnitten 3.3–3.8 i propositionen.

Utskottet föreslår således att frikommunlagen ändras så att det blir möjligt för regeringen att låta ytterligare kommuner bedriva berörd försöksverksamhet. Samtidigt föreslås att lagens giltighetstid förlängs med tre år, dvs. till utgången av år 1991. För att uppnå motsvarighet till de förslag till utvidgade möjligheter till decentralisering som lagts fram i propositionen i avsnitt 3.4

(specialreglerade uppgifters anknytning till kommundel) föreslås att föreliggande inskränkande bestämmelser i 8 § frikommunlagen beträffande kommunernas möjligheter att decentralisera uppgifter på det specialreglerade området tas bort. När det gäller propositionens avsnitt 3.3 (institutionsstyrelser inom det specialreglerade området) och 3.8 (särskilda organ under lokala nämnder) innebär frikommunlagens regler samma eller i något avseende en ännu mera långtgående organisationsfrihet. Dessa regler behöver därför inte ändras. Beträffande regleringen av den centrala nämndorganisationen (avsnitt 3.7) gäller att frikommunlagens nuvarande bestämmelser, vilka inte föreslagits ändrade i propositionen, innebär en något större organisationsfrihet jämfört med den föreslagna lokalnämndslagen. För att ge kommunerna de möjligheter som föreslagits under avsnitten 3.5 (statligt reglerade tjänster) och 3.6 (lokala nämnder i de landstingsfria kommunerna) föreslås ändringar i lokalorganslagen.

Utskottet lägger i det följande fram förslag till författningsändringar i nu nämnda hänseenden. Lagförslagen, som även innehåller vissa ändringar av redaktionell art m.m., återfinns i *bilaga 4*. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 maj 1988. Utskottets *specialmotivering* till lagförslagen lämnas i det följande.

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

1 § Enligt nuvarande lydelse av paragrafens första stycke får försöksverksamhet med stöd av lagen bedrivas i högst nio kommuner och tre landstingskommuner. Denna begränsning har i utskottets förslag borttagits. Som framgått i det föregående får det ankomma på regeringen att efter framförda önskemål från kommunernas sida bestämma vilka kommuner som får bedriva försöksverksamhet.

6 § Paragrafen reglerar den situationen att en förändring av nämndorganisationen sker under en löpande mandatperiod genom att verksamheten hos en central nämnd upphör sedan nämndens uppgifter med stöd av lagen överlåtits åt en eller flera andra nämnder. Förslaget, som delvis motsvarar 19 § i förslaget till lokalnämndslag, innebär att ledamöter och suppleanter i sådan nämnd automatiskt skall anses vara entledigade från sina uppdrag när den nya nämndorganisationen träder i kraft. I övrigt kan hänvisas till vad som i propositionen anförts i specialmotiveringen till 19 § lokalnämndslagen (s. 69 f.).

8 § Paragrafen innehåller för närvarande vissa inskränkande bestämmelser i fråga om möjligheterna att på ett lokalt organ lägga ut en specialreglerad uppgift. I utskottets förslag har bestämmelsernas slopats. Härigenom uppnås på förevarande punkt överensstämmelse med motsvarande förslag i propositionen. Beträffande de allmänna riktlinjer m.m. som bör gälla i fråga om decentralisering av specialreglerade uppgifter får utskottet hänvisa till sina uttalanden i det föregående samt till vad som anförts härom i propositionen, i första hand under avsnittet 3.4 (s. 38 f.).

2 § I paragrafens andra stycke finns för närvarande en inskränkande bestämmelse beträffande statligt reglerade tjänster. Uppgifter som avser sådana tjänster får inte handhas av ett lokalt organ. I propositionen föreslås – på grundval av bl.a. viss försöksverksamhet inom frikommunförsökets ram – att lokala nämnder ges möjlighet att handlägga uppgifter som avser statligt reglerade tjänster. Lagtekniskt har detta skett genom att i förslaget till lokalnämndslag inte intagits någon motsvarighet till lokalorganslagens ifrågavarande bestämmelse. Utskottets förslag innebär att den nuvarande bestämmelsen i lokalorganslagen skall utgå. Utskottet får i övrigt hänvisa till vad som anförts i propositionen under avsnitt 3.5 (s. 40).

2 a § Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 4 § i förslaget till lokalnämndslag. Genom förslaget ges lokala organ i en kommun som inte ingår i en landstingskommun i lag möjlighet att ansvara även för sådana lokala nämnduppgifter som skall fullgöras av hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden. Som framhålls i propositionen finns det många kommunala och landstingskommunala uppgifter i de landstingsfria kommunerna som kan behöva samordnas i ett organ på lokal nivå. Utskottet får i övrigt hänvisa till vad som i propositionen anförts i frågan i avsnitt 3.6 (s. 40 f.) och i specialmotiveringen (s. 64 f.).

5 § Den ovan föreslagna ändringen av 2 § har medfört en följdändring i tredje stycket i förevarande paragraf.

6 § Paragrafen, som är ny, överensstämmer med 4 § frikommunlagen, där regleringen avser de centrala nämnderna. Som framgår av motiven till frikommunlagen (prop. 1983/84:152 s. 20) är föreskriften avsedd att förhindra att sinsemellan svårförenliga funktioner handläggs inom en och samma nämnd. Förslaget till lokalnämndslag innehåller en sådan bestämmelse. Utskottet har funnit det lämpligt att i lokalorganslagen inta en motsvarande föreskrift. Utskottet kan här hänvisa till vad som anförts i frågan i propositionen (s. 65 f.).

Sammanfattningsvis innebär det anförda att utskottet föreslår att riksdagen med anledning av propositionsförslagen till lokalnämndslag, lag om ändring i frikommunlagen och lag om ändring i kommunallagen, såvitt avser 3 kap. 13 § och med anledning av motionerna K1 yrkande 6, K2 såvitt nu är i fråga, K3 yrkandena 1 och 2 såvitt nu är i fråga och K4 yrkande 6 antar utskottets i bilaga 4 framlagda lagförslag.

I förevarande avsnitt vill utskottet tillägga följande.

Det pågående frikommunförsöket innebär som känt att olika förändringar i och dispenser från den statliga regleringen av försökskommunernas verksamhet prövas. Regeringen har getts särskild befogenhet att medge avsteg från föreskrifter som regeringen eller myndigheterna i och för sig själva beslutar om men som är "riksdagsbundna" genom beslut av riksdagen om riktlinjer, anslagsvillkor o.d. Under beredningen av det nu aktuella ärendet har uppmärksammats 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. Det anförda bör ges regeringen till känna.

3. Det fortsatta kommunallagsarbetet m.m.

Utskottet vill i detta avsnitt först erinra om att vissa av de synpunkter som framförts i motionerna och yttrandena från berörda riksdagsutskott beträffande det fortsatta kommunallagsarbetet, frikommunförsökets utvärdering m.m. redovisats i föregående avsnitt (se ovan s. 7 f.).

I propositionen framhålls att de erfarenheter som kan vinnas av ett decentraliseringsarbete med stöd i den föreslagna nya ordningen bör kunna tas till vara vid utformningen av en ny kommunallag (prop. s. 34). När det gäller kommunallagsrevisionen bedrivs den som tidigare framgått för närvarande av en arbetsgrupp inom civildepartementet. Avsikten är att resultatet av gruppens juridisk-tekniska bearbetning av förslagen i 1983 års demokratiberednings betänkande (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag skall redovisas senast vid halvårsskiftet 1988. Enligt utskottets mening bör beredningsarbetet därefter ske under medverkan av representanter för de politiska partierna i riksdagen. En viktig uppgift blir att beakta erfarenheterna av den nuvarande lokalorganslagen och utvärderingen av den försöksverksamhet som bedrivits – och som kommer att bedrivas – inom frikommunförsöket med stöd av frikommunlagen (se nedan). I det sammanhanget kan det vara naturligt att överväga den i motion K1 (fp) upptagna frågan om behovet av en generell organisationsfrihet för kommunerna (yrkande 9). Enligt utskottet bör de jävs- och sekretessregler som bör gälla för den kommunala nämndverksamheten samtidigt ses över. Vad utskottet nu anfört bör inte utgöra hinder mot att i avvaktan på utvärderingen av det utvidgade frikommunförsöket lägga fram förslag till en ny kommunallag med tills vidare oförändrade bestämmelser om nämndorganisationen eller mot delreformer om det bedöms angeläget.

Vad angår den i bl.a. motion K4 yrkande 1 (vpk) upptagna frågan om utvärdering av frikommunförsöket får utskottet anföra följande.

Det ankommer på stat–kommunberedningen (C 1983:02) att svara för frikommunförsökets utvärdering. Ett sådant arbete pågår för närvarande bl.a. vid Göteborgs universitet. Till stat–kommunberedningen är en särskild parlamentarikergrupp knuten med representanter för de fem nuvarande riksdagspartierna. Enligt de direktiv som utfärdats till stat–kommunberedningen (dir. 1983:30 och 1984:28) skall en slutrapport lämnas över försöksverksamheten senast den 30 juni 1989. Det bör ankomma på stat–kommunberedningen att svara för utvärderingen av den ytterligare försöksverksamhet som kommer att bedrivas i enlighet med de förslag som utskottet nu lägger fram.

Vad utskottet med anledning av propositionen och motionerna 1987/88:K1 yrkande 9 och 1987/88:K4 yrkande 1 sålunda anfört beträffande parlamentarisk medverkan i det fortsatta kommunallagsarbetet och utvärdering av frikommunförsöket bör ges regeringen till känna.

4. Direktvalda lokala organ m.m.

Utskottet övergår härefter till den i ett flertal motioner upptagna frågan om direktvalda lokala organ/nämnder (se ovan s. 8). I propositionen diskuteras frågan i ett särskilt avsnitt (prop. s. 33 f.), där det också finns en redogörelse för frågans tidigare behandling. Civilministern anser av främst principiella skäl att något system som skulle göra det möjligt att direktvälja de lokala nämnderna inte bör införas.

Frågan om direktvalda lokala organ har tagits upp av den kommunaldemokratiska kommittén i betänkandet (Ds Kn 1981:8) Direktvalda lokala organ, en principdiskussion. Betänkandet har remissbehandlats. Sedan dess har frågan i olika sammanhang aktualiserats, bl.a. genom riksdagsmotioner. I det betänkande som förevarande proposition grundar sig på behandlades inte direktvalsfrågan. Frågan har dock tagits upp av ett antal av de remissinstanser som yttrat sig över betänkandet.

Mot bakgrund av den fortgående debatt som förts rörande frågan om direktvalda lokala organ/nämnder och med hänsyn till den omfattning som arbetet med decentraliserad nämndverksamhet numera fått bör enligt utskottets mening hinder inte föreligga under det fortsatta beredningsarbetet med en ny kommunallag att överväga direktvalsfrågan. Beredningsarbetet bör även omfatta den i motion 1987/88:K4 yrkande 3 upptagna frågan om möjligheterna att ytterligare förbättra de mindre partiernas insyn och arbetsförhållanden i kommunalpolitiken. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av propositionen och motionerna 1986/87:K613 yrkande 2, 1986/87:K615 yrkande 3, 1986/87:K617, 1987/88:K1 yrkande 7, 1987/88:K3 yrkande 2 såvitt nu är i fråga samt 1987/88:K4 yrkande 3 bör ges regeringen till känna.

5. Brukarinflytande (prop. s. 12–25); privatisering av kommunal verksamhet

I förevarande avsnitt läggs fram vissa förslag som är avsedda att stärka de s.k. brukarnas inflytande i den kommunala beslutsprocessen. Med brukare avses personer som nära och personligt berörs av den kommunala verksamheten på olika områden och som i regel utnyttjar denna kontinuerligt under längre perioder (se prop. s. 13).

Kommunallagen medger redan nu att brukarna deltar i den kommunala beslutsprocessen. Detta kan ske genom olika former av samråd eller i den beredning som föregår de kommunala besluten. De i förevarande avsnitt framlagda förslagen syftar till att utveckla dessa samrådsformer, i första hand genom att fördjupa samspelet mellan brukare och anställda. För att markera behovet av närmare kontakter mellan brukarna och den kommunala förvaltningen föreslås att en särskild regel tas in i kommunallagen – i 1 kap. 5 § tredje stycket – om att de kommunala nämnderna skall verka för att

samråd sker med brukarna. Enligt förslaget ankommer det på kommunstyrelsen och 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 förvaltnings verksamhet. Bestämmelsen har getts en allmän icke rättsligt bindande utformning. Ett uteblivet samråd i ett visst ärende innebär därför inte att beslutet blir ogiltigt. Enligt propositionen är det i första hand de anställda och brukarna av verksamheter vid t.ex. barnstugor, skolor, fritidsgårdar, dagcentraler för pensionärer, servicesjukhus och sjukhem som bör samråda om hur ekonomiska och andra resurser skall användas för att verksamheten skall få en så god kvalitet som möjligt.

I syfte att förstärka brukarinflytandet föreslås vidare ytterligare bestämmelser om samråd i en ny 13 a § i 3 kap. kommunallagen, vilka knyter an till lagens delegeringsregler. Förslaget innebär att ett delegeringsuppdrag från styrelsen eller en nämnd till en anställd skall kunna förenas med villkor om samråd med brukarna. Ytterst skall emellertid beslutanderätten ligga kvar hos nämnden, om enighet inte kan uppnås. En kommunal tjänsteman bör alltså i sådana fall hänskjuta frågan till nämnden. Skulle han underlåta detta och fatta beslut i saken torde beslutet kunna angripas genom kommunalbesvär. Det betonas i propositionen att samrådsmöjligheterna inte endast omfattar institutionsbundna verksamheter utan också kan förekomma inom t.ex. hemsjukvård och social hemtjänst.

I motion K1 yrkandena 2 och 5 (fp) hemställs att de båda lagförslagen avslås. Enligt motionen kommer förslagen för flertalet kommuner inte att innebära några förändringar av rådande praxis. I motionen framhålls vikten av att brukarna inte bara kan påverka hur den offentliga servicen skall utformas utan också ges möjlighet att välja om de vill utnyttja den offentliga servicen eller i stället begagna sig av enskilda alternativ. Motionärerna begär i det sammanhanget ett tillkännagivande till regeringen om avskaffande av de s.k. offentliga monopolen när det gäller kommunal service (yrkande 1). Enligt motionen kan det befaras att propositionens förslag leder till ökad korporativism på det kommunala området.

Enligt motion K2 (m) ger lagförslagen anledning till ett flertal invändningar av såväl principiell som praktisk natur. Bl.a. ifrågasätts om förslagen är förenliga med det representativa demokratiska systemet. Motionärerna anser det anmärkningsvärt att begreppet brukare inte getts en klar och precis definition. Enligt motionen kommer ett genomförande av förslaget att leda till avsevärda tillämpningsproblem på grund av svårigheterna att veta vem som kan anses som brukare eller vilka som skall anses som företrädare för brukarna. I motionen framhålls det angelägna i att privata alternativ tillåts inom den offentliga tjänstesektorn.

Frågan om privatisering av kommunal verksamhet tas även upp i motionerna K4 (vpk) och 1987/88:K613 (Margit Gennser och Hugo Hegeland, m). Enligt motion K4 medför en privatisering av verksamheter som kommuner och landsting svarar för en rad negativa kommunaldemokratiska konsekvenser för kommuninvånarna. Det är mot denna bakgrund vpk:s strävan att även i framtiden verka för att de kollektiva omsorgsformerna och nyttigheterna skall styras och förvaltas av samhälleliga organ. I motionen

begärs att detta skall ges regeringen till känna (yrkande 2). I motion 1987/88:K613 tas upp de förslag om förnyelse av det kommunala arbetet som folkrörelseutredningen (C 1986:01) lagt fram i betänkandena (SOU 1987:33–35) – Ju mer vi är tillsammans. Enligt motionärerna kan förslagen, som bl.a. går ut på att främja vissa föreningars möjligheter att överta och driva offentlig verksamhet, inte genomföras utan skadeverkningar av ekonomisk art. Vidare görs gällande att förslagen kan komma att leda till att medborgarnas berättigade krav på en god service undergrävs. Motionärerna föreslår i stället att vissa närmare angivna marknadsekonomiska lösningar prövas. Enligt motionen genomförs dessa enklast genom förändringar i statens transfereringssystem till kommunerna och genom avskaffande av vissa statliga regler och normer som styr den kommunala verksamheten. Motionärerna anser att en snabb översyn bör komma till stånd av statsbidragsbestämmelserna till kommunerna syftande till att främja konkurrensen på den offentliga tjänstesektorn. Det anförda bör enligt motionen leda till nya direktiv för stat–kommunberedningens fortsatta arbete. Motionärerna begär ett tillkännagivande i frågan till regeringen.

Utskottet får för egen del anföra följande. Utskottet delar uppfattningen att ett vidgat brukarinflytande är ägnat att stimulera de enskilda människornas intresse för och engagemang i kommunal verksamhet på olika områden. Enligt utskottets mening har propositionsförslagen getts en sådan avgränsning att någon risk för kränkning av den representativa demokratin inte torde föreligga. Utskottet delar alltså inte de farhågor på denna punkt som framförts i motion K2 (m). Enligt utskottet kan man utgå ifrån att den styrelse eller nämnd som utnyttjar de föreslagna delegeringsmöjligheterna gör de preciseringar av brukarkretsen m.m. som behövs. Inte heller i övrigt finner utskottet anledning till erinran mot propositionen i denna del. Utskottet avstyrker således motionerna K1 yrkandena 2 och 5, K2 såvitt nu är i fråga och K3 yrkande 1 såvitt nu är i fråga.

De i motionerna upptagna frågorna om privatisering av kommunal verksamhet har samband med de i det föregående nämnda förslagen av folkrörelseutredningen (SOU 1987:33–35). Förslagen bereds för närvarande inom civildepartementet. Utskottet finner mot denna bakgrund inte anledning att i förevarande sammanhang göra några uttalanden i privatiseringsfrågorna. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna K1 yrkande 1, K4 yrkande 2 och 1987/88:K613.

6. De anställdas roll (prop. s. 25–28)

I propositionen föreslås att en bestämmelse om den kommunala personalen införs i kommunallagen (1 kap. 5 § femte stycket).

I motion K1 (fp) yrkas att förslaget avslås på denna punkt (yrkande 4). Motionärerna framhåller att det självfallet inte finns något att invända mot det uppenbara sakförhållande som beskrivs i den föreslagna bestämmelsen men att denna är överflödig.

Enligt utskottet kan det i det fortsatta arbetet med en ny kommunallag finnas anledning att även ta upp frågan om den kommunala personalens ställning. Utskottet anser därför att resultatet av dessa överväganden bör

avvaktas. Utskottet föreslår således att propositionsförslaget i denna del avslås.

7. Ökad målstyrning av kommunal verksamhet (prop. s. 47–50)

I propositionen läggs fram ett förslag som preciserar kommunernas och landstingens möjligheter att besluta om ramanslag till nämnderna och i samband därmed föreskriva villkor för nämndernas frihet att disponera anslagen. En ny bestämmelse om detta föreslås intagen i kommunallagen (1 kap. 6 § första stycket). Syftet är att stödja utvecklingen mot en ökad målstyrning av den kommunala verksamheten.

I motion K1 (fp) berörs förevarande propositionsavsnitt. Motionärerna, som i och för sig inte har några invändningar i sak, anser att förslaget borde ha beretts mer omsorgsfullt.

Utskottet får anföra följande. Det finns för närvarande inga bestämmelser som närmare reglerar frågan om vilka möjligheter fullmäktige har att till nämnderna ge finansbemyndiganden. Om en nämnd får alltför fria händer att omdisponera anslag inom sin verksamhet, kan detta innebära en förskjutning av kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna. Som exempel kan nämnas att en nämnd tilldelas ramanslag för hela sin verksamhet utan att till detta är knutet anslagsvillkor.

Förslaget innebär ett klarläggande av frågan. Enligt den föreslagna bestämmelsen får fullmäktige i samband med att budgeten fastställs eller anslag beviljas uppdra åt styrelsen eller någon annan nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt. Förslaget innebär inte någon ändring i kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna utan syftar endast till att precisera gränserna för fullmäktiges möjligheter att ge vida anslagsbemyndiganden.

Utskottet, som tillstyrker förslaget, vill understryka att för att fullmäktige skall kunna bevilja nämnd ett ramanslag för en hel verksamhet eller för en hel nämnd är det nödvändigt att fullmäktige fastställt sådana riktlinjer eller andra generella beslut för verksamheten i fråga att dess politiska prioriteringar blir respekterade. Detta innebär bl.a. att fullmäktige, såsom också framgår av propositionen (s. 61), måste ha tagit ställning till verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet liksom till kostnader och intäkter i stort.

8. De förtroendevaldas och partiernas uppgifter (prop. s. 52–54)

När det gäller de förtroendevaldas uppgifter anges i propositionen att deras roll som medborgarnas ombud i den kommunala verksamheten behöver förstärkas. Det föreslås att detta markeras genom en precisering i kommunallagen (1 kap. 5 § fjärde stycket) av de förtroendevaldas huvudsakliga uppgifter. Enligt förslaget bör de förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder särskilt ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning,

omfattning och kvalitet. Ett syfte med förslaget anges vara att främja utvecklingen mot en klarare rollfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda kommunala tjänstemännen.

I motion K1 (fp) kritiseras förslaget som enligt motionärerna innebär risk för att betydande makt överförs från de förtroendevalda till de anställda. Motionärerna är inte beredda att acceptera en sådan urholkning av den kommunala demokratin och minskning av de förtroendevaldas inflytande och avstyrker förslaget (yrkande 3).

Utskottet uppfattar att syftet med den föreslagna bestämmelsen är att stärka de förtroendevaldas ställning. Utskottet har ingen erinran mot viljeinriktningen om att de förtroendevaldas arbete i styrelsen och övriga nämnder mera bör inriktas på målstyrning än detaljstyrning. Frågan om de förtroendevaldas uppgifter m.m. har emellertid ett direkt samband med de frågor som skall övervägas under det fortsatta kommunallagsarbetet. Enligt utskottets mening bör resultatet av detta arbete avvaktas innan ställning tas till utformningen av en särskild bestämmelse i kommunallagen i ämnet. Utskottet föreslår att riksdagen med anledning av propositionen och motionerna K1 yrkande 3, K2 såvitt nu är i fråga och K3 yrkande 1 såvitt nu är i fråga ger regeringen det anförda till känna.

9. Återstående lagförslag i proposition 1986/87:91

De återstående lagförslagen i propositionen, dvs. förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179), såvitt avser dels en redaktionell ändring i 1 kap. 5 § andra stycket, dels att med vissa språkliga justeringar överföra den nuvarande delegeringsregeln i 1 kap. 5 § fjärde stycket till andra stycket i den nya 6 § i samma kapitel samt förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620), tas inte upp särskilt i någon av motionerna i ärendet. Utskottet tillstyrker förslagen, vilka – liksom de övriga i det föregående tillstyrkta förslagen till ändringar i kommunallagen – föreslås träda i kraft den 1 maj 1988.

10. Kommunal information (prop. s. 28–29)

I förevarande avsnitt av propositionen erinrar civilministern om de överväganden rörande bl.a. kommunal information som redovisats av dels informationsdelegationen (B 1982:01) i betänkandet (SOU 1984:68) Samordnad samhällsinformation, dels 1983 års demokratiberedning i rapporten Öppna förvaltningen. I informationsdelegationens betänkande föreslås bl.a. att ett centralt samordningsorgan – rådet för samhällsinformation – inrättas under civildepartementet. I propositionen uttalas att det är angeläget att ett fortsatt utvecklingsarbete rörande informationsfrågorna inom den offentliga sektorn kommer till stånd. För närvarande är det emellertid inte möjligt att ta definitiv ställning till formerna för central och regional samordning på detta område.

Enligt motion K1 (fp) är samordningen mellan statliga och kommunala organs informationsinsatser knappast en uppgift som bör lösas med lagstiftning och centrala direktiv. Kommunerna bör även i fortsättningen självstän-

digt handha information i kommunala frågor. Motionärerna anser att riksdagen bör ge regeringen detta till känna (yrkande 8).

Utskottet har inte funnit anledning att nu göra något särskilt uttalande angående informationsfrågorna och anser heller inte behov föreligga att göra något tillkännagivande till regeringen i saken. Yrkandet i motion K1 avstyrks följaktligen.

11. Det kommunala partistödet (prop. s. 54–56); ekonomisk ersättning till de förtroendevalda (prop. s. 56–57); politikerrollen

I propositionen behandlas i ett särskilt avsnitt frågan om förändringar av det kommunala partistödet. Det erinras om att demokratiberedningen ansett att kommunerna och landstingen har ett tillfredsställande utrymme för att ge ekonomiskt stöd till de politiska partierna (SOU 1985:28 s. 116). Civilministern, som gör den bedömningen att frågan om en översyn av det kommunala partistödet bör prövas ytterligare, anger att han har för avsikt att få belyst olika alternativa modeller för detta stöd. I propositionen pekas därefter på olika frågor som bör omfattas av utredningsarbetet. I ett annat avsnitt i propositionen behandlas bl.a. frågan om det finns skäl att införa en skyldighet för kommunerna och landstingen att ersätta förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst när de fullgör kommunala uppdrag. Den sedan den 1 juli 1983 gällande ordningen innebär att det är kommunerna och landstingen själva som får besluta om sådan ersättning skall införas och i så fall vilken form den skall ha. Civilministerns uppfattning är att den angivna möjligheten i och för sig inte utnyttjats i tillräcklig mån. Han är dock inte beredd att i förevarande sammanhang aktualisera särskilda åtgärder i frågan.

I flera av motionerna i ärendet tas upp frågor som har samband med de i det föregående redovisade propositionsavsnitten. I motionerna K4 yrkande 4 (vpk), 1986/87:K613 yrkandena 7 och 8 (fp), 1986/87:K807 (Ingrid Hasselström Nyvall, fp) och 1987/88:K606 (Alf Svensson, c) framförs således olika synpunkter och förslag rörande det kommunala partistödets konstruktion m.m. I fem motioner tas vidare upp frågor om ersättning för förlorad arbetsförtjänst åt kommunalt förtroendevalda och framförs olika förslag vilka bl.a. skulle göra det möjligt för de förtroendevalda att fullgöra politiskt förtroendeuppdrag på ordinarie arbetstid utan inkomstförlust. Bland förslagen märks följande. I motion K5 (Birgitta Johansson, s) förordas lagstiftning som ålägger kommunerna att utbetala ersättning för förlorad arbetsförtjänst till de förtroendevalda. I motion 1987/88:K512 (Anders G Högmark m.fl., m) begärs lagstiftningsåtgärder för att uppnå likställighet mellan egenföretagare och anställda i fråga om möjligheterna att erhålla ersättning för förlorad arbetsförtjänst för politiskt uppdrag. I motion 1987/88:K602 (Iris Mårtensson m.fl., s) begärs lagstiftningsåtgärder för att stärka det rättsliga skyddet för politiskt arbete. I motion 1987/88:K616 (vpk) begärs förslag till lagstiftning som ger anställda rätt till ledighet för arbete inom politiska partier och folkrörelseorganisationer. Slutligen begärs i motion 1987/88:A707 (Kurt Ove Johansson och Lars-Erik Lövdén, s) åtgärder för att säkerställa att förtroendevalda med s.k. STP-pension vid fullgörande av politiskt förtroendeuppdrag inte skall gå miste om vissa förmåner.

Utskottet har inhämtat att civilministern inom kort kommer att tillkalla en särskild utredning med uppdrag att överväga frågor om ersättning till de kommunalt förtroendevalda, utformning av det kommunala partistödet samt politikerrollen. Enligt direktiven skall utredningsarbetet avse en bedömning av konsekvenserna av olika sätt att konstruera det kommunala partistödet. I sammanhanget bör utredningen redovisa förekomsten av andra bidragsformer vid sidan av det mandatbundna partistödet. Vidare skall övervägas stödet till de politiska ungdomsorganisationerna samt stödet till de politiska kvinnoorganisationerna. Det framhålls att det material som tas fram bör kunna ligga till grund för överläggningar mellan partierna i riksdagen om partistödsfrågan.

Beträffande frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst bör utredningen kartlägga vilka regler som tillämpas i kommuner och landsting när det gäller ersättning till de kommunalt förtroendevalda, varefter förslag bör lämnas hur ett system kan konstrueras där ersättningen täcker förlorad arbetsförtjänst. Vidare bör klargöras semesterreglernas tillämpning på kommunala förtroendeuppdrag. I det sammanhanget bör övervägas vilka ändringar i lagstiftningen som behövs för att ledighet för kommunalt uppdrag kan bli semesterlönegrundande frånvaro enligt semesterlagen. Vidare bör utredningen omfatta de förtroendevaldas försäkringsskydd.

Slutligen skall utredningen göra en analys av de förtroendevaldas situation i kommuner och landsting. Analysen skall ligga till grund för åtgärder i syfte att stärka och förbättra de förtroendevaldas arbetsmöjligheter.

Förslag om partistöd och ersättning till de förtroendevalda bör enligt direktiven om möjligt presenteras senast den 1 september 1988. I övrigt bör utredningen vara klar senast den 31 oktober 1989.

Som framgått kan konstateras att flertalet av de frågor som tagits upp i motionerna i nu aktuella delar inom kort kommer att bli föremål för utredning. Det är enligt utskottet angeläget att utredningen bedrivs skyndsamt, vilket också har betonats i direktiven. Mot denna bakgrund anser utskottet att något initiativ från riksdagens sida i de berörda frågorna inte nu bör tas. Med det anförda får motionerna i detta avsnitt anses besvarade.

12. Valsystemet i kommunfullmäktigvalen i kommuner som är indelade i valkretsar (prop. s. 57–59); 3-procentsspärren vid landstingsval

Enligt 2 kap. 9 § vallagen (1972:620) skall kommun indelas i valkretsar om det i kommunen finns fler än 24 000 röstberättigade invånare eller om det för kommunen skall utses minst 51 fullmäktige. Om antalet röstberättigade invånare överstiger 6 000 får kommun indelas i valkretsar. Annan kommun får indelas i valkretsar om synnerliga skäl föreligger på grund av kommunens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden. Vidare gäller för valkretsindelningen bl.a. att valkretsarna skall utformas på sådant sätt att varje krets kan beräknas utse minst 15 ledamöter i fullmäktige. Det är kommunfullmäktige som beslutar om valkretsindelning, vars beslut dock skall fastställas av länsstyrelsen. Någon småpartispärr finns inte. Viss spärreffekt följer dock av det system som tillämpas vid fördelningen av

mandaten (jämkningen i uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor).

I 1983 års demokratiberednings uppdrag ingick att pröva frågan om förbättrad proportionalitet vid val av kommunfullmäktige i valkretsindelade kommuner. Beredningen stannade för att föreslå att nuvarande valsystem vid kommunfullmäktigvalen bör tillämpas tills ytterligare erfarenheter vunnits. Ställningstagandet redovisades i en skrivelse till civildepartementet den 30 juni 1985. Beredningen var inte enig. Tre ledamöter (c, fp, vpk) reserverade sig till förmån för ett system med utjämningsmandat utan procentspärr. I motiveringen anförde majoriteten att de studier som gjorts visar att det nuvarande systemet fyller högt ställda krav på proportionalitet. En övergång till ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat skulle endast medföra vissa smärre förbättringar vad gäller proportionaliteten. Beredningen ansåg inte tillräckliga skäl föreligga att frångå den överenskommelse som träffades mellan de fyra största riksdagspartierna år 1975. Beredningen ansåg inte heller att antalet mandat per valkrets borde höjas, bl.a. med hänvisning till att större valkretsar är en nackdel ur demokratisynpunkt.

I propositionen anför civilministern (s. 59) att han liksom demokratiberedningen anser att det går att åstadkomma en tillfredsställande proportionalitet med nuvarande kommunala valsystem och att en eventuell förändring av detta system måste bygga på ytterligare erfarenheter. Han är därför inte beredd att föreslå ändrade regler för beräkningen av mandat i valkretsindelade kommuner eller att förorda en höjning av minimiantalet mandat i valkretsarna.

I flera av motionerna i ärendet föreslås – i syfte att uppnå förbättrad proportionalitet – att i valkretsindelade kommuner införs ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat (motionerna 1986/87:K701 och 1987/88:K704 båda av Sten Andersson i Malmö, m, 1986/87:K703 såvitt nu är i fråga av Bengt Silfverstrand och Birthe Sörestedt, s, 1986/87:K705 yrkande 1, vpk, 1986/87:K710 yrkande 2 och 1987/88:K707 yrkande 2 båda av Alf Svensson, c, K4 yrkande 5 såvitt nu är i fråga, vpk, samt 1987/88:K706 yrkande 1 av Karl-Göran Biörsmark och Bengt Harding Olson, fp). I två av motionerna – 1986/87:K703 och 1987/88:K706 – föreslås samtidigt införande av en särskild småpartispärr (3 resp. 2 %).

Utskottet har vid flera tillfällen under senare år avstyrkt motionsyrkanden om utjämningsmandat vid kommunfullmäktigval i valkretsindelade kommuner. Riksdagen har följt utskottet. Utskottet finner inte anledning att frångå den bedömning av frågan som redovisats i den nu föreliggande propositionen. Med det anförda avstyrker utskottet de i det föregående redovisade motionsyrkandena gällande utjämningsmandat.

Inte heller den i några motioner upptagna frågan om införande av småpartispärr vid val i valkretsindelade kommuner ger anledning till något initiativ från utskottets sida. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att en viss spärreffekt redan följer av det valsystem som tillämpas vid mandatfördelningen i kommunfullmäktigval. Med det anförda avstyrks motionerna 1986/87:K703 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K706 yrkande 2.

I detta avsnitt skall slutligen behandlas motionsyrkanden gällande småpartispärren vid landstingsval. Enligt 14 kap. 15 a § vallagen är endast parti som

har fått minst 3 % av rösterna i hela landstingskommunen berättigat att delta i fördelningen av mandaten i landstinget. I motionerna 1986/87:K705 och K4 yrkande 5 (båda vpk) föreslås att spärren helt tas bort. Motionärerna anser att spärren motverkar den demokrati som skapats genom utjämningsmandaten. I motionerna 1986/87:K710 och 1987/88:K707 (båda Alf Svensson, c) förordas en sänkning av gränsen till 1 %.

Motioner med yrkanden om förändringar av 3-procentsspärren vid val av landstingsledamöter har vid flera tillfällen – senast hösten 1986 (KU 1986/87:15) – avstyrkts av utskottet. Riksdagen har följt utskottet. Det har inte framkommit något som givit utskottet anledning att nu ändra ståndpunkt. Följaktligen avstyrks motionerna 1986/87:K705 yrkande 2, 1986/87:K710 yrkande 1, 1987/88:K4 yrkande 5 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K707 yrkande 1.

13. Proposition 1986/87:91 i övrigt

Utskottet har utan ställningstagande i sak tagit del av återstående delar av avsnitten 1, 2 och 4 i propositionen. Vad där anförts ger inte utskottet anledning till något särskilt uttalande.

14. Proposition 1987/88:100, bilaga 2, Gemensamma frågor, punkterna 13 och 14 (s. 30–40)

Utskottet har utan ställningstagande i sak tagit del av förevarande båda avsnitt (13. Förnyelse av den kommunala självstyrelsen och demokratin; 14. Den offentliga sektorns informationsverksamhet). Utskottet har inte funnit anledning att göra något uttalande i dessa delar.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *förslagen till lokalnämndslag, lag om ändring i lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation och lag om ändring i kommunallagen (1977:179), såvitt avser 3 kap. 13 §*

att riksdagen med anledning av proposition 1986/87:91 och med anledning av motionerna 1987/88:K1 yrkande 6, 1987/88:K2 såvitt nu är i fråga, 1987/88:K3 yrkandena 1 och 2 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K4 yrkande 6 antar utskottets i bilaga 4 framlagda lagförslag,

2. beträffande *avvikelser från författningar*

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. beträffande *det fortsatta kommunallagsarbetet m.m.*

att riksdagen med anledning av propositionen och med anledning av motionerna 1987/88:K1 yrkande 9 och 1987/88:K4 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. beträffande *direktvalda lokala organ m.m.*

att riksdagen med anledning av propositionen och med anledning av motionerna 1986/87:K613 yrkande 2, 1986/87:K615 yrkande 3, 1986/

87:K617, 1987/88:K1 yrkande 7, 1987/88:K3 yrkande 2 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K4 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5. beträffande *brukarinflytande*
att riksdagen med avslag på motionerna 1987/88:K1 yrkandena 2 och 5, 1987/88:K2 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K3 yrkande 1 såvitt nu är i fråga antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) såvitt avser 1 kap. 5 § tredje stycket och 3 kap. 13 a §, dock med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 maj 1988,

6. beträffande *privatisering av kommunal verksamhet*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K1 yrkande 1, 1987/88:K4 yrkande 2 och 1987/88:K613,

7. beträffande *de anställdas roll*
att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:K1 yrkande 4, 1987/88:K2 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K3 yrkande 1 såvitt nu är i fråga avslår det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) såvitt avser 1 kap. 5 § femte stycket,

8. beträffande *ökad målstyrning av kommunal verksamhet*
att riksdagen med avslag på motionerna 1987/88:K2 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K3 yrkande 1 såvitt nu är i fråga antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) såvitt avser 1 kap. 6 § första stycket, dock med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 maj 1988,

9. beträffande *de förtroendevaldas och partiernas uppgifter*
att riksdagen med anledning av det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) såvitt avser 1 kap. 5 § fjärde stycket och med anledning av motionerna 1987/88:K1 yrkande 3, 1987/88:K2 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K3 yrkande 1 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

10. beträffande *förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) i återstående delar och förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)*
att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) och lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620), dock med den ändringen att ikraftträdandet bestäms till den 1 maj 1988,

11. beträffande *kommunal information*
att riksdagen avslår motion 1987/88:K1 yrkande 8,

12. beträffande *det kommunala partistödet, ekonomisk ersättning till de förtroendevalda m.m.*
att riksdagen förklarar motionerna 1986/87:K613 yrkandena 7 och 8, 1986/87:K807, 1987/88:K4 yrkande 4, 1987/88:K5, 1987/88:K512, 1987/88:K602, 1987/88:K606, 1987/88:K616 och 1987/88:A707 besvarade med vad utskottet anfört,

13. beträffande *utjämningsmandat vid kommunfullmäktigval i valkretsindelade kommuner*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K701, 1986/87:K703 såvitt nu

är i fråga, 1986/87:K705 yrkande 1, 1986/87:K710 yrkande 2, 1987/88:K4 yrkande 5 såvitt nu är i fråga, 1987/88:K704, 1987/88:K706 yrkande 1 och 1987/88:K707 yrkande 2,

14. beträffande *småpartispärr vid kommunfullmäktigval i valkretsindelade kommuner*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K703 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K706 yrkande 2,

15. beträffande *3-procentsspärren vid landstingsval*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K705 yrkande 2, 1986/87:K710 yrkande 1, 1987/88:K4 yrkande 5 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K707 yrkande 1,

16. beträffande *den information som i övrigt lämnats i avsnitten 1, 2 och 4 i proposition 1986/87:91*
att riksdagen lägger propositionen till handlingarna,

17. beträffande *förnyelse av den kommunala självstyrelsen och demokratin*
att riksdagen lägger proposition 1987/88:100, bilaga 2, punkt 13 till handlingarna,

18. beträffande *den offentliga sektorns informationsverksamhet*.
att riksdagen lägger proposition 1987/88:100, bilaga 2, punkt 14 till handlingarna.

Stockholm den 23 februari 1988

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s), Ingela Mårtensson (fp) och Karl Boo (c).

Reservationer

1. Brukarinflytande (mom. 5)

Anders Björck (m), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Ingela Mårtensson (fp) och Karl Boo (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 16 börjar med "Utskottet får" och slutar med "är i fråga" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet kan konsekvenserna av ett ökat s.k. brukarinflytande inte anses ha blivit tillräckligt klarlagda i propositionen. De framlagda lagförslagen i förevarande avsnitt ger således utrymme för skilda tolkningar – bl.a. beroende på att begreppet brukare inte avgränsats på ett godtagbart sätt – och saknar dessutom i vissa fall rättsverkan. Utskottet är mot denna

bakgrund inte berett att godta propositionen i denna del. Det anförda innebär att utskottet biträder motionerna K1 yrkandena 2 och 5, K2 såvitt nu är i fråga och K3 yrkande 1 såvitt nu är i fråga.

dels att moment 5 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

5. beträffande *brukarinflytande*

att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:K1 yrkandena 2 och 5, 1987/88:K2 såvitt nu är i fråga och 1987/88:K3 yrkande 1 såvitt nu är i fråga avslår det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) såvitt avser 1 kap. 5 § tredje stycket och 3 kap. 13 a §.

2. Privatisering av kommunal verksamhet (mom. 6)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 16 börjar med "De i" och slutar med "1987/88:K613" bort ha följande lydelse:

Vad härefter gäller den i förevarande avsnitt upptagna privatiseringsfrågan får utskottet i anslutning till motion K4 anföra följande. Under senare år har privatisering av kommunal verksamhet ökat i omfattning. Som framgår av motionen kan härigenom för kommuninvånarna uppkomma olika negativa kommunaldemokratiska konsekvenser. För att undvika sådana problem – närmare beskrivna i motionen – måste tillses att samhälleliga organ även i framtiden svarar för den grundläggande samhällsservicen. Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motion K4 bör ges regeringen till känna.

dels att moment 6 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

6. beträffande *privatisering av kommunal verksamhet*

a) att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K4 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

b) att riksdagen avslår motionerna 1987/88:K1 yrkande 1 och 1987/88:K613.

3. Kommunal information (mom. 11)

Börje Stensson och Ingela Mårtensson (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Utskottet har" och slutar med "avstyrks följaktligen" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar de i motionen gjorda övervägandena rörande kommunal information. Utskottet anser det således inte påkallat med några lagstiftningsåtgärder på området utan kommunerna bör även i framtiden självständigt få sköta informationen i kommunala frågor. Det anförda bör ges regeringen till känna. Utskottet tillstyrker följaktligen motionen.

dels att moment 11 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

11. beträffande *kommunal information*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:K1 yrkande 8 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

4. Utjämningsmandat vid kommunfullmäktigval i valkretsindelade kommuner (mom. 13)

Börje Stensson (fp), Nils Berndtson (vpk) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 21 börjar med "Utskottet har" och slutar med "gällande utjämningsmandat" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att det är viktigt att åtgärder vidtas i syfte att förbättra proportionaliteten i de kommunala valen. Demokratiberedningen har i sin utredning av det kommunala valsystemet kommit fram till att ett valsystem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat skulle innebära större rättvisa. Beredningens majoritet ansåg visserligen att en sådan förändring endast skulle ge smärre förbättringar. I ett sammanhang som detta är det dock enligt utskottet angeläget att varje möjlighet till förbättring tas till vara. Riksdagen bör därför nu uppdra åt regeringen att utarbeta regler för övergång till ett valsystem med utjämningsmandat i valkretsindelade kommuner. Utskottet förordar således bifall till de i det föregående redovisade motionsyrkandena gällande utjämningsmandat.

dels att moment 13 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

> 13. beträffande *utjämningsmandat vid kommunfullmäktigval i valkretsindelade kommuner*
> att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K701, 1986/87:K703 såvitt nu är i fråga, 1986/87:K705 yrkande 1, 1986/87:K710 yrkande 2, 1987/88:K4 yrkande 5 såvitt nu är i fråga, 1987/88:K704, 1987/88:K706 yrkande 1 och 1987/88:K707 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

5. 3-procentsspärren vid landstingsval (mom. 15)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 22 börjar med "Motioner med" och slutar med "1987/88:K707 yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Vad härefter gäller 3-procentsspärren vid landstingsval får utskottet anföra följande. Spärren innebär onekligen att även mycket starka lokala opinioner inom ett landsting kan utestängas. Enligt utskottets mening är det dags att slopa spärren. Riksdagen bör därför i enlighet med kraven i motionerna 1986/87:K705 och K4 hos regeringen begära ett sådant förslag. Utskottet tillstyrker följaktligen de angivna motionerna.

dels att moment 15 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

> 15. beträffande *3-procentsspärren vid landstingsval*
> a) att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K705 yrkande 2 och 1987/88:K4 yrkande 5 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
> b) att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K710 yrkande 1 och 1987/88:K707 yrkande 1.

1. Propositionen i dess helhet

Anders Björck, Hans Nyhage och Elisabeth Fleetwood (m) anför:

Moderata samlingspartiet har i motion 1987/88:K2 yrkat avslag på proposition 1986/87:91 i dess helhet. En rad skäl härför redovisas i motionen. Bl.a. anförs att propositionen bygger på bristfälligt underlag med hänvisning till att den pågående försöksperioden med frikommuner ännu ej kunnat utvärderas. Vidare påtalas att innebörden av ett ökat s.k. brukarinflytande är oklart redovisad. Om propositionen genomdrivs kommer fungerande nämnd- och styrelseorganisationer att kunna upplösas och kompetensen drabbas i de kommunala förvaltningarna, vilket bl.a. kommer att medföra minskad rättssäkerhet för den enskilde.

Sedan utskottet nu kunnat enas om att ej tillstyrka en permanent lagstiftning rörande en friare kommunal nämndorganisation och i stället föreslår att det pågående frikommunförsöket vidgas att omfatta de kommuner som så önskar anser vi skäl ej längre föreligga att vidhålla vårt generella avslagsyrkande. På ett område där vi ej kunnat dela utskottsmajoritetens uppfattning, har vi således anfört reservation.

2. Insyn för samtliga partier i kommunala nämnders arbete

Nils Berndtson (vpk) anför:

I anslutning till utskottets ställningstagande till den i motion K4 yrkande 3 upptagna frågan vill jag erinra om att utskottet vid flera tidigare tillfällen framhållit att principiella kommunaldemokratiska skäl talar för vikten av att även små partier representerade i fullmäktige har möjlighet att få insyn i de kommunala organens arbete (se t.ex. KU 1985/86:15 s. 50). Det är angeläget att det av utskottet förordade beredningsarbetet leder fram till en ändring i kommunallagen som ger möjlighet för samtliga i kommuner och landsting företrädda partier att delta i arbetet i styrelser och nämnder.

3. Ökad målstyrning av kommunal verksamhet

Börje Stensson och Ingela Mårtensson (båda fp) anför:

Det i förevarande avsnitt framlagda förslaget rör den i 1 kap. 7 § regeringsformen fastlagda principen att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Vi delar den i motion 1987/88:K1 framförda uppfattningen att förslaget borde ha lagrådsgranskats.

4. Ekonomisk ersättning till de förtroendevalda

Bengt Kindbom och Karl Boo (båda c) anför:

Beträffande den aviserade utredningen, såvitt gäller frågan om ersättning till de förtroendevalda, vill vi tillägga följande. Enligt vår mening bör utredningsarbetet syfta till att uppnå en ordning som ger flertalet inkomsttagare möjlighet att åta sig kommunala uppdrag utan att göra en ekonomisk förlust.

Ett system med kommunala arvoden till de förtroendevalda ger därvid ett rättvisare resultat än ett system med ersättningar för förlorad arbetsförtjänst. Vi kan i övrigt hänvisa till de synpunkter i saken som anförts i en reservation till det betänkande av utskottet vari den nuvarande lagstiftningen på området behandlades (KU 1982/83:28 s. 5 f.).

5. Utjämningsmandat och småpartispärr vid kommunfullmäktigval i valkretsindelade kommuner

Anders Björck, Hans Nyhage och Elisabeth Fleetwood (alla m) anför:

Vårt ställningstagande till motionerna rörande ändrat valsystem i kommunfullmäktigval i valkretsindelade kommuner innebär inte att vi anser att denna fråga därmed skall läggas åt sidan. Vi är av den uppfattningen att det vore värdefullt att i annat lämpligt sammanhang få ytterligare belyst de effekter som införande av utjämningsmandat och någon form av småpartispärr för med sig.

Socialutskottets yttrande 1987/88:2 y

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

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting jämte eventuella följdmotioner. Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1987/88:K1 av Birgit Friggebo m. fl. (fp), 1987/88:K2 av Carl Bildt m. fl. (m), 1987/88:K3 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c), 1987/88:K4 av Lars Werner m. fl. (vpk) och 1987/88:K5 av Birgitta Johansson (s).

Socialutskottet tar upp i propositionen aktualiserade frågor endast såvitt de rör socialutskottets beredningsområde.

Utskottet

Allmän bakgrund

Lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna trädde i kraft den 1 januari 1980. I den ursprungliga lydelsen av denna lag fick kommunerna frihet att tillsätta lokala organ med uppgift att handha förvaltning och verkställighet som kan handhas av en eller flera sådana nämnder som avses i 3 kap. 13 § kommunallagen (prop. 1978/79:181, KU 1978/79:36, SFS 1979:408). I proposition 1978/79:181 anförde föredragande statsrådet – som alltså endast föreslog en till de fakultativa nämnderna begränsad försöksverksamhet – att det på sikt borde öppnas motsvarande möjligheter också för specialreglerad kommunal samt landstingskommunal verksamhet. Detta ansågs emellertid kräva mer ingående överväganden (prop. s. 19).

Konstitutionsutskottet anförde för sin del att det delade den uppfattning som kommit till uttryck i flera av motionerna och i ett yttrande av Svenska kommunförbundet att en reform som inte omfattade även det specialreglerade området var alltför begränsad. Enligt utskottet var det därför viktigt att ett utredningsarbete kom till stånd som syftade till en utvidgning av försöksverksamheten. Utskottet ansåg att de utredningar som var nödvändiga borde bedrivas så att en proposition härom kunde framläggas redan under hösten 1979. Detta gavs regeringen till känna (KU 1978/79:36 s. 10).

I proposition 1979/80:54 om försöksverksamhet med lokala organ för specialreglerad förvaltning i kommunerna föreslogs härefter en utvidgning av den ännu inte ikraftträdda lagen. Förslaget innebar att möjligheten att tillsätta lokala organ skulle omfatta bl. a. de obligatoriska nämnder som numera motsvaras av socialnämnden. En central facknämnd på varje område

måste dock behållas. Som allmänt villkor för att en uppgift skulle få överföras till lokalt organ föreslogs vidare gälla att uppgiften på grund av sin anknytning till kommundelen och beskaffenhet i övrigt lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ (2 § första stycket 2 lokalorganslagen). I propositionen anfördes (s. 28) att syftet med denna bestämmelse vidare var att klargöra att uppgifter som på grund av sakens natur eller författningsbestämmelser har övergripande eller samordnande karaktär skall ligga kvar hos den centrala nämnden.

I proposition 1979/80:54 diskuterades även frågan om lämpligheten av att låta lokala organ besluta i ärenden rörande myndighetsutövning, bl. a. vissa frihetsberövanden. Föredragande statsrådet anförde i denna del följande (prop. s. 19).

Kommittén framhåller att starka rättssäkerhetskrav anknyter till myndighetsutövningen. Dessa kan enligt kommittén tillgodoses likaväl hos lokala som hos centrala nämnder. Kommittén hänvisar till att de sociala distriktsnämnderna har att fatta beslut om vissa frihetsberövanden och om andra angelägenheter som är starkt ingripande för den enskilde. Enligt kommittén har det inte förekommit några särskilda anmärkningar mot de sociala distriktsnämndernas förmåga att sköta dessa uppgifter. Kommittén har inte kunnat finna någon övertygande saklig grund för att utesluta ärenden som avser myndighetsutövning från de ärenden som skall kunna överlämnas till lokala organ och föreslår därför inte någon inskränkning i detta avseende.

Jag kan på det hela taget instämma i vad kommittén har anfört. Det finns utan tvivel grupper av ärenden om myndighetsutövning som lämpar sig väl för handläggning i lokala organ. Om dessa ärenden lämnas utanför, finns det risk att de lokala organens uppgiftsområden blir alltför snäva och att försöksverksamheten inte ger några klara resultat.

Jag vill understryka att en reform av det slag som jag förordar måste ha som en grundläggande förutsättning att rättssäkerheten inte får försämras genom att uppgifter flyttas till lokala organ. De bestämmelser i lagar och förordningar som syftar till att skydda rättssäkerheten är naturligtvis tillämpliga i samma utsträckning, när ett lokalt organ handlägger ett ärende som när detta handläggs av den centrala nämnden. Det lokala organets beslut kan överklagas i samma mån som den centrala nämndens beslut. Om man i kommunen inte är övertygad om att det lokala organet, trots att de formella rättssäkerhetsgarantierna gäller, är i stånd att med de resurser som ställs till organets förfogande åstadkomma en tillfredsställande handläggning, förutsätter jag att ärendegruppen inte överlämnas till det lokala organet. Det finns anledning att räkna med att kommunerna kommer att iaktta återhållsamhet med att låta lokala organ ta över ärenden som är känsliga från rättssäkerhets- och likställighetssynpunkt och där intresset av enhetlig bedömning är särskilt starkt. Sådana synpunkter gör sig i vissa fall gällande med sådan styrka att det knappast kan komma i fråga att uppgiften överlämnas till lokala organ.

De angivna frågorna diskuterades inte av konstitutionsutskottet. Den ändrade lagen antogs av riksdagen (SFS 1979:1167).

Socialutskottet, som inte yttrade sig över proposition 1979/80:54, behandlade under samma tid proposition 1979/80:1 om socialtjänsten. I sitt betänkande över denna proposition anförde utskottet bl. a. följande (SoU 1979:80:44 s. 91).

Samtidigt är det viktigt att behålla socialnämndens övergripande ansvar för socialtjänsten i kommunen. Att de lokala organen får en stärkt ställning får nämligen inte innebära att olika regler kommer att gälla i olika delar av kommunen eller att olika grupper av kommunmedlemmar kommer att behandlas på olikformigt sätt. Socialnämnden måste således bevaka utvecklingen i hela kommunen och vid behov vidta åtgärder för att samordna olika aktiviteter. I vissa fall kan detta leda till att socialnämnden själv bör avgöra vissa grupper av ärenden, t. ex. i syfte att nå en jämn fördelning av tillgängliga resurser. Viktigare frågor bör med hänsyn till kravet på samordning och helhetsplanering alltid passera socialnämnden.

Genom *lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna* har fr. o. m. år 1986 öppnats möjlighet för landstingskommunerna att inrätta särskilda organ med uppgift att under en eller flera nämnder handha förvaltning och verkställighet för en del av landstingskommunen eller för en eller flera delar av den landstingskommunala verksamheten. Lagen omfattar bl. a. uppgifter som ankommer på hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden och omsorgsnämnden.

Proposition 1986/87:91

I propositionen föreslås bl. a. vissa ändringar i kommunallagen (1977:179) i syfte att utveckla brukarinflytandet samt en ny lokalnämndslag, varigenom de möjligheter att inrätta lokala organ som finns i den nu gällande provisoriska lagstiftningen permanentas. Kommunerna föreslås också få ännu större möjligheter än tidigare att fritt organisera sin centrala och lokala nämndverksamhet genom att kravet på ett bibehållande av en central nämnd för resp. fackområde tas bort. Bl. a. socialnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden skulle härigenom bli fakultativa specialreglerade nämnder. Det för närvarande uttryckliga kravet på att en uppgift som skall lämnas till ett lokalt organ skall lämpa sig för detta på grund av sin anknytning till kommundelen och beskaffenhet i övrigt har inte fått någon motsvarighet i den nu föreslagna lagen. Enligt föredragande statsrådet bör denna princip dock gälla även utan uttryckligt lagstöd (prop. s. 36 och 39). När det gäller uppgifter rörande myndighetsutövning m. m. anförs vidare följande (prop. s. 37).

Jag vill emellertid stryka under att kommunerna när de väljer organisationsform för den specialreglerade verksamheten särskilt bör beakta myndighetsutövningens behov av specialistkompetens och övriga resurser. Ett exempel gäller tvångsvisa omhändertaganden av barn där det krävs speciell kunskap och erfarenhet.

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

I propositionen föreslås även en ny möjlighet att inrätta s. k. särskilda organ under en lokal nämnd. För de särskilda organen skall i princip gälla vad som är föreskrivet för lokala nämnder. Härigenom öppnas möjlighet att låta bl. a. ärenden enligt socialtjänstlagen avgöras av särskilt organ om kommunfullmäktige så beslutar.

Socialnämndens uppgifter

Socialnämndens uppgifter framgår bl. a. av 5 § samt 7–10 §§ *socialtjänstlagen (1980:620)*. Uppgifterna kan indelas i strukturinriktade insatser, varmed avses insatser som syftar till en god samhällsmiljö, allmänt inriktade insatser, varmed åsyftas generellt utformade sociala insatser inom t. ex. barnomsorg och äldreomsorg, samt slutligen individuellt inriktade insatser, vilka avser sociala tjänster direkt anpassade till den enskildes behov (jfr prop. 1979/80:1 del A s. 152 f.). Några av dessa uppgifter tilldrar sig särskilt intresse i här aktuellt sammanhang.

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen skall enligt 7 § socialtjänstlagen bygga på nämndens sociala erfarenheter och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden skall också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer utformas så att de blir lätt tillgängliga för alla. Nämnden skall även i övrigt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd.

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen berördes av utskottet bl. a. i dess yttrande till bostadsutskottet över förslaget till ny plan- och bygglag (SoU 1985/86:1y s. 12). Utskottet framhöll då att man i förslaget överlämnat åt den enskilda kommunen att bestämma omfattning och utformning av samrådet kring kommunens översiktsplanering. Utskottet underströk att ett stort ansvar härigenom lagts på kommunerna. Socialnämnderna har, enligt vad utskottet anförde, genom sin verksamhet en unik kunskap om kommunen och de problem som finns där. Denna kunskap måste tas till vara i arbetet med att försöka skapa goda sociala miljöer. Utskottet framhöll önskvärdheten av att man i varje kommun utarbetar lämpliga rutiner för samråd mellan byggnadsnämnd och socialnämnd med sikte på ett kontinuerligt utbyte av information och synpunkter i planeringsfrågor.

När det gäller socialtjänstens insatser i individuella ärenden finns regler inte bara i själva socialtjänstlagen. Utgångspunkten är visserligen den enskildes rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen, mot vilken svarar ett yttersta ansvar för kommunen enligt 3 § samma lag. Rätten till bistånd kan omfatta varje typ av stöd och hjälp som den enskilde visar sig vara i behov av i det enskilda fallet. Hit hör således inte endast ekonomiskt stöd i form av socialbidrag utan även kommunal service såsom barnomsorg, social hemtjänst m. m., samt även individuellt utformade behandlingsinsatser såsom kontaktperson, vård utom hemmet samt olika former av behandling i öppna former. Socialnämndens särskilda skyldigheter när det gäller stödet till enskilda missbrukare samt omsorgen om barn och ungdomar som riskerar att

utvecklas ogynnsamt preciseras i 11 § resp. 12 § socialtjänstlagen.

Socialnämndens uppgifter på barn- och ungdomsområdet rymmer även tvångsbefogenheter gentemot enskilda. Enligt 28 § socialtjänstlagen kan sålunda socialnämnden förbjuda en vårdnadshavare att flytta en underårig från ett familjehem där denne vistas om det finns risk som inte är ringa för att barnets kroppsliga eller själsliga hälsa skadas om det skiljs från hemmet. I brådskande fall kan flyttningsförbud beslutas av nämndens ordförande.

Enligt *lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)*, vilken kompletterar socialtjänstlagen för de fall erforderlig vård utom hemmet inte kan beredas i frivilliga former, ankommer det vidare på socialnämnden att ansöka hos länsrätten om beslut om vård enligt lagen. Socialnämnden har även befogenhet att själv besluta om omedelbart omhändertagande av den som är under 20 år om det är sannolikt att den unge kan beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut inte kan avvaktas. Om inte heller nämndens beslut kan avvaktas får beslut fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden förordnat.

Lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) innehåller inte motsvarande tvångsbefogenheter för socialnämnden. Socialnämnden har emellertid att föranstalta om verkställighet av rättens beslut om vård och kan t. ex. begära polishandräckning. I sammanhanget bör även nämnas att socialberedningen i sitt betänkande (SOU 1987:22) Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget föreslagit vidgade tvångsbefogenheter för socialnämnden. Enligt förslaget skall sålunda socialnämnden – eller i brådskande fall dess ordförande eller annan därtill utsedd ledamot – under vissa förutsättningar kunna besluta om omedelbart omhändertagande av missbrukare.

Utskottets överväganden

Det framlagda förslaget till lokalnämndslag gäller – såvitt förslaget rör socialutskottets beredningsområde – socialtjänst och hälsoskydd på det kommunala området samt för de kommuner som inte ingår i landstingskommun hälso- och sjukvård, tandvård samt omsorger om psykiskt utvecklingsstörda.

Socialutskottet delar synen att den kommunala och landstingskommunala förvaltningen bör vara så ändamålsenligt organiserad som möjligt och att formerna för detta kan skifta från kommun till kommun alltefter de varierande lokala förutsättningarna. Det finns emellertid skäl att framhålla att det på det sociala området finns vissa funktioner som måste omgärdas med vissa garantier och på vars organisation man inte kan anlägga enbart praktiska och ekonomiska synpunkter. Det är i det avseendet främst de kommunala socialnämndernas verksamhet som tilldrar sig intresse.

Som ovan framgått har socialtjänsten till uppgift bl. a. att delta i samhällsplaneringen och verka för en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och ungdom, äldre och handikappade m. fl. Till grund för socialnämndens medverkan ligger den egna verksamhetsplaneringen och uppföljningen därav, vilken som utskottet framhöll i anslutning till behandlingen av förslaget till ny plan- och bygglag, ger socialnämnden en unik kunskap om kommunen och de problem som finns där. Utskottet har svårt

att se att denna samlade kunskap och överblick över de sociala miljöerna i kommunen skulle kunna vidmakthållas om dessa uppgifter splittras upp på lokala nämnder. Inte heller kan en lokal nämnd med samma eftertryck föra fram de sociala synpunkterna, vilka ju kan innebära att hänsyn måste tas till varierande förhållanden i olika kommundelar. Att lägga över dessa uppgifter på en annan central facknämnd eller på kommunstyrelsen kan också rymma betydande problem. Socialutskottet ser det som en uppenbar risk att de sociala synpunkterna då kommer att få stå tillbaka i samhällsplaneringen till förmån för rent tekniska och ekonomiska synpunkter. En ny lagstiftning på området måste därför innehålla garantier för att inte den sociala kunskapen och erfarenheten utarmas i kommunen och för att de sociala synpunkterna bevakas av ett därtill kompetent organ med överblick över hela kommunen.

En fråga som emellertid tilldrar sig ännu större intresse är hur de för enskilda människor så betydelsefulla individärendena kan komma att handläggas i en starkt decentraliserad kommunal organisation. Som ovan framgått gäller det här både ställningstaganden till människors behov av bistånd i akuta situationer – vilket är en lagreglerad individuell rättighet – och beslut om vissa åtgärder oberoende av samtycke, bl. a. frihetsberövande åtgärder som går i omedelbar verkställighet. Det är alltså fråga om några av de svåraste och för den enskilde mest ingripande beslut som anförtrotts annan myndighet än domstol.

Starka rättssäkerhetsskäl talar för att beslut av här aktuell art kringgärdas med vissa regler som garanterar kompetens, opartiskhet och skydd för den enskildes integritet. Det inger mot denna bakgrund betänkligheter att överlämna åt varje kommun att uppdra åt lokala organ – som i princip kan ha hur begränsat verksamhetsområde som helst – att besluta i frågor av detta slag. Lagförslaget synes t. o. m. öppna möjlighet att överlämna sådana beslutsfunktioner åt särskilda organ under de lokala nämnderna och till de särskilda organens ordförande eller annan ledamot. Det kan inte bortses från risken att ett sådant arrangemang kan leda till mycket olikformig praxis i olika delar av en kommun, vilket inte kan accepteras i ärenden av denna art. Det är också tveksamt om man på denna beslutsnivå alltid kan garantera den sociala kompetens och erfarenhet som behövs för att bedöma t. ex. frågor om tvångsomhändertagande av barn.

Det har i olika sammanhang pekats på möjligheten till överprövning av beslut efter överklagande m. m., vilken i viss mån kan eliminera olägenheterna av att olika praxis kan uppstå lokalt. När det gäller socialtjänsten finns emellertid skäl att framhålla att de enskilda människor som det här gäller just genom sin utsatta sociala situation inte alltid är i stånd att bevaka och genomdriva sina rättigheter effektivt i ett byråkratiskt system. Möjligheten att överklaga framstår ibland som otillräcklig för dem som bäst behöver socialtjänstens hjälp. Det kan också erinras om att vissa underlåtenheter att ingripa, t. ex. underlåtenhet att omhänderta ett barn som löper risk att skadas, aldrig kommer under prövning av en besvärsmyndighet. Möjligheten att överklaga kan därför inte ersätta regler som skall säkerställa kvaliteten hos det grundläggande beslutet.

Från principiella synpunkter kan vidare ifrågasättas om det inte bör bestämmas i lag på vilken nivå beslut av denna art bör fattas. Det är

otillfredsställande att kompetensen att besluta om frihetsberövande åtgärder skall kunna skifta starkt från kommun till kommun och t. o. m. mellan olika kommundelar.

Slutligen bör när det gäller de individuella ärendena erinras om angelägenheten av att tillgodose sekretesskraven och skydda den enskildes integritet.

Socialutskottet har här pekat på flera funktioner för de nuvarande socialnämnderna vilka enligt utskottets mening kan bli svåra att upprätthålla konsekvent i en helt fri kommunal organisation. Utskottet anser att garantier måste skapas för att dessa funktioner inte utarmas utan upprätthålls på en minst lika god kvalitativ nivå som nu. Utskottet vill i det sammanhanget erinra om vad som i propositionen anförs (s. 37) om beaktande av myndighetsutövningens behov av specialistkompetens och övriga resurser och om att skillnaderna i vård- och servicenivå inte får bli för stora. Utskottet vill tillägga att det här inte bara gäller att det finns specialistkunskap inom tjänstemannakåren. De ansvariga förtroendemännen måste själva besitta tillräcklig social erfarenhet och kompetens för att kunna bedöma de förslag som förs fram.

Enligt utskottets mening är de angivna kraven av sådan tyngd att de inte kan tillgodoses enbart genom motivuttalanden. Utskottet har vidare som ovan framgått principiella invändningar mot att lagstiftaren lämnar öppet på vilken nivå beslut kan fattas om åtgärder såsom inskränkningar i människors personliga frihet eller skydd för barn som löper allvarlig fara. Socialutskottet anser att dessa frågor kräver ytterligare analys och överväganden.

Stockholm den 27 oktober 1987

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), Kjell Nilsson (s), Ulla Tillander (c), Anita Persson (s), Gunnar Ström (s), Per Arne Aglert (fp), Ann-Cathrine Haglund (m), Yvonne Sandberg-Fries (s), Rosa Östh (c), Inga Lantz (vpk), Ingrid Andersson (s), Claes Rensfeldt (s) och Karin Falkmer (m).

Utbildningsutskottets yttrande 1987/88:1 y

KU 1987/88:23
Bilaga 2

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

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 10 september 1987 beslutat att bereda utbildningsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting jämte motioner såvitt propositionen och motionerna rör utbildningsutskottets beredningsområde.

Utbildningsutskottet begränsar sitt yttrande till propositionens kapitel 3 Större möjligheter att decentralisera nämndarbetet i kommunerna. I anslutning härtill behandlar utskottet motionerna 1987/88:K1 (fp) yrkande 6, 1987/88:K2 (m), 1987/88:K3 (c) och 1987/88:K4 (vpk) yrkande 6.

I propositionen lägger regeringen fram ett förslag till lokalnämndslag som skall ersätta lokalorganslagen (1979:408, ändrad senast 1983:304). Kommunernas frihet att organisera sin centrala och lokala nämndverksamhet föreslås bli utökad. Ansvaret för specialreglerade uppgifter skall kunna lämnas åt en lokal nämnd även om uppgiften inte i alla avseenden har anknytning till kommundelen, vilket gällande lokalorganslag föreskriver. Lokala nämnder föreslås vidare kunna ansvara för uppgifter som avser statligt reglerade tjänster. Ett annat förslag är att de kommuner som har geografiskt heltäckande lokala nämnder får större frihet att bestämma om en obligatorisk specialreglerad nämnd skall finnas. Bl.a. föreslås skolstyrelsen bli en fakultativ nämnd.

Lagförslaget avses träda i kraft den 1 januari 1988.

I motion 1987/88:K2 (m) hemställs att riksdagen avslår propositionen i dess helhet. I vad gäller förslaget om en ny lokalnämndslag anser motionärerna att lokala nämnder i kommunerna visserligen skulle kunna medföra fördelar, men att de problem som är förknippade med en långtgående decentralisering måste studeras noggrant innan lagstiftning sker. Detta gäller främst förslaget att de specialreglerade nämnderna skall bli fakultativa. Om fungerande nämnd- och styrelseorganisationer upplöses kan det resultera i bristfällig handläggning, ökad byråkrati och kraftiga kostnadsökningar samt minskad rättssäkerhet för den enskilde.

Även i motion 1987/88:K3 (c) hemställs att propositionen avslås av riksdagen. Enligt motionärerna är erfarenheterna av lokalorganslagen goda i vad gäller verksamheten med lokala organ och kommundelsnämnder i kommunerna. Bestämmelser därom anses dock böra införas i kommunallagen. Regeringens förslag om att nämnderna för det specialreglerade området

skall bli fakultativa avvisas. Motionärerna anser att detta skulle möjliggöra en centralisering av dessa nämnders funktioner, vilket skulle motverka åsyftad strävan till decentralisering av beslutsfattandet i kommunerna.

I motion 1987/88:K4 (vpk) yrkande 6 föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag att nämnderna för de specialreglerade områdena blir fakultativa. Vissa uppgifter bör inte utan vidare kunna överföras till lokala nämnder. Avsaknaden av centrala nämnder kan vidare leda till ökad koncentration av beslutsfattandet till kommunstyrelsen och ökad makt hos dess administration. En upplösning av rättspraxis och olikheter i nämndstrukturer mellan kommuner, vilket kan förväntas av förslaget, är andra skäl till varför propositionen i denna del avstyrks.

Särskilt i folkrika eller till ytan stora kommuner med flera tätorter finns det enligt motion 1987/88:K1 (fp) skäl att inrätta direktvalda beslutande kommundelsfullmäktige. Målet bör vara – enligt motionärerna – att låta kommundelsfullmäktige svara för fördelningen av resurser till alla de områden där inte särskilda skäl gör en central bedömning nödvändig. Lokalorganslagen bör äga fortsatt giltighet i avvaktan på en ny lagstiftning. Mot denna bakgrund hemställs att förslaget till lokalnämndslag avslås av riksdagen (yrkande 6).

Utbildningsutskottet har samma grundsyn som kommer till uttryck i såväl propositionen som samtliga här behandlade motioner, nämligen att medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten bör utvecklas och stärkas. Målet är att kommuninvånarna skall ges större delaktighet i den kommunala beslutsprocessen. Därmed skall de också kunna ta ett större ansvar för gemensamma angelägenheter.

En förutsättning för medborgarnas ökade delaktighet i den kommunala verksamheten är i flertalet fall att den statliga detaljstyrningen minskar. På vissa områden har emellertid centralt fastställda regler ett värde för att upprätthålla vissa kvalitetskrav. På utbildningsområdet tar sig detta uttryck i bestämmelser med syfte att hävda kravet på likvärdig utbildning med hög kvalitet i olika delar av landet och för alla elever (jfr UbU 1985/86:14, rskr. 1985/86:203).

Utbildningsutskottet vill erinra om att det inom den offentliga sektorn för närvarande pågår ett omfattande arbete i syfte att finna former för en ökad decentralisering av uppgifter och ansvar inom den kommunala sektorn. Utbildningsutskottet vill peka på det beredningsarbete som för närvarande sker i den s.k. kommunallagsgruppen (C 1986:A) och vars resultat skall redovisas under första halvåret år 1988. Vidare vill utskottet erinra om den försöksverksamhet som regleras enligt den s.k. frikommunlagen (1984:382, ändrad senast 1986:97). Nio primärkommuner och tre landstingskommuner bedriver t.o.m. år 1988 försöksverksamhet med en annan nämndorganisation än den som föreskrivs i lag eller annan författning. Denna försöksverksamhet, som inom kort skall utvärderas, innebär en längre gående decentralisering än vad regeringens förslag till lokalnämndslag medger.

Hur långt en decentralisering av beslutsfattandet inom kommunerna skall föras fr.o.m. den 1 januari 1988 råder det, som framgår av motionerna, tvekan om. Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att avvakta den utvärdering av frikommunförsöken som skall komma till stånd i anslutning

till att dessa försök avslutats med utgången av år 1988. Till bilden hör att till utbildningsdepartementet är knuten en parlamentariskt sammansatt beredning om statens styrning på skolområdet. Denna beredning har som ett väsentligt uppdrag (jfr dir. 1987:16) att behandla frågor om en ändamålsenlig delegering inom skolstyrelsens förvaltningsområde. Utskottet är därför av den bestämda uppfattningen att man bör avvakta det resultat som denna beredning kan komma fram till innan beslut fattas i fråga om skolstyrelsen som obligatorisk specialreglerad nämnd.

Stockholm den 27 oktober 1987

På utbildningsutskottets vägnar

Lars Gustafsson

Närvarande: Lars Gustafsson (s), Pär Granstedt (c), Helge Hagberg (s), Birgitta Rydle (m), Lars Svensson (s), Ylva Annerstedt (fp), Göran Allmér (m), Barbro Nilsson (s), Margareta Hemmingsson (s), Lars Leijonborg (fp), Birger Hagård (m), Larz Johansson (c), Björn Samuelson (vpk), Kristina Svensson (s) och Rinaldo Karlsson (s).

Avvikande mening

Lars Gustafsson, Helge Hagberg, Lars Svensson, Barbro Nilsson, Margareta Hemmingsson, Kristina Svensson och Rinaldo Karlsson (alla s) anser

att den del av utskottets yttrande som på s. 37 börjar med "Utbildningsutskottet vill" och på s. 38 slutar med "specialreglerad nämnd" bort ha följande lydelse.

Utbildningsutskottet anser att möjligheterna för kommunerna att inom ramen för en statlig målstyrning organisera sin verksamhet bör öka. Enligt gällande lokalorganslag föreligger det vissa hinder för en sådan utveckling på det kommunala planet. Förslaget till lokalnämndslag innebär att de kommuner som har goda geografiska och strukturella förutsättningar att decentralisera nämndarbetet nu får möjlighet att finna nya former för att organisera den kommunala verksamheten. Utbildningsutskottet vill emellertid därvid att särskild vikt fästs vid vad som i propositionen anförts *dels* på s. 39: "Jag vill dock stryka under att kommunerna även utan uttryckligt lagstöd endast bör till lokala nämnder decentralisera sådana specialreglerade uppgifter som lämpar sig för handläggning av lokala nämnder. Grundtanken med lokala nämnder med en kommundel som arbetsområde står givetvis fast. Samordnande eller övergripande uppgifter som rör hela kommunen bör därför i princip inte läggas ut på en lokal nämnd", *dels ock* på s. 43: "Jag förutsätter således att det även i kommuner med decentraliserad nämndverksamhet i regel finns behov av förtroendemannaorgan på central nivå vid sidan av kommunstyrelsen. Jag utgår från att detta särskilt bör gälla sakområden där likartad bedömning och tillämpning över hela kommunen är nödvändig till följd av de nationella mål som uppställts för verksamheten såsom är fallet

inom t.ex. socialtjänstens, utbildningens, miljö- och hälsoskyddets samt byggnadslagstiftningens områden."

Med hänvisning till det anförda föreslår utbildningsutskottet att konstitutionsutskottet tillstyrker proposition 1986/87:91 i den del som avser lokalnämndslag.

Bostadsutskottets yttrande 1987/88:1 y

KU 1987/88:23
Bilaga 3

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

Till konstitutionsutskottet

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

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

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

Propositionen

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

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

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

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

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

Motionerna

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

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

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

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

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

Byggnadsnämndens uppgifter

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

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

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

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

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

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

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

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

Bostadsutskottet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm den 29 oktober 1987

På bostadsutskottets vägnar

Maj-Lis Landberg

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

Avvikande mening

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

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

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

Konstitutionsutskottets lagförslag

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

Härigenom 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.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
I högst nio kommuner och tre landstingskommuner får det enligt bestämmelserna i denna lag bedrivas försöksverksamhet med en annan nämndorganisation än som föreskrivs i lag eller annan författning.	*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.
Regeringen föreskriver inom vilka kommuner och landstingskommuner (försökskommuner) som försöksverksamheten får bedrivas.	*Föreskrifter om vilka kommuner och landstingskommuner (försökskommuner) som försöksverksamheten skall avse meddelas av regeringen.*
6 §	
Om en nämnds uppgifter med stöd av 3 § helt har överlåtits åt en eller flera andra nämnder, får fullmäktige entlediga ledamöterna och suppleanterna i nämnden.	*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.*
8 §	
Fullmäktige i en försökskommun får lägga en uppgift på ett lokalt organ också i sådana fall då kravet på anknytning till kommundel eller begränsning till anläggning enligt lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna eller enligt 7 § inte är uppfyllt. *Detta får dock ske endast om det finns särskilda skäl för att det lokala organet fullgör uppgiften.*	Fullmäktige i en försökskommun får lägga en uppgift på ett lokalt organ också i sådana fall då kravet på anknytning till kommundel eller begränsning till anläggning enligt lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna eller enligt 7 § inte är uppfyllt.
Fullmäktiges beslut enligt första stycket blir inte gällande förrän det har godkänts av regeringen.	

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna[1]

dels att 2 och 5 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 a och 6 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[2]	
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, miljö- och hälsoskyddsnämnden, 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 lokalt organ. Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vad som har sagts nu.*	
	2 a § *I en kommun som inte ingår i en landstingskommun får ett lokalt organ sköta också sådan förvaltning och verkställighet som skall fullgöras av hälso- och sjukvårdsnämnden, tandvårdsnämnden eller omsorgsnämnden.*

[1] Lagen omtryckt 1979:1167.
[2] Senaste lydelse 1983:304.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[3]	
Ett lokalt organ får väcka ärende hos fullmäktige endast om fullmäktige har föreskrivit det.	
Om ett lokalt organ handhar förvaltning och verkställighet inom ett uppgiftsområde som för kommunen i dess helhet ankommer på en annan nämnd än kommunstyrelsen, får fullmäktige föreskriva att det lokala organet skall lämna sitt budgetförslag till nämnden inom tid som kommunstyrelsen har bestämt. Nämnden skall i sådant fall med eget yttrande överlämna det lokala organets budgetförslag till kommunstyrelsen.	
Ledamöter och suppleanter i lokala organ som har uppgifter enligt 2 § *första stycket* 2 väljs för den tid som fullmäktige bestämmer.	Ledamöter och suppleanter i lokala organ som har uppgifter enligt 2 § 2 väljs för den tid som fullmäktige bestämmer.
6 §	
	Ett lokalt organ får inte bestämma rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där det lokala organet företräder kommunen som part.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 1988.

[3] Senaste lydelse 1979:1167.

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 1
Propositionerna ... 2
Motionerna ... 2
Utskottet ... 5
1 Inledning ... 5
2 Större möjligheter att decentralisera nämndarbetet i kommunerna ... 6
Propositionen ... 6
Motionerna och yttrandena ... 7
Utskottets överväganden ... 9
3 Det fortsatta kommunallagsarbetet m. m. ... 13
4 Direktvalda lokala organ m. m. ... 14
5 Brukarinflytande; privatisering av kommunal verksamhet ... 14
6 De anställdas roll ... 16
7 Ökad målstyrning av kommunal verksamhet ... 17
8 De förtroendevaldas och partiernas uppgifter ... 17
9 Återstående lagförslag i proposition 1986/87:91 ... 18
10 Kommunal information ... 18
11 Det kommunala partistödet; ekonomisk ersättning till de förtroendevalda; politikerrollen ... 19
12 Valsystemet i kommunfullmäktigvalen i kommuner som är indelade i valkretsar; 3-procentsspärren vid landstingsval ... 20
13 Proposition 1986/87:91 i övrigt ... 22
14 Proposition 1987/88:100, bilaga 2, Gemensamma frågor, punkterna 13 och 14 ... 22
15 Hemställan ... 22
Reservationer ... 24
Särskilda yttranden ... 27

Bilagor

Bilaga 1 Socialutskottets yttrande 1987/88:2 y ... 29
Bilaga 2 Utbildningsutskottets yttrande 1987/88:1 y ... 36
Bilaga 3 Bostadsutskottets yttrande 1987/88:1 y ... 40
Bilaga 4 Konstitutionsutskottets lagförslag ... 46

1. Förslag till lag om *dels* fortsatt giltighet av lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation, *dels* ändring i samma lag.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna.