



Regeringens proposition 1991/92:13

Frikommunförsöket

Prop.
1991/92: 13

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Föredragande vid regeringssammanträdet har varit chefen för civildepartementet.

Stockholm den 5 september 1991

På regeringens vägnar

Lena Hjelm-Wallén

Bengt K.Å. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisar regeringen en samlad bedömning av frikommunförsöket och lägger fram de förslag som föranleds av att nuvarande försöksverksamhet enligt riksdagens beslut skall vara avslutad vid utgången av år 1991.

Regeringens bedömning är att frikommunförsöket har spelat en viktig roll för utveckling och förnyelse av den kommunala verksamheten. Försöket har bidragit till nytänkande och omprövning inom den offentliga sektorn. Metoden med försöksverksamhet bör därför kunna användas även i fortsättningen för att stimulera och pröva förändringar i organisation och uppgiftsfördelning mellan olika samhällsorgan. Regeringen ser positivt på att det tas initiativ till försöksverksamhet inom olika områden.

Frågan om en mera samlad ny försöksverksamhet och andra åtgärder som syftar till att minska den statliga detaljregleringen av den kommunala verksamheten kan bli aktuell när den kommunalekonomiska kommittén har avslutat sitt arbete.

Förslagen i propositionen innebär i huvudsak följande.

- En fortsatt försöksverksamhet med ny organisation för hälso- och sjukvården i Kopparbergs läns landsting enligt den s.k. Dalamodellen möjliggörs.
- Försöksverksamheten med undantag från tillsynskravet för kommunala stiftelser får fortsätta i avvaktan på en ny stiftelselag.

- Alla kommuner ges möjlighet att på försök bedriva primärvård utan att huvudmannansvaret övergår på kommunen.
- Försöksverksamheten med ett gemensamt ansvar för en kommun och ett landsting för socialtjänst och viss hälso- och sjukvård (Brunfloprojektet) får fortsätta ytterligare tre år.
- Försöksverksamheten med rätt för distriktssköterskor att förskriva vissa läkemedel förlängs.
- Kommunerna ges möjlighet att i stället för länsstyrelsen besluta i frågor om tillstånd för enskilda personer eller sammanslutningar att bedriva förskole- eller fritidshemsverksamhet.
- Försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter enligt djurskyddslagen förlängs.

1 Inledning

Riksdagen beslöt i juni 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse – det s.k. frikommunförsöket – skulle inledas. Riksdagsbeslutet innefattade dels en lag (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (omtryckt 1988:136, ändrad senast 1990:1169), den s.k. frikommunlagen, dels ett principiellt bemyndigande för regeringen att inom ramen för försöksverksamheten medge avsteg från vad riksdagen beslutat i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller liknande åtgärd. Verksamheten skulle bedrivas till utgången av år 1988 (prop. 1983/84:152, KU 32, rskr. 368). Frikommunförsöket har därefter förlängts till utgången av år 1991 (prop. 1986/87:91, KU 1987/88:23, rskr. 154; prop. 1988/89:1, KU 6, rskr. 13).

Avsikten med försöksverksamheten var att de deltagande kommunerna och landstingen genom avsteg från föreskrifter i lagar och andra författningar skulle ges möjlighet att bättre anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden, bättre utnyttja de samlade samhällsresurserna samt åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten. Ett annat syfte har varit att utveckla formerna för samverkan mellan kommuner och landsting, liksom mellan kommunala och statliga organ.

Frikommunförsöket var ursprungligen begränsat till nio kommuner och tre landsting. I samband med förlängningen av försöksverksamheten utvidgades den dock så att ytterligare kommuner och landsting gavs möjlighet att delta. Regeringen har utsett de kommuner och landsting som ingår i försöket. För närvarande deltar 37 kommuner och fyra landsting. Vilka dessa är framgår av förordningen (1990:1182) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (ändrad senast 1991:176). Sålunda deltar i dag följande kommuner och landsting i frikommunförsöket.

Kommuner

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

Göteborgs och Bohus läns

Örebro läns

Kopparbergs läns

Jämtlands läns

Frikommunerna har genom frikommunlagen haft möjlighet att pröva nya organisationslösningar. De har också kunnat framföra sina önskemål om dispenser och andra åtgärder till regeringen. Sådana framställningar har lett till en rad regeringsbeslut om avsteg från gällande författningar m.m. I några fall har också riksdagen beslutat om särskilda lagstiftningsåtgärder.

I samband med att frikommunförsöket inleddes fick statkommunberedningen (C 1983:02) i uppdrag att svara för försöksverksamhetens genomförande och utvärdering (dir. 1984:28). Beredningen har fortlöpande följt och till regeringen redovisat försöksverksamhetens utveckling. Beredningen har också initierat olika utvärderingsinsatser. I betänkandet (SOU 1988:26) Frikommunförsöket har beredningen gjort en samlad redovisning av försöksverksamheten fram till våren 1988.

I december 1990 uppdrog regeringen åt en särskild utredare (riksdagsledamoten Sören Lekberg) att göra en sammanfattande redovisning av erfarenheterna av frikommunförsöket. Utredningen, som arbetat under namnet frikommunutredningen, har överlämnat betänkandena (SOU 1991:25) Frikommunförsöket – Erfarenheter av försöken med en friare kommunal nämndorganisation och (SOU 1991:68-69) Frikommunförsöket – Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Det förstnämnda betänkandet har legat till grund för de förslag om en friare kommunal nämndorganisation som presenterats i regeringens proposition (1990/91:117) om en ny kommunallag och som riksdagen numera antagit (KU38, rskr. 360). Sammanfattningen i det sistnämnda betänkandet återfinns i *bilaga 1*. De beskrivande avsnitten om försöksverksamhetens innehåll samt om frikommunförsöken i Danmark, Finland och Norge har lagts som *bilaga 2*.

När frikommunförsöket inleddes begärde riksdagen att den fortlöpande skulle hållas informerad om försöksverksamheten. Regeringen har i olika sammanhang lämnat sådana redovisningar till riksdagen. Det skedde senast i 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 2 s. 39-40).

Regeringen kommer i denna proposition dels att för riksdagen redovisa en samlad bedömning av frikommunförsöket, dels att lämna förslag till åtgärder som föranleds av att frikommunförsöket skall vara avslutat vid utgången av år 1991.

2 Allmän bakgrund

Den kommunala verksamheten har stor betydelse för samhällsekonomin, sysselsättningen och de enskilda människornas välfärd. De kommunala organen tillgodoser viktiga behov av service, trygghet och omsorg.

Under de senaste decennierna har den kommunala verksamheten utvecklats kraftigt. Det har varit en medveten strävan från statens sida att decentralisera och lägga uppgifter lokalt i så stor utsträckning som möjligt. Denna utveckling har accentuerats under de senaste åren.

I dag hanterar kommuner och landsting mer än 70 procent av den offentliga sektorns utgifter för konsumtion och investeringar. Ca 1,1 miljon är anställda hos kommuner och landsting och uppskattningsvis ca 70 000 personer har kommunala förtroendeuppdrag.

Den offentliga verksamheten bör ses som en helhet där staten, kommunerna och landstingen har olika roller. För att den samlade offentliga verksamheten skall fungera effektivt och tjäna medborgarna på ett bra sätt krävs ett väl fungerande samspel mellan stat och kommun.

Staten har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och medborgarnas trygghet och välfärd. Det innebär att riksdag och regering på olika områden anger mål och riktlinjer för den kommunala verksamheten. På vissa områden kan det också krävas att staten mer ingående reglerar verksamheten för att garantera medborgarna likvärdig service, rättssäkerhet och skydd för liv och hälsa. Å andra sidan ökar medborgarnas möjligheter till inflytande om kommuner och landsting har stor frihet att själva utforma verksamheten efter lokala förhållanden.

Den pågående utvecklingen, där riksdagen och regeringen i större utsträckning styr den kommunala verksamheten genom att uttala vilka resultat som skall uppnås i stället för att genom regler styra produktionsprocessen i detalj, leder till att kommunernas och landstingens handlingsutrymme avsevärt ökar. Samtidigt kommer detta att ställa krav på att statens mål inom olika områden görs mer konkreta.

I ett system som kännetecknas av mål- och resultatstyrning krävs också en mera samlad och systematisk uppföljning och utvärdering av olika verksamheter från statens sida. Detta område kommer att ägnas stor uppmärksamhet under de närmaste åren, bl.a. som ett led i utformningen av ett nytt, mera generellt, statsbidragssystem. Utvecklingsarbete i dessa frågor pågår också inom olika sektorsområden. Härigenom kommer bl.a. de statliga myndigheternas roll att förändras så att de mer kommer att syssla med uppföljning och utvärdering av kommunala verksamheter och mindre med detaljstyrning och medelstillelse.

Sedan frikommunförsöket startade har stora förändringar skett inom den offentliga sektorn. Situationen är därför i dag inom många områden en annan än då frikommunerna förde fram huvuddelen av sina förändringsönskemål. Mål- och resultatstyrningen har börjat ersätta regelstyrningen. Decentraliseringen av ansvar och uppgifter från stat till kommun har skett i en ökande takt. Som viktiga exempel kan nämnas den nya plan- och bygglagen, kommunernas ökade ansvar inom miljöområdet samt de nyligen genomförda förändringarna på skolområdet.

I dag står kommuner och landsting inför nya problem och utmaningar. Den ekonomiska situationen kräver att olika verksamheter omprövas och att prioriteringar görs. Nya verksamhetsformer måste prövas. Regeringens strävan är att underlätta förändringsprocessen på olika sätt. Den kommunallag (SFS 1991:900) som riksdagen nu har antagit bör på ett verksamt sätt kunna bidra till detta. Den nya lagen ger kommunerna stor frihet att välja lämpliga organisationsformer samt former för ekonomisk styrning och förvaltning.

Samspelet mellan stat och kommun intar således en central plats när förändringar i samhällsförvaltningen övervägs. Regeringen fäster stort avseende vid dessa frågor och har därför tillsatt en särskild beredning (C 1990:B) om samverkan mellan stat och kommun. Ledamöter i beredningen är civilministern (ordförande), finans- och socialministrarna samt ordförandena i de båda kommunförbunden.

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

3 Allmänna erfarenheter av frikommunförsöket

Regeringens bedömning: Frikommunförsöket har spelat en viktig roll för utveckling och förnyelse av den kommunala verksamheten. Försöket har bidragit till nytänkande och omprövning inom den offentliga sektorn.

Metoden med försöksverksamhet bör kunna användas även i fortsättningen för att stimulera och pröva förändringar i organisation och uppgiftsfördelning mellan olika samhällsorgan.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens. Utredningen har dock inte särskilt behandlat frågan om försöksverksamhet som metod för förändringsarbetet i framtiden.

Skälen för regeringens bedömning

Frikommunförsökets syfte och begränsningar

En bedömning av frikommunförsöket som metod för utveckling och förnyelse bör i första hand göras utifrån de mål som ställdes upp när försöket initierades.

Syftet med försöksverksamheten har varit att pröva möjligheten att avsevärt öka den kommunala självstyrelsen. Frikommunerna skulle enligt regeringens proposition om försöksverksamheten (prop. 1983/84:152) ha möjlighet att göra avsteg från statlig reglering i syfte att bättre kunna anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden, bättre utnyttja de

samlade samhällsresurserna samt åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten.

Försöksverksamheten skulle huvudsakligen avse sådana föreskrifter som åsyftas i 8 kap. 5 § regeringsformen, dvs. kommunalrättsliga föreskrifter om bl.a. kommunernas organisation och uppgifter.

En viktig utgångspunkt var att kommunerna och landstingen själva skulle anmäla sina önskemål om förändringar i den statliga regleringen. Detta ansågs nödvändigt för att skapa ett brett engagemang i frikommunerna. Några huvudområden angavs dock i propositionen. Det gällde bl.a. möjligheten att slopa den traditionella sektorsindelade nämnd- och förvaltningsorganisationen, att använda statsbidragen friare samt att finna nya vägar för nära samverkan mellan kommuner och landsting liksom mellan kommunala och statliga organ.

Vissa begränsningar lades fast för försöksverksamheten med hänsyn till skyddet för vitala samhällsintressen. En grundläggande begränsning har följt av att de centrala politiska organen – regering och riksdag – måste ha möjlighet att genomföra en politik för landet som helhet. Försöksverksamheten har heller inte fått innebära att grundläggande krav åsidosätts när det gäller

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

Frikommunförsökets genomförande och förlopp

Den försöksverksamhet som möjliggjorts inom ramen för frikommunförsöket kan indelas i två huvuddelar. Den ena gäller möjligheten att fritt få utforma en nämndorganisation anpassad till de lokala förhållandena. Den andra avser de möjligheter som i övrigt öppnats för dispenser och avsteg från statliga regler för den kommunala verksamheten.

Frågan om en friare nämndorganisation har gradvis kommit att utvecklas till den mest betydelsefulla delen av frikommunförsöket. I inledningsskedet var det bara några av frikommunerna som utnyttjade de möjligheter som frikommunlagen öppnade. Efter förlängningen och utvidgningen av försöksverksamheten blev dock den fria nämndorganisationen den centrala delen av försöket och frikommunlagen tillämpas nu av flertalet av de deltagande kommunerna och landstingen.

Den fria nämndorganisationen har på detta sätt blivit en väsentlig del i den omstrukturering och förnyelse som pågår i kommuner och landsting. Genom de beslut som riksdagen har fattat i samband med den nya kommunallagen kommer de möjligheter som frikommunlagen öppnar att i allt väsentligt göras tillämpliga för alla kommuner och landsting från den 1 januari 1992.

Möjligheterna i övrigt till dispenser och avsteg från statliga regler har lett till ett stort antal framställningar från frikommunerna till regeringen. Totalt har ca 300 förslag förts fram. Fördelat på frikommunerna har ansökningarna

varit av skiftande omfattning. I några fall har en genomgång gjorts av hela det kommunala verksamhetsområdet. I andra fall har vissa begränsade frågor tagits upp. Av olika uppgiftsområden har områdena planering och byggelse, skola samt arbetsmarknad varit de mest framträdande.

Regeringens ställningstaganden innebär att omkring tre fjärdedelar av förslagen har fått en positiv behandling. Detta har lett till att dispensönskemål har tillgodosetts helt, i huvudsak eller delvis. Mer än en tredjedel av förslagen har tillgodosetts genom beslut om försöksverksamhet. En annan form av positivt beslut är att förändringsönskemålet genomförts generellt för hela landet utan föregående försök. För vissa frågor har kunnat konstateras att några formella hinder inte föreligger för en önskad förändring.

En förklaring till att en stor del av frikommunernas förslag direkt har fått sin lösning genom generella åtgärder är att frikommunerna tagit upp frågor som varit aktuella för förändringar. Den stora mängden förslag på plan- och byggområdet är ett exempel på detta.

Anledningen till att vissa förslag inte har kunnat tillgodoses är i första hand att de inte har rymts inom försöksverksamhetens ram. Detta gäller förslag som bedömts leda till ökade kostnader för staten eller som kunnat få negativa effekter för rättssäkerheten. Omfattande huvudmannaskapsförändringar har inte heller ansetts vara lämpliga att pröva i samband med frikommunförsöket.

En närmare redovisning av frikommunförsökets genomförande och förlopp görs i bilaga 2.

Erfarenheter

Erfarenheterna av försöksverksamheten visar tydligt att ett fortlöpande och ömsesidigt samspel behövs mellan stat och kommun. Försöksverksamheten kom därför med tiden att förskjutas från ett projekt – med förenkling av det statliga regelsystemet i centrum – till en väsentlig del i en process med ett ständigt pågående utvecklingsarbete.

När det gäller den organisatoriska frihet som öppnats för frikommunerna är erfarenheterna i allt väsentligt goda. De utvärderingsstudier som gjorts har påvisat positiva effekter både när det gäller den kommunala verksamhetens form och dess innehåll. Frikommunlagen har framstått som ett kraftfullt instrument för förändringsarbetet.

Dessa erfarenheter har varit av stor betydelse för de beslut om en friare kommunal nämndorganisation som fattats i anslutning till den nya kommunallagen.

Det är avsevärt svårare att generellt bedöma erfarenheterna av den del av frikommunförsöket som gäller avsteg och dispenser från statliga regler i övrigt. Skiftande omdömen förekommer i de utvärderingsstudier som har gjorts. Enligt vår mening bör man dock inte underskatta den betydelse som möjligheten att få dispens från statliga regler har haft för att underlätta och stimulera ett nytänkande inom den offentliga sektorn.

Det är i detta sammanhang också viktigt att se frikommunförsöket som en del i en större förändringsprocess. Att konflikter mellan lokala intressen och centrala sektorsintressen uppstår i enskilda frågor under en sådan process är

naturligt. Vi anser dock att försöksverksamheten på ett positivt sätt har bidragit till att reducera sektorstänkandet till förmån för ett mera helhetsbaserat synsätt.

Vi vill här också peka på att situationen inom flera viktiga kommunala områden i stor utsträckning är en annan i dag än när frikommunförsöket startade. Det kommunala ansvaret har vidgats och statliga regler har tagits bort. Reformerna har genomförts bl.a. på plan- och byggområdet, miljöpolitikens område, arbetsmarknadsområdet och skolområdet. Enligt regeringens mening har det förändringsklimat som skapats genom frikommunförsöket i hög grad bidragit till dessa reformer.

Genomförda reformer på olika områden innebär att frikommunernas önskemål om förändringar och den försöksverksamhet som har bedrivits i stor utsträckning redan har fått en generell lösning som gäller för alla kommuner och landsting. Vi har tidigare pekat på beslutet om en friare kommunal nämndorganisation i anslutning till den nya kommunallagen. Den ändrade ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna på skolområdet är ett annat viktigt exempel där den ganska omfattande försöksverksamhet som bedrivits i frikommunerna redan i allt väsentligt har fått sin generella lösning. Även inom miljöpolitikens område innebär den ändrade ansvarsfördelningen mellan stat och kommun att försöksförfattningar har kunnat ersättas av generella regler. Ytterligare exempel kan nämnas.

Vi vill betona betydelsen av att frikommunförsöket på detta sätt har blivit en integrerad del av förändringsarbetet inom olika områden. Det var också avsikten när frikommunförsöket påbörjades att försök som slagit väl ut borde beredas för generell avgörande utan att försöksperiodens utgång avvaktades.

Det som nu sagts innebär att de förslag till åtgärder som regeringen kommer att ta upp i det följande är starkt begränsade i förhållande till den försöksverksamhet som har bedrivits.

En viktig erfarenhet av försöksverksamheten är att det inte bara är statliga regler som kan utgöra hinder för önskvärda förändringar och en mera effektiv kommunal verksamhet. Även regler som kommunerna och landstingen själva beslutat om kan innebära problem. En regelreformerings är därför angelägen även på den kommunala nivån. Denna fråga har behandlats av en särskild arbetsgrupp inom stat-kommunberedningen. Gruppen har överlämnat rapporten (Ds 1991:32) Regelreformerings. I rapporten redovisas hur ett arbete med att reformera reglerna i kommuner och landsting kan bidra till att verksamheten blir effektivare och bättre anpassad till tidens krav och människornas behov. De modeller för regelreformerings som presenteras i rapporten bör kunna utgöra ett underlag för ett fortsatt arbete i kommuner och landsting med att se över, systematisera och reformera de egna reglerna.

Det finns anledning att i detta sammanhang också peka på betydelsen av ett fortsatt regelreformeringsarbete när det gäller de statliga reglerna. Försöksverksamheten har tydligt visat att det finns tveksamhet och missuppfattningar om vilka regler som faktiskt gäller. Av de förslag som frikommunerna fört fram till regeringen har således en inte obetydlig andel kunnat genomföras utan förändringar i lagar eller andra författningar. Regeringen

kommer även i fortsättningen att lägga stor vikt vid arbetet med att begränsa reglerna i samhället och höja reglernas kvalitet.

Sammantaget anser vi att frikommunförsöket som helhet spelat en viktig roll för utveckling och förnyelse av den kommunala verksamheten. Försöket har också bidragit till den omprövning och det nytänkande som nu sker inom hela den offentliga sektorn.

Försöksverksamhet i framtiden

Frikommunförsöket har visat att metoden med försöksverksamhet kan vara ett bra sätt att arbeta med förändringar inom den offentliga sektorn. Försöket har också visat att statliga organ på olika sätt kan medverka i och stimulera förnyelsearbetet i kommuner och landsting. I de fall föreskrifter i lagar eller andra författningar lägger hinder i vägen för en önskvärd utveckling i den kommunala verksamheten är det väsentligt att former finns för att praktiskt pröva förändringar och föra en diskussion om den fortsatta utvecklingen.

Regeringen anser därför att metoden med försöksverksamhet bör kunna användas även i fortsättningen för att pröva förändringar i organisation och uppgiftsfördelning mellan olika samhällsorgan. Vi ser därför positivt på att det tas initiativ till försöksverksamhet inom olika områden.

Viktiga frågor om statens relationer till kommunerna behandlas för närvarande av kommunalekonomiska kommittén (dir. 1990:20). Enligt direktiven skall kommittén bl.a. redovisa hur de specialdestinerade statsbidragen kan generaliseras. En sådan utveckling innebär att statens detaljreglering av den kommunala verksamheten begränsas. Detta kan vara ett motiv för att starta en mera samlad ny försöksverksamhet. Det kan finnas anledning att återkomma till detta efter det att kommittén har redovisat sina förslag.

Vi anser således att frikommunförsöket i den form som det hittills har bedrivits inte bör fortsätta längre utan avslutas vid den tidpunkt som riksdagen tidigare bestämt, dvs. vid utgången av år 1991. Beträffande vissa frågor som prövas i frikommunförsöket finns det emellertid anledning att bedriva försöken ytterligare någon tid. Detta innebär dock inte att frikommunförsöket består. Vi återkommer till de frågor där fortsatta försök bör möjliggöras.

4 Försöksverksamheten med en friare kommunal nämndorganisation

Prop. 1991/92:13

Regeringens förslag: I samband med att lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation upphör att gälla den 1 januari 1992 möjliggörs fortsatt försöksverksamhet med en ny organisation för hälso- och sjukvården i Kopparbergs läns landsting enligt den s.k. Dalamodellen. En bestämmelse som ger möjlighet för landstinget att medge närvarorätt för representanter för pensionärs- och handikapporganisationer i vissa nämnder tas in i en särskild lag.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Skälen för regeringens förslag

Frikommunlagens möjligheter blir generella

Lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation, den s.k. frikommunlagen, har utgjort en central del av frikommunförsöket. Lagen innebär följande möjligheter för de kommuner och landsting som ingår i frikommunförsöket.

1. Kommunerna har getts möjlighet att göra avsteg från de krav på obligatoriska nämnder som finns i vissa speciallagar.
2. Kommuner och landsting har getts i huvudsak full frihet när det gäller fördelningen av uppgifter mellan olika nämnder.
3. Kommunerna får inrätta institutionsstyrelser inom det specialreglerade området.
4. Uppgifter kan lämnas till lokala nämnder även om uppgifterna inte är begränsade till kommundelen.
5. Kommunerna får inrätta särskilda organ för att ha hand om förvaltning och verkställighet under en lokal nämnd, t.ex. för en by eller ett bostadsområde.
6. Kommuner och landsting får göra avsteg från kravet på att alla beslut som fattats efter delegering från en nämnd skall anmälas till nämnden.
7. För att möjliggöra försök enligt den s.k. Dalamodellen får landstingen
 - vidgade möjligheter att delegera uppgifter dels från landstinget till särskilda organ (nämnder), dels från ett särskilt organ till anställda,
 - möjlighet att ge närvarorätt i särskilda organ åt representanter för pensionärs- och handikapporganisationer.
8. Om verksamheten hos en nämnd upphör i samband med en omorganisation, avbryts mandatperioden för nämnden och en ny nämnd kan väljas för återstoden av mandatperioden.

Riksdagens beslut om en ny kommunallag innebär som tidigare nämnts att de möjligheter som öppnats genom frikommunlagen till mycket stor del har gjorts generella. Endast några mera begränsade frågor kvarstår.

Kommunerna och landstingen har således nu en mycket stor frihet att organisera sina nämnder. Kraven på vissa obligatoriska nämnder (punkt 1)

har slopats. Kommunerna behöver således inte i fortsättningen ha en särskild skolstyrelse, socialnämnd, byggnadsnämnd och miljö- och hälso-skyddsnämnd.

Kravet på en särskild överförmyndarnämnd i kommuner som inte har överförmyndare kvarstår dock. Inom ramen för frikommunförsöket prövar en kommun en ordning som innebär att en annan central nämnd (socialnämnden) också är överförmyndarnämnd. I propositionen om en ny kommunallag (s. 42) uttalade regeringen att man bör kunna tänka sig en sådan ordning generellt. Inom justitiedepartementet bereds för närvarande vissa förslag som avser kommunernas överförmyndarverksamhet. Den nu berörda frågan bör tas upp i det sammanhanget.

I övrigt har flertalet av de möjligheter som frikommunlagen innebär gjorts generella i samband med beslutet om en ny kommunallag. Således kan kommuner och landsting enligt den nya lagstiftningen i huvudsak fritt fördela uppgifter mellan olika nämnder (punkt 2). Hindret mot att inrätta institutionsstyrelser på det specialreglerade området har också undanröjts (punkt 3). Detsamma gäller begränsningen till kommundelen beträffande uppgifter som läggs på en lokal nämnd (punkt 4). Det blir vidare möjligt för alla kommuner att ha en politisk organisationsnivå underordnad en lokal nämnd, t.ex. för en by eller ett bostadsområde (punkt 5). När det gäller delegeringsreglerna innebär den nya kommunallagen en ökad frihet som motsvarar de möjligheter som öppnats för Dalamodellen (punkt 7). Beträffande nämndernas mandatperioder, slutligen, innebär den nya lagen att dessa är fria bortsett från styrelsens. Det innebär att kommuner och landsting när de så vill kan göra förändringar i sin nämndorganisation genom att t.ex. bilda nya nämnder och avskaffa gamla (punkt 8).

I fråga om anmälan av beslut som fattats efter delegering från en nämnd (punkt 6) föreslog regeringen i propositionen om en ny kommunallag att nämnderna själva skulle få besluta om i vilken utsträckning delegerade beslut skall anmälas. Denna ordning kritiserades emellertid av lagrådet som ansåg att den nuvarande obligatoriska anmälningskyldigheten var att föredra från rättssäkerhetssynpunkt. Konstitutionsutskottet (1990/91:KU38 s. 70-71) biträdde lagrådets förslag och riksdagen beslöt i enlighet härmed. Mot denna bakgrund bör försöksverksamheten i denna del avbrytas.

Fortsatt försöksverksamhet enligt Dalamodellen möjliggörs

Hösten 1990 beslöt riksdagen att möjliggöra en försöksverksamhet med en ny organisation för hälso- och sjukvården i Kopparbergs läns landsting enligt den s.k. Dalamodellen (prop. 1990/91:44, KU17, rskr. 52). De bestämmelser som behövdes togs i huvudsak in i frikommunlagen. Dessa regler gäller som tidigare nämnts dels vidgade möjligheter att delegera uppgifter, dels möjlighet att ge närvarorätt i vissa nämnder åt representanter för pensionärs- och handikapporganisationer. Dessutom öppnades möjlighet att genomföra organisationsförändringen under löpande mandatperiod.

Genom utvidgning av den särskilda försökslag som gäller för frikommunerna inom hälso- och sjukvårdens område möjliggjordes vidare för landstinget att överlåta primärvårdsuppgifter till kommunerna (SFS 1990:1170).

Försöksverksamheten enligt Dalamodellen är tänkt att pågå till utgången av år 1994 (se prop. 1990/91:44 s. 9). Av de möjligheter som frikommunlagen öppnar för detta försök återstår efter den nya kommunallagens ikraftträdande endast behov av att reglera frågan om närvarorätt för pensionärs- och handikapporganisationer. Vi föreslår att denna möjlighet får fortsatt lagstöd. En bestämmelse om detta bör tas in i en särskild lag.

Försöksverksamheten enligt Dalamodellen förutsätter också att det även i fortsättningen finns möjlighet att överföra ett driftsansvar för primärvårdsuppgifter till kommuner. Vi behandlar denna fråga i avsnitt 6.

Länsförnyelseprojektet i Örebro län fortsätter

I prop. 1990/91:44 om ytterligare försöksverksamhet för förnyelse av den offentliga sektorn redovisade regeringen ett förnyelseprojekt i Örebro län.

Länsförnyelseprojektets syfte är

- att skapa bättre förutsättningar för medborgarnas delaktighet i den offentliga verksamheten,
- att bättre utnyttja de samlade samhällsresurserna genom ökad effektivitet och samordning samt
- att pröva behov av förändringar i uppgiftsfördelningen mellan olika samhällsorgan.

Samtliga elva kommuner i länet, landstinget och den statliga länsförvaltningen deltar i projektet som beräknas pågå under fyra år, dvs. perioden 1991-1994.

Örebro läns landsting samt Hällefors och Örebro kommuner ingår sedan tidigare i frikommunförsöket. För att skapa så goda förutsättningar som möjligt att anpassa organisation och arbetssätt till lokala och regionala förutsättningar har regeringen utsett även övriga nio kommuner i länet till frikommuner.

Med uppgift att svara för förnyelseprojektets genomförande, uppföljning och utvärdering har en regional projektorganisation bildats. Ledningsgruppens ordförande är landshövding Sigvard Marjasin.

Inom ramen för projektet pågår för närvarande ett tämligen omfattande inventeringsarbete. Avsikten är att detta skall leda till att ett antal delprojekt bildas för förnyelse inom såväl den statliga sektorn som verksamheten i kommuner och landsting.

Enligt regeringens mening påverkas inte länsförnyelseprojektet av att frikommunförsöket upphör. Den organisatoriska frihet som anknytningen till frikommunförsöket har inneburit kommer att finnas även i fortsättningen. I de fall lagar eller andra författningar utgör hinder för en önskvärd utveckling bör förslag om dispenser eller undantagsregler även fortsättningsvis kunna läggas fram till regeringen.

5 Undantag från tillsynskravet enligt lagen om tillsyn över stiftelser

Prop. 1991/92: 13

Regeringens förslag: Försöksverksamheten med undantag från tillsynskravet för stiftelser som förvaltas av en kommun eller ett landsting och vars förmögenhet inte överstiger 200 000 kronor förlängs till utgången av år 1993.

Utredningens förslag: Stiftelser som förvaltas av kommuner eller landsting och som har en förmögenhet som inte överstiger 300 000 kronor behöver ej anmälas till länsstyrelsen och skall därmed vara undantagna från tillsyn.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1 § lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser (tillsynslagen) skall en stiftelse anmälas till länsstyrelsen i det län där stiftelsens förvaltning utövas. En anmäld stiftelse skall enligt 8 § tillsynslagen stå under tillsyn av länsstyrelsen om denna finner att stiftelsen främjar ett allmännyttigt ändamål. Undantag från tillsynskravet kan ske om länsstyrelsen finner att stiftelsen redan står under nöjaktig tillsyn eller om tillsyn på grund av särskilda omständigheter inte behövs.

Av 2 § tillsynslagen följer att stiftelser med en förmögenhet som inte överstiger 20 000 kr. är undantagna från anmälningsskyldighet och därigenom även från tillsyn. Undantagna är även sådana stiftelser som enligt stiftarens föreskrift skall vara undantagna från tillsyn enligt lagen.

När det gäller de kommuner och landsting som ingår i frikommunförsöket har värdegränsen höjts till 200 000 kr. En bestämmelse om detta finns i lagen (1986:98) om undantag för vissa kommuner och landstingskommuner från bestämmelserna i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser.

Ett förslag till ny stiftelselag bereds för närvarande inom justitiedepartementet. Avsikten är att regeringen under hösten 1991 skall remittera ett sådant lagförslag till lagrådet. Förslaget avses bl.a. innebära nya regler om registrering av och tillsyn över stiftelser.

Erfarenheterna från försöksverksamheten har varit positiva. Men i avsaknad på resultatet av beredningsarbetet är det inte lämpligt att nu förändra inriktningen på den försöksverksamhet som bedrivs. Vi föreslår därför att den får fortsätta till dess att en ny lagstiftning om stiftelser trätt i kraft. Den nuvarande lagstiftningen om undantag från bestämmelserna om tillsyn över stiftelser bör därför ges fortsatt giltighet under ytterligare någon tid.

Regeringens förslag: I samband med att frikommunförsöket upphör ges lagstöd för kommuner att på försök bedriva primärvård utan att huvudmannaansvaret övergår på kommunen. Försöksverksamheten får pågå till utgången av år 1996 och begränsas inte till vissa i förväg angivna kommuner. Socialstyrelsen skall pröva frågor om tillstånd till försöksverksamhet och får fastställa villkor för verksamheten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens. Utredningen har dock inte tagit upp frågan om det bör vara en uppgift för regeringen eller något annat organ att bedöma om kommunernas och landstingens överenskommelser uppfyller de krav på försöksverksamheten som bör gälla.

Skälen för regeringens förslag: Genom lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område öppnades möjligheter för de kommuner som ingår i frikommunförsöket att på försök helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen, men med bibehållet huvudmannaansvar för landstinget. Lagen, som sedermera har utvidgats till att gälla även kommuner som ingår i en landstingskommun som får bedriva försöksverksamhet inom ramen för frikommunförsöket, gäller till utgången av år 1991. Försöksverksamheten förutsätter medgivande av regeringen som också får bestämma de villkor som skall gälla för verksamheten.

Mot denna bakgrund övertog Örebro kommun år 1986 genom avtal med Örebro läns landsting driftsansvaret för primärvården inom Vivalla-Lundby kommundel. Avtalet innebär bl.a. att landstinget anvisar ett årligt ramanslag till kommunen. Personalen är dock fortfarande landstingsanställd. Ett liknande avtal har också upprättats mellan Gnosjö kommun och landstinget i Jönköpings län. Enligt detta avtal tar kommunen över ansvaret för primärvården inom Gnosjö primärvårdsområde till utgången av år 1991. De erfarenheter som redovisats från försöken är väsentligen positiva.

Riksdagen har nyligen behandlat regeringens proposition (1990/91:121) om försöksverksamhet med kommunalt huvudmannaansvar för primärvård m.m. (1990/91:SoU21, rskr. 362). I propositionen föreslogs att kommunerna inom ramen för en försöksverksamhet får erbjuda viss hälso- och sjukvård (primärvård). Om ett landsting och en kommun är överens om det och socialstyrelsen lämnar sitt medgivande, skall kommunen med huvudmans ansvar kunna överta landstingets skyldighet att erbjuda sådan vård. Försöksverksamheten skall pågå fr.o.m. den 1 januari 1992 till utgången av år 1996. Verksamheten regleras i lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård.

Gnosjö kommun och Jönköpings läns landsting har hos socialstyrelsen ansökt om att få delta i försöksverksamhet enligt lagen om försöksverksamhet med kommunal primärvård. För Gnosjö kommun är en fortsatt försöksverksamhet motsvarande den som skett inom ramen för frikommunförsöket därmed inte aktuell. Örebro kommun och Örebro läns landsting är dock

intresserade av en fortsättning av försöksverksamheten i Vivalla-Lundby kommun del och har även hos regeringen nyligen ansökt om ett sådant försök i ytterligare en kommun del.

Ett landsting har redan nu rätt att överlåta driftsansvaret för t.ex. primärvården på en kommun. För att kommunen skall kunna åta sig denna uppgift krävs däremot ett särskilt lagstöd. Lagen om försöksverksamhet med kommunal primärvård ger dock inte kommunerna möjlighet att bedriva primärvård, om det inte samtidigt sker en förändring av huvudmannaskapet. För att möjliggöra en fortsättning och eventuell utvidgning av verksamheten i Örebro kommun behövs därför ett särskilt lagstöd. Detta bör dock inte begränsas till Örebro kommun utan gälla alla kommuner i landet. Verksamheten bör bygga på intresset i kommuner och landsting (jfr 1990/91:SoU9 och prop. 1990/91:121). Att kommunerna fr.o.m. år 1992 kan bedriva primärvård under huvudmannans ansvar talar inte mot en sådan ordning. Lokala förhållanden och förutsättningar kan medföra att kommuner och landsting vill pröva en lösning som i ett inledningsskede inte är så omfattande som den som en förändring av huvudmannans ansvar innebär. Det bör också nämnas att försöksverksamheten enligt den s.k. Dalamodellen (se avsnitt 4) förutsätter att en möjlighet till sådana lösningar finns.

Den hittillsvarande försöksverksamheten på hälso- och sjukvårdens område inom ramen för frikommunförsöket har, som redan nämnts, krävt regeringens medgivande. Det bör även i fortsättningen krävas godkännande av avtal om att kommunerna skall bedriva viss hälso- och sjukvård. I likhet med vad som gäller för försöksverksamheten med kommunal primärvård under huvudmannans ansvar bör det dock i fortsättningen bli en uppgift för socialstyrelsen att pröva dessa avtal (jfr prop. 1990/91:121). Det är vidare lämpligt att de olika försöken med kommunal primärvård kan ges samma giltighetstid. Giltighetstiden för lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område, med de nyss angivna förändringarna, bör därför förlängas till utgången av år 1996. Beträffande den närmare uppläggningsen av försöken och utvärderingen av dessa vill vi i övrigt hänvisa till regeringens och riksdagens uttalanden i samband med behandlingen av förslaget om försöksverksamhet med kommunal primärvård under huvudmannans ansvar.

7 Kommunalförbund för vård och omsorg – Brunfloprojektet

Regeringens förslag: Giltighetstiden för den särskilda lagen om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område förlängs med tre år.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Skälen för regeringens förslag: Enligt lagen (1988:1419) om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksam-

hetens område kan regeringen medge att Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun på försök gemensamt får fullgöra uppgifter inom socialtjänsten, viss hälso- och sjukvård (primärvård) samt verksamheten med särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. Verksamheten skall bedrivas genom kommunalförbund. Lagen gäller till utgången av år 1991.

Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun hemställde gemensamt i december 1988 om att regeringen skulle lämna medgivande till försöksverksamhet inom socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens (primärvårdens) område i Brunflo. Regeringen beslutade i mars 1989 att lämna medgivande till en försöksverksamhet. Verksamheten startade i mars 1989 och skall pågå till utgången av år 1991. Brunfloprojektet är ett försök att samverka under en gemensam huvudman – Brunflo kommunalförbund – och gemensam förvaltning för hela socialtjänsten och hela primärvården i samma geografiska område. Verksamheten innefattar ett utvecklings- och utbildningsarbete med inriktning på arbetslag för all personal. Det har bl.a. bildats hemvårdsgrupper med ansvar för hemtjänst och hemsjukvård.

Social- och civildepartementen har nära följt försöksverksamheten i Brunflo. Regeringen har beslutat att finansiera den slutliga utvärderingen. Östersunds kommun och Jämtlands läns landsting har gemensamt ansökt om förlängning av försöksperioden med ytterligare tre år. Regeringen anser i likhet med utredningen att lagens giltighetstid bör förlängas så att ansökan kan bifallas.

I samband med lagens tillkomst gav riksdagen regeringen tillkänna att det i och för sig vore värdefullt om försöksverksamheten kom att omfatta även tandvård (1988/89:KU6, rskr. 13). Som konstitutionsutskottet angav hade emellertid det landsting och den kommun som omfattas av lagen inte för avsikt att ta med tandvården i försöket. Landstinget och kommunen har inte heller därefter haft sådan avsikt. Det finns därför inte någon anledning att i samband med den nu föreslagna förlängningen av lagens giltighetstid komplettera lagen med en bestämmelse om tandvård.

8 Förskrivningsrätt för distriktssköterskor

Regeringens förslag: Försöksverksamheten med rätt för distriktssköterskor att förskriva vissa läkemedel förlängs i avvaktan på utvärderingen av försöket.

Utredningens förslag: Utredningen redovisar att frågan om försöksverksamhetens giltighetstid uppmärksammats av chefen för socialdepartementet och hemställer för sin del att socialdepartementet bevakar frågans fortsatta utveckling och vidtar de åtgärder som omständigheterna motiverar under hösten 1991.

Skälen för regeringens förslag: Med stöd av lagen (1988:23) om tillämpning av lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m. vid viss försöksverksamhet har distriktssköterskor i Jämtlands läns landsting på

försök rätt att förskriva vissa läkemedel. Lagen trädde i kraft den 1 mars 1988 och gäller till utgången av år 1991. Försöksverksamheten startade i mars 1988 och omfattade ett fyrtiotal distriktssköterskor som genomgått särskild utbildning. Verksamheten skulle enligt planerna pågå i tre år. Därefter skulle en utvärdering av verksamheten ske. Socialstyrelsen har av regeringen fått i uppdrag att genomföra utvärderingen och skall avrapportera denna under budgetåret 1991/92.

Enligt vad Jämtlands läns landsting anför har försöket haft positiva effekter, särskilt för folk i glesbygdsområden. I avvaktan på utvärderingen har försöksverksamheten förlängts till slutet av år 1991.

Ett avbrott i den pågående verksamheten bör enligt regeringens mening undvikas, inte minst om verksamheten skall permanentas. Giltighetstiden för den särskilda lagen om läkemedelskostnader vid viss försöksverksamhet bör därför förlängas så att utvärderingen hinner slutföras och ett slutligt ställningstagande till verksamheten kan ske. En förlängning med ett år torde vara tillräcklig.

9 Kommunal prövning av tillstånd för enskilda personer eller sammanslutningar att bedriva förskole- eller fritidshemsverksamhet

Regeringens förslag: Lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620) utvidgas till att omfatta alla kommuner och giltighetstiden förlängs. Detta innebär att varje kommun, som genom en skriftlig anmälan till länsstyrelsen åtar sig att delta i försöksverksamheten, beslutar i stället för länsstyrelsen i frågor om tillstånd för enskilda personer eller sammanslutningar att bedriva förskole- eller fritidshemsverksamhet.

Utredningen föreslår att socialtjänstlagen ändras så att tillståndsprövningen generellt läggs på socialnämnden, alternativt att giltighetstiden för 1987 års lag förlängs och att lagen utvidgas till att omfatta samtliga kommuner.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Enligt 69 § socialtjänstlagen (1980:620) skall en enskild person eller sammanslutning som vill inrätta ett hem för vård eller boende ansöka om tillstånd för detta hos länsstyrelsen. I andra stycket samma paragraf sägs att detta även gäller hem som har inrättats för vård under en begränsad del av dygnet. Härigenom omfattar tillståndskravet bl.a. de enskilda förskolorna.

Efter en framställning från Helsingborgs kommun och på grundval av regeringens proposition 1986/87:118 beslöts lagen (1987:442) om försöks-

verksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620). Försöksverksamheten omfattar de frikommuner som genom skriftlig anmälan till länsstyrelsen åtagit sig att delta i verksamheten. Den innebär att en enskild person eller sammanslutning som vill inrätta ett hem för vård eller boende för att bedriva förskole- eller fritidshemsverksamhet skall söka tillstånd hos socialnämnden i den kommun där verksamheten skall bedrivas. Tillståndsprövningen sker således, med avvikelse från vad som föreskrivs i socialtjänstlagen, av socialnämnden. Lagen gäller till utgången av år 1991.

Överväganden

Enligt vad regeringen erfarit har försöksverksamheten fungerat väl där den hittills har bedrivits. Underlaget för ett slutligt ställningstagande till om ordningen med kommunal tillståndsprövning bör permanentas genom att regleras i socialtjänstlagen är emellertid begränsat. Det kan i sammanhanget anmärkas att regeringen nyligen har tillsatt en utredning med uppgift att göra en översyn av socialtjänstlagen (dir. 1991:50). Med hänsyn härtill är det enligt vår mening lämpligt att nu låta försöksverksamheten enligt 1987 års lag utvidgas till att omfatta samtliga kommuner. Därvid bör lagens giltighetstid förlängas till utgången av år 1993.

10 Ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen

Regeringens förslag: Försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter enligt djurskyddslagen (1988:534) förlängs till utgången av år 1992.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Skälen för regeringens förslag: Den lokala tillsynen av djurskyddet i kommunerna skall enligt djurskyddslagen (1988:534) utövas av kommunerna. Den regionala tillsynen utövas av länsstyrelsen enligt djurskyddsförordningen (1988:539).

Lagen ger möjlighet för såväl kommunerna som länsstyrelsen att ingripa på olika sätt mot försummelse beträffande djurens vård och behandling. Länsstyrelsens befogenheter är emellertid mer omfattande än kommunens.

I samband med att försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse inleddes inkom framställningar från bl.a. Helsingborgs kommun om att länsstyrelsens befogenheter enligt vissa bestämmelser i dåvarande lagen (1944:219) om djurskydd även skulle tillkomma miljö- och hälsoskyddsnämnderna i frikommunerna.

Framställningarna resulterade i lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter enligt lagen (1944:219) om djurskydd.

Försöksverksamheten har fortsatt även sedan den nya djurskyddslagen

trädde i kraft den 1 juli 1988, lag (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534). Försöksverksamheten på detta område innebär bl.a. att miljö- och hälsoskydds nämnderna i kommunerna ges samma befogenheter som länsstyrelserna att i vissa situationer besluta om att djur skall omhändertas samt att meddela förbud att ha djur.

Den 21 februari 1991 uppdrog regeringen åt lantbruksstyrelsen (uppdraget har sedan lantbruksstyrelsen upphört överlämnats till statens jordbruksverk) att redovisa hur den lokala djurskyddstillsynen anordnats. Redovisningen skall särskilt belysa utformningen av och innehållet i djurskyddstillsynen samt tillämpningen av djurskyddslagens bestämmelser om förbud att ha hand om djur och omhändertagande av djur. Redovisningen skall innefatta en utvärdering av tillsynen och jordbruksverket skall även ge förslag till de eventuella ytterligare åtgärder som kan anses erforderliga för att bedriva en effektiv tillsyn. I uppdraget ingår även att genomföra en utvärdering av den försöksverksamhet som bedrivits inom ramen för frikommunförsöket. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 januari 1992.

I avvaktan på resultatet av jordbruksverkets utredning bör enligt regeringens mening försöksverksamheten förlängas till utgången av år 1992 för de kommuner som har haft möjlighet att delta i verksamheten.

11 Övriga frågor

Vi har i det föregående redovisat de förslag till lagstiftningsåtgärder inom olika områden som bör vidtas med anledning av att frikommunförsöket upphör vid utgången av år 1991. För att ge riksdagen en mera samlad bild av frikommunförsökets resultat redovisar vi i det följande frågor där regeringen kan ta ställning utan riksdagens medverkan. Vi vill också hänvisa till den redovisning som görs i bilaga 2.

11.1 Kommunal beslutanderätt i fråga om skyddsrum

Mot bakgrund av riksdagens beslut om frikommunförsöket hemställde Helsingborgs kommun att få bedriva försök med ökad kommunal bestämmanderätt i fråga om vissa skyddsrumsårenden.

Genom beslut den 17 oktober 1985 uppdrog regeringen åt civilförsvarsstyrelsen att vidta sådana åtgärder att Helsingborgs kommun fick en utökad beslutanderätt på det sätt som kommunen föreslog.

Erfarenheterna från den utökade beslutanderätten i fråga om vissa skyddsrumsårenden i Helsingborgs kommun är i huvudsak positiva. Inom försvarsdepartementet bereds för närvarande frågan om en ny civilförsvarslagstiftning. I avvaktan på att detta arbete slutförs kommer regeringen vidta åtgärder så att försöksverksamheten i Helsingborgs kommun kan fortsätta.

11.2 Utvidgad rätt till egen sjukskrivning.

Prop. 1991/92:13

Vid försäkringskassorna i Jämtlands och Göteborgs län bedrevs budgetåret 1988/89 försök med utvidgad rätt till egen sjukskrivning, som innebar att sjukintyg fordrades först fr.o.m. femtonde dagen.

Totalt ingick 150 000 sjukfall i försöket. Försöket visade att de som hade möjligheten att sjukskriva sig själva mer än sju dagar utan läkarintyg i genomsnitt hade en halv ersatt sjukdag mer per sjukfall än övriga. Uppräknat till riksnivå skulle ökningen av sjukpenningkostnaderna motsvara minst 1 miljard kronor, alltså en ganska betydande ökning av den allmänna försäkringens utgifter.

Försöket avslutades efter ett år och resultatet talade således inte för en fortsättning. Ursprungligen fanns planer på ett större projekt för att studera sjukskrivningsbeteendet men det ansågs ha förlorat sin aktualitet i samband med att förslaget om 14 dagars sjuklön lanserades.

Enligt regeringens mening finns det inga skäl att nu vidta några åtgärder beträffande denna försöksverksamhet.

11.3 Enhetliga patientavgifter för läkarvård och annan sjukvårdande behandling

I syfte att pröva möjligheterna att förenkla avgiftssystemet inom den öppna hälso- och sjukvården har en försöksverksamhet pågått sedan april 1986 i Örebro läns landsting med stöd av en särskild förordning (SFS 1986:21). Försöksverksamheten utökades den 1 juli 1989 med att de s.k. remissbesöken som tidigare varit avgiftsfria fick avgiftsbeläggas med undantag för akutbesöken. I oktober 1989 infördes en ny bestämmelse i förordningen som gjorde det möjligt att under vissa förutsättningar avvika från bestämmelserna i läkarvårdstaxan (1974:699) om anslutning av privatpraktiserande läkare till försäkringskassan.

Fr.o.m den 1 januari 1991 har den statliga regleringen av patientavgifterna inom den öppna hälso- och sjukvården i huvudsak upphört. Försöksförordningen har på grund härav ändrats så att endast den del som gäller anslutning till försäkringskassan kvarstår. Förordningens namn ändrades därvid till förordning om försöksverksamhet inom offentlig hälso- och sjukvård med särskilda villkor för anslutning till den allmänna försäkringen (SFS 1990:1396).

Försöksverksamheten har således sedan 1991 reducerats till att omfatta ett undantag från anslutningsbestämmelserna i läkarvårdstaxan. Med hänsyn till den korta tid försöket i denna nya form pågått kommer regeringen att under hösten besluta om en förlängning av verksamheten.

11.4 Tillsättning av vissa tjänster inom folktandvården

Enligt förordningen (1985:884) om behörighet till vissa tjänster inom folktandvården och tillsättning av sådana tjänster tillsätts tjänst som chef vid en enhet för specialisttandvård efter förslag av särskilda sakkunniga. Socialstyrelsen utser för hela riket tre sakkunniga för en tid av högst fyra år. Om

ingen av de sakkunniga är verksam inom den specialitet som den lediga tjänsten avser, skall socialstyrelsen tillkalla en tandläkare inom specialiteten för att ingå som sakkunnig.

De sakkunniga skall på förslag föra upp de fyra sökande som anses främst i fråga om förtjänst och skicklighet. En av de föreslagna sökandena skall förordnas på tjänsten. Tjänsten tillsätts av landstinget. De sakkunnigas beslut om tjänsteförslag får överklagas hos socialstyrelsen. Socialstyrelsens beslut får inte överklagas.

Enligt förordningen (1985:885) om försöksverksamhet vid tillsättning av vissa tjänster inom folktandvården tillsätter Göteborgs och Bohus, Jämtlands och Örebro läns landsting tjänster som chef vid en enhet för specialisttandvård med ett förenklat förfaringssätt. Tjänsten tillsätts efter förslag av en sakkunnig som utses av landstinget för varje tillsättningsärende. Den sakkunnige skall ha specialistkompetens inom den specialitet som den lediga tjänsten avser. Den sakkunnige skall föra upp de fyra sökande som anses främst i fråga om förtjänst och skicklighet på förslag. En av de föreslagna sökandena skall förordnas på tjänsten.

Landstingsförbundet har i en skrivelse till socialdepartementet den 30 maj 1991 föreslagit att sakkunnigförfarandet utgår ur förordningen. Erfarenheterna från försöksverksamheten är goda. Enligt Landstingsförbundet bör tillsättningsförfarandet i sin helhet kunna överlämnas till landstingens kompetens, omdöme och ansvar.

Frågan bereds för närvarande inom socialdepartementet.

11.5 Samverkan kommun – försäkringskassa

Under en tvåårsperiod fr.o.m. april 1988 t.o.m. 1990 har Örebro läns allmänna försäkringskassa bedrivit en försöksverksamhet med administration av socialbidrag hos försäkringskassan.

Försöket har syftat till en samordning av försäkringskassans, socialtjänstens och primärvårdens administrativa resurser.

I de kommunelar där försöksverksamheten bedrivits finns nu väl fungerande rehabiliteringsgrupper. Försäkringskassan beslutade i slutet av projektiden om fler kommundelsindelade lokala rehabiliteringsgrupper. Som exempel på positiva resultat kan nämnas att såväl sjukfrånvaron som socialbidragskostnaderna minskade i de berörda kommundelarna. Det projekt som har förevarit krävde inte några författningsändringar eller dispenser.

Erfarenheterna från försöksverksamheten har bedömts så positiva att diskussioner om ett utökat samarbete med lokalmässig integration har tagits upp.

Frågan om utökad samverkan mellan kommun och försäkringskassa bereds för närvarande i socialdepartementet.

11.6 Statsbidrag för stöd och hjälp i boendet

Enligt förordningen (1983:944) om statsbidrag till kommunerna för stöd och hjälp i boendet får kommunen statsbidrag för lönekostnader för hemtjänstpersonal vilket uppgår till 34 000 kr. per årsarbetare. Hela hemtjänsten kan

läggas ut på entreprenad och lönekostnaderna är också då statsbidragsberättigade. Däremot får kommunen inte ta upp kostnaderna om enbart vissa delar av hemtjänsten lagts ut på entreprenad. Det senare förekommer i ökad utsträckning som en följd av svårigheter att rekrytera personal, men också av arbetsmiljöskäl har kommunen valt att lägga ut t.ex. städning, hemhandling och snöskottning på entreprenad.

Inom ramen för frikommunförsöket fick Nacka kommun dispens från dessa bestämmelser hösten 1989. Tyresö, Helsingborg och Huddinge fick motsvarande dispens under år 1990 och Stockholm och Göteborg har nu också sökt dispens. Fr.o.m. 1992 förändras statsbidraget till kommunernas äldreomsorg från ett prestationsbaserat bidrag till ett behovsbaserat bidrag. Med det nya systemet finns inte längre några styrande bestämmelser om hur äldreomsorgen skall utformas och organiseras och till vad statsbidrag skall utgå. Frikommunernas önskemål har således redan blivit generellt tillgodosedda.

11.7 Trafikintegrering i bostadsområden

En försöksverksamhet med trafikintegrering i bostadsområden pågår i Hanninge kommun med stöd av trafiksäkerhetsverkets föreskrifter (TSVFS 1988:39) om försöksverksamhet med gårdsgata i frikommun.

Trafiksäkerhetsverket avser att efter utvärdering överväga om en permanentning av föreskrifterna skall ske. Regeringen finner mot denna bakgrund för närvarande inte något behov av ytterligare åtgärder.

11.8 Försöksverksamheten inom skolans område

Som ett led i regeringens strävan att decentralisera och avreglera inom skolans område har vid sidan av frikommunförsöket bedrivits en verksamhet som lett till stora förändringar inom skolområdet. De förändringar som riksdagen beslutat om med anledning av regeringens propositioner (1989/90:41) om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer, (1990/91:18) om ansvaret för skolan, (1990/91:85) om gymnasieskolan och vuxenutbildningen samt (1990/91:115) om vissa skollagsfrågor m.m. har som nämnts tidigare inneburit att den del av frikommunförsöket som avsåg dispenser och avsteg från statliga regler inom skolområdet i allt väsentligt har fått en generell lösning.

Av de försöksverksamheter inom skolområdet som startat i frikommunförsöket återstår nu endast en om praktisk arbetslivsorientering i grundskolan. Försöksverksamheten innebär att frikommuner kan göra avsteg från den uppdelning av den praktiska arbetslivsorienteringen på tre arbetslivssektorer som läroplanen för grundskolan föreskriver. I och med att frikommunförsöket avslutas upphör denna försöksverksamhet om inte särskilda åtgärder vidtas.

Vid sidan av den försöksverksamhet som bedrivits inom frikommunförsöket har ytterligare ett antal kommuner fått rätt att bedriva försöksverksamhet med ändrade förutsättningar för skolans arbetslivskontakter

(SKOLFS 1991:18). Försöksverksamheten ger huvudmannen rätt att svara för ackvisition av platser för dels praktisk arbetslivsorientering i grundskolan, dels yrkesorienteringsveckor, återkommande praktisk arbetslivsorientering och teknisk praktik i gymnasieskolan. Avvikelser får också ske från föreskrifter i grundskolans läroplan om arbetslivsperiodernas längd, omfattning och utformning. Försöksverksamheten pågår t.o.m. läsåret 1994/95.

Grundskolans läroplan är för närvarande föremål för översyn av den s.k. läroplanskommittén (dir. 1991:9). I avvaktan på de förslag som kan föranledas av kommitténs arbete bör den sist nämnda försöksverksamheten med ändrade förutsättningar för skolans arbetslivskontakter kunna utvidgas till att omfatta även de kommuner som för närvarande ingår i frikommunförbundet. Det är regeringen som skall besluta om detta.

11.9 Hälsokontroll

Enligt 32 § livsmedelsförordningen (1971:807) skall statens livsmedelsverk efter samråd med socialstyrelsen meddela föreskrifter om skyldighet för personer som sysslar med livsmedelshantering att genomgå läkarundersökning eller annan hälsokontroll. Enligt livsmedelsverkets föreskrifter består hälsokontrollen av två moment: en årlig personlig hälsodeklaration och en årlig hygieninformation. Informationen skall lämnas av läkare eller legitimerad sjuksköterska i samarbete med miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen, eller, efter överenskommelse, genom nämndens egen försorg.

I de kommuner som omfattas av lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation får miljö- och hälsoskyddsnämnderna i särskilda fall besluta att hälsokontroll inte behöver ske varje år.

Gnosjö kommun har utnyttjat undantagsbestämmelsen, men uppger att erfarenheterna är begränsade. I övrigt verkar inte dispensmöjligheten ha utnyttjats. Detta kan delvis bero på att undantagsbestämmelsen endast kan tillämpas i enskilda fall. Med tanke på dess begränsade räckvidd framstår inte möjligheten till dispens som särskilt angelägen även om det naturligtvis i det enskilda fallet kan vara en smidig och lämplig åtgärd. Föreskrifterna om hälsokontroll kommer att omfattas av en mer allmän regelöversyn som livsmedelsverket avser att genomföra under hösten. Verket får i det sammanhanget anledning att, mot bakgrund av en samlad bedömning, ta ställning till huruvida frågor om dispens också i fortsättningen skall kunna handhas av kommunerna.

11.10 Lantbruksdelegation för Bräcke kommun

Genom beslut den 10 juli 1986 bemyndigade regeringen lantbruksstyrelsen att inrätta en delegation för ärenden i lantbruksnämnden i Jämtlands län rörande Bräcke kommun. Avsikten med den s.k. Bräckedelegationen var att under stärkt kommunalt inflytande intensifiera lantbruksnämndens verksamhet i kommunen.

Lantbruksstyrelsen har på regeringens uppdrag utvärderat verksamheten och redovisat slutsatsen att delegationen inte bör kvarstå efter den 30 juni 1991. Lantbruksstyrelsen har i sitt ställningstagande beaktat bl.a. länsstyrelserreformen som innebär att lantbruksnämndens uppgifter flyttas till länsstyrelsen. Delegationen kan av detta skäl inte kvarstå i sin nuvarande skepnad.

Även frikommunutredningen föreslår att försöket avslutas då dispensen för delegationens verksamhet inte utnyttjats under de senaste åren. Regeringen delar frikommunutredningens uppfattning.

11.11 Arbetsförmedlingsnämndernas sammansättning

Arbetsförmedlingsnämnder infördes som försöksverksamhet i december 1985. Två år senare blev reformen generell och i dag finns det arbetsförmedlingsnämnder i hela landet. Nämnden är främst ett organ för information, samverkan och samråd i lokala arbetsmarknadsfrågor mellan företrädare för arbetsmarknadsverket, kommunen och lokala arbetsmarknadsparter. Beredningen av ärenden och sekretariatets arbete åvilar arbetsförmedlingen.

I arbetsförmedlingsnämnderna generellt har en chefstjänsteman vid länsarbetsnämnden ordförandeposten och antalet övriga ledamöter är högst 6. Om nämndens verksamhet omfattar flera kommuner eller en storstadskommun, finns det möjlighet att utöka antalet ledamöter.

I frikommunerna har arbetsförmedlingsnämnderna delvis en annan sammansättning. Där har en chefstjänsteman vid länsarbetsnämnden utsetts till ordförande och en representant för kommunen är dennes ställföreträdare. Fyra kommuner inom frikommunförsöket har haft möjlighet att utse ordförande i nämnden. Vice ordförande har då varit en chefstjänsteman vid länsarbetsnämnden. Vidare har nämnden 7-12 ledamöter.

Regeringen anser att frågan om vem som skall inneha ordförandeposten i nämnden i fortsättningen bör kunna styras av de lokala förhållandena. Regeringen avser därför att göra de förändringar som krävs i förordningen (1988:1139) med instruktion för arbetsmarknadsverket för att de lokala arbetsförmedlingarna själva inom nämnden skall kunna utse ordförande. Antalet ledamöter inklusive ordföranden bör dock även fortsättningsvis normalt inte överstiga sju.

11.12 Dispens att placera personer i kommunalt beredskapsarbete hos privata arbetsgivare

Genom särskilda regeringsbeslut har några frikommuner getts möjlighet att placera personer i kommunalt beredskapsarbete hos privata arbetsgivare. Möjligheten har främst använts i kommunala projekt för invandrare eller socialmedicinskt handikappade. Kommunens verksamhet är begränsad och invandrarens erfarenheter och utbildning kan inte alltid tas tillvara inom kommunen.

Enligt regeringens mening är det viktigt att underlätta kommunernas arbete för invandrare och svaga grupper. Därför bör alla kommuner ha möj-

lighet att låta personer i kommunalt beredskapsarbete utföra arbetsuppgifter åt enskilda arbetsgivare. Detta bör komma till uttryck genom en ändring i förordningen (1987:411) om beredskapsarbete. Det är regeringen som skall besluta om detta.

11.13 Försöksverksamheten i fråga om det statliga bostadsstödet

När det gäller det statliga bostadsstödet bedrivs försöksverksamhet med kommunal beslutanderätt med stöd av dels förordningen (1983:1114) om försöksverksamhet med kommunal beslutanderätt i fråga om statligt stöd för vissa förbättringsåtgärder i bostadshus, dels förordningen (1985:669) om försök med kommunal beslutanderätt i fråga om bostadslån m.m.

Med stöd av den förstnämnda förordningen beslutar elva kommuner för närvarande i ärenden om räntebidrag enligt förordningen (1983:974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus. Räntebidrag enligt denna förordning beräknas med utgångspunkt i en schablonmässigt bestämd kostnad för att utföra åtgärder och en på denna kostnad beräknad ränta. Bidragstiden är 10 eller 20 år beroende på hur lång tid åtgärderna kan nyttiggöras.

Försöksverksamhet enligt förordningen om försök med kommunal beslutanderätt i fråga om bostadslån m.m. får bedrivas i de kommuner som omfattas av lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation, dvs. i frikommunerna. Verksamheten får omfatta ärenden om bostadslån enligt nybyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:692), om lånet söks för ett låntagarbyggt egnahem samt ombyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:693), om lånet söks för standardhöjande åtgärder för vilka bidrag har beviljats enligt förordningen (1987:1050) om statskommunalt bostadsanpassningsbidrag. Försökskommunerna beslutar vidare om bidrag enligt förordningen om statskommunalt bostadsanpassningsbidrag, om bidraget söks för åtgärder för vilka även bostadslån söks. Slutligen får försökskommunerna besluta om bidrag enligt förordningen (1988:372) om bidrag till ågärder mot radon i egnahem och om bidrag enligt förordningen (1990:1369) om statligt investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av bostäder, om bidraget söks för ett låntagarbyggt egnahem.

Riksdagen beslutade hösten 1990 om genomgripande förändringar av den statliga bostadsfinansieringen (prop. 1990/91:34, BoU4, rskr. 92). Det nuvarande låne- och räntebidragssystemet ersätts den 1 januari 1992 av ett stödsystem som bygger på att hela lånefinansieringen sker på den allmänna kreditmarknaden. Bl.a. med anledning av besluten om en ny bostadsfinansiering har en översyn av länsbostadsnämndernas framtida organisation, arbetsformer och dimensionering genomförts (SOU 1991:43 Den framtida länsbostadsnämnden). Vidare har en översyn genomförts i syfte att förenkla den administrativa prövningen av det statliga stödet i det nya finansieringsystemet. Resultatet av översynerna bereds för närvarande inom bostadsdepartementet.

Den omläggning av bostadsfinansieringen som riksdagen har beslutat om påverkar i varierande grad förutsättningarna för ett generellt genomförande av den ordning som prövats i försöksverksamheten. Regeringen delar ut-

redningens uppfattning att det ännu är för tidigt att ta ställning till frågan om ett generellt genomförande. Regeringen delar också utredningens uppfattning att försöksverksamheten när det gäller stödformer som inte direkt berörs av omläggningen – t.ex. räntestöd till förbättring av bostadshus och bidrag till åtgärder mot radon – har gett ett sådant resultat att förutsättningar nu finns för ett generellt genomförande. Regeringen kommer under hösten att besluta om detta. Frågan om vilka stödformer i övrigt som bör bli föremål för kommunalisering bör dock övervägas samlat i anslutning till det fortsatta arbetet med omläggningen av finansieringssystemet och i samband med att ställning tas till pågående översyner. Dessa överväganden avser regeringen att redovisa för riksdagen i 1992 års budgetproposition.

11.14 Kommunal tillståndsprovning enligt lotterilagen

Frikommunerna har enligt lagen (1987:443) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprovning enligt lotterilagen (1982:1011) möjlighet att i stället för länsstyrelsen och polismyndigheten pröva frågor om tillstånd att anordna vissa lotterier och bingospel.

Lotterilagen ändrades den 1 januari 1989 (SFS 1988:83). Ändringen innebar bl.a. att frågor om tillstånd för egentliga lotterier, som skall bedrivas av en sammanslutning som är verksam huvudsakligen inom endast en kommun, prövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer. Den aktuella nämnden svarar för tillståndsgivning eller registrering och att kontrollant utses. Om lotteriet skall bedrivas inom flera län, prövas tillståndet av lotterinämden. Ansökan om tillstånd till bingospel prövas av länsstyrelsen.

Med denna lagändring har alltså den kommunala tillståndsprovningen vad avser egentliga lotterier blivit generell, och därmed har grunden för försöksverksamheten i denna del försvunnit. Möjligheten till kommunal beslutanderätt vad gäller bingospel har utnyttjats i mycket begränsad omfattning.

Regeringen beslutade i april 1991 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté, lotteriutredningen (C 1991:01), för att se över lotterilagstiftningen (dir. 1991:22). Utredningen skall bl.a. undersöka om det är möjligt att ytterligare förenkla och avreglera vissa lotteriformer. Utredningsarbetet skall vara avslutat under hösten 1992. Vi anser mot denna bakgrund att det inte finns anledning att nu föreslå någon ytterligare åtgärd med anledning av frikommunförsöket på detta område.

11.15 Tillståndsprovning enligt naturvårdslagen av skyltar m.m.

Enligt förordningen (1985:876) om försöksverksamhet i fråga om tillståndsprovning enligt naturvårdslagen (1964:822), m.m. beslutar frikommunerna om tillstånd och förelägganden som avser skyltar och liknande anordningar. Frikommunutredningen har föreslagit att denna reglering skall

ersättas med en allmän möjlighet till delegation av beslutanderätten från länsstyrelse till kommun. Samma förslag har lämnats i betänkandet (SOU 1991:32) om naturvårdsverkets uppgifter och organisation.

Regeringen delar utredningens uppfattning att den nuvarande regleringen bör ersättas med en möjlighet för de kommuner som så önskar att överta prövningen enligt 22 § naturvårdslagen. Bestämmelser om detta bör införas i naturvårdsförordningen (1976:484). Det är regeringen som skall besluta om detta. Någon ändring i naturvårdslagen är inte nödvändig.

12 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad som nu har anförts har inom civildepartementet upprättats förslag till

1. lag om försöksverksamhet med ökat inflytande för pensionärs- och handikapporganisationer inom hälso- och sjukvården,

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

3. lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område, dels ändring i samma lag,

4. lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1988:1419) om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhets område, dels ändring i samma lag,

5. lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1988:23) om tillämpning av lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m. vid viss försöksverksamhet, dels ändring i samma lag,

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

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

Förslag 2 har upprättats i samråd med justitiedepartementet, förslag 3-6 i samråd med socialdepartementet och förslag 7 i samråd med jordbruksdepartementet.

Berörda lagförslag är av sådan beskaffenhet att *lagrådets* hörande skulle sakna betydelse.

13 Ärendet till riksdagen

Regeringen föreslår att riksdagen antar de upprättade lagförslagen.

1 Förslag till

Lag om försöksverksamhet med ökat inflytande för pensionärs- och handikapporganisationer inom hälso- och sjukvården

Härigenom föreskrivs följande.

Landstingsfullmäktige i Kopparbergs läns landsting får besluta att en nämnd inom landstinget som har ansvar för hälso- och sjukvård får medge att företrädare för pensionärs- och handikapporganisationer får närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Medgivandet får även innefatta att en sådan företrädare skall ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992 och gäller till utgången av år 1994.

2 Förslag till

Prop. 1991/92: 13
Propositionens
lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:98) om undantag för vissa kommuner och landstingskommuner från bestämmelserna i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser, som gäller till utgången av år 1991¹,
dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1993,
dels att lagen skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en bilaga av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I fråga om stiftelser som förvaltas av de kommuner och landstingskommuner inom vilka det får bedrivas försöksverksamhet enligt lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation skall i stället för den värdegräns på 20 000 kronor som föreskrivs i 2 § första stycket 7 och 8 § första stycket tredje meningen lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser gälla en värdegräns på 200 000 kronor.

Föreslagen lydelse

I fråga om stiftelser som förvaltas av de kommuner och landsting som framgår av bilagan skall i stället för den värdegräns på 20 000 kronor som föreskrivs i 2 § första stycket 7 och 8 § första stycket tredje meningen lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser gälla en värdegräns på 200 000 kronor.

¹ Lagens giltighetstid senast förlängd 1988:1414.

Kommuner

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

Landsting

Göteborgs och Bohus läns
Örebro läns
Kopparbergs läns
Jämtlands läns

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

3 Förslag till

Prop. 1991/92: 13
Propositionens
lagförslag

Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område, dels ändring i samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område ¹, som gäller till utgången av år 1991,

dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1996,

dels att lagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

Om *socialstyrelsen* för ett särskilt fall medger det, får *en kommun som ingår i ett landsting* på försök helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen under förutsättning att *landstinget* och kommunen har kommit överens om det. *Socialstyrelsen* får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten. *Socialstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen av landstinget eller kommunen.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

¹ Senaste lydelse av lagen 1990:1170.

4 Förslag till

Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1988:1419) om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område, dels ändring i samma lag

Prop. 1991/92: 13
Propositionens
lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:1419) om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område, som gäller till utgången av år 1991,

dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1994,

dels att ordet "landstingskommun" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "landsting" i motsvarande form.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

5 Förslag till

Lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1988:23) om tillämpning av lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m. vid viss försöksverksamhet, dels ändring i samma lag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:23) om tillämpning av lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m. vid viss försöksverksamhet, som gäller till utgången av år 1991,

dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1992,

dels att lagen skall tillämpas även på läkemedel som har förskrivits före utgången av år 1992 men som expedieras efter denna tidpunkt.

Prop. 1991/92: 13
Propositionens
lagförslag

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

6 Förslag till

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

Prop. 1991/92:13
Propositionens
lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620), som gäller till utgången av år 1991¹,
dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1993,
dels att 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

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

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

Försöksverksamheten skall bedrivas i den eller de kommuner som skriftligen har underrättat länsstyrelsen om att de åtar sig att delta i verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

¹ Lagens giltighetstid senast förlängd 1988:1416.

² Senaste lydelse 1988:1416.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:99) om försöksverksamhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen (1988:534)¹, som gäller till utgången av år 1991²,

dels att lagen skall fortsätta att gälla till utgången av år 1992,

dels att 1-4 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en bilaga av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §³

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

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen (1988:534) får försöksverksamhet enligt denna lag bedrivas i de kommuner som *framgår av bilagan.*

2 §⁴

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har samma befogenheter som enligt 29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen (1988:534) tillkommer länsstyrelsen.

Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet har samma befogenheter som enligt 29, 31 och 32 §§ djurskyddslagen (1988:534) tillkommer länsstyrelsen.

Om en *miljö- och hälsoskyddsnämnd* beslutar om omhändertagande av djur, skall nämnden tillämpa 34 § djurskyddslagen.

Om en *sådan nämnd* beslutar om omhändertagande av djur, skall nämnden tillämpa 34 § djurskyddslagen.

3 §

Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut enligt 2 § gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

En kommunal nämnds beslut enligt 2 § gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

4 §

Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut enligt 2 § får överklagas hos länsstyrelsen *genom besvär.*

En kommunal nämnds beslut enligt 2 § får överklagas hos länsstyrelsen.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1988:536.

² Lagens giltighetstid senast förlängd 1988:1415.

³ Senaste lydelse 1988:1415.

⁴ Senaste lydelse 1990:629.

Kommuner

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Utredningens huvuduppgifter har i denna del varit att dels föreslå författningsändringar som kan avlösa försöksverksamheten inom olika verksamhetsområden, dels belysa försöksverksamheten som metod att utveckla och förnya den kommunala verksamheten. Tidigare har utredningen i betänkandet (SOU 1991:25) presenterat sin syn på försöksverksamheten med en friare nämndorganisation.

I kapitel 1 beskrivs frikommunförsökets bakgrund samt dess genomförande och förlopp. Det konstateras bl.a. att antalet frikommuner ökat från nio primärkommuner och tre landsting vid starten 1984 till för närvarande 36 primärkommuner och fyra landsting. Denna expansion av försöket hänger samman med att riksdagen 1988 beslöt utvidga försöket till att omfatta i princip alla kommuner och landsting som var intresserade av att delta och att samtidigt förlänga försöket till utgången av 1991. I ett jämförande perspektiv finner man att frikommunförsöken i Norden representerar en ny reformstrategi med sin ”nerifrån och upp”-modell. Som den viktigaste egenskapen framstår försöksverksamhetens funktion som murbräcka.

I det andra kapitlet beskrivs de förslag till ändringar av statliga regler som frikommunerna lagt fram samt regeringens behandling av dessa. Av de nära 300 dispensansökningarna som lämnades in i försökets inledning tillgodosågs i olika avseenden tre fjärdedelar. Härutöver har regeringen fortlöpande beviljat ytterligare dispenser. I kapitlet redovisas översiktligt försöksverksamhetens omfattning och inriktning områdesvis.

I kapitel 3 redovisas erfarenheter och utvärderingar av försöksverksamheten. Det gäller dels sådana studier och utvärderingar som utförts av andra än frikommunerna själva, dels frikommunernas egna erfarenheter.

De pågående försöken med kommunalt driftansvar för primärvården i Gnosjö och Örebro kommuner har ännu inte hunnit utvärderas i egentlig mening. Endast mera övergripande studier eller förstudier i de enskilda försöken har genomförts. Enligt en lägesrapport har man bl.a. åstadkommit vissa vinster genom tjänstesamordning. Upplevelserna av s.k. kombinationstjänster har varit positiva. Samordningen mellan hemtjänst och hemsjukvård anses ha tagit lång tid att få till stånd.

Försöket med utvidgad egen sjukskrivning har visat sig kostnadsdrivande. Riksförsäkringsverket (RFV) säger sig ha vunnit ökad kunskap om sjukskrivningsbeteendet, en kunskap som betraktas som värdefull för att påverka attityderna till sjukskrivning.

Ett samverkansprojekt mellan försäkringskassan och socialförvaltningen i Örebro syftande till att förbättra administrationen av underhållsbidrag och bidragsförskott har haft positiva resultat. RFV anser att hanteringen mycket väl lämpar sig för försäkringskassorna.

Försöksverksamheten på skolans område har kvantitativt varit omfattande. Enligt en utvärderingsrapport har frikommunerna intagit två olika hållningar till försöket; en är att förändringarna anses spela en marginell roll, medan en annan är negativ och passiv. Det sistnämnda gäller främst kom-

muner som fått avslag på sökta dispenser. Trots detta finns tecken på omskapande av verksamheten som inte kommit till stånd utan frikommunförsöket, t.ex. en diskussion om och genomgång av kommunernas egna regelsystem.

Inom lantbruksnämnden i Jämtlands län har ett försök genomförts med en särskild delegation för Bräcke kommun. En aktivering av de areala näringarna och en utveckling i övrigt av landsbygden rapporteras bland positiva resultat av försöket. Dessa effekter hänförs till de vidgade möjligheterna till meningsutbyte och information i mer principiella frågor. Enligt utvärderingen överväger dock inte de positiva effekterna de extra resurser som krävts för att administrera delegationen.

När det gäller försöken på det arbetsmarknadspolitiska området, rapporteras positiva erfarenheter av s.k. sysselsättningskontrakt mellan ett frilands-
ting och länsarbetsnämnden samt att ett sektorsövergripande samarbete stimulerats i de kommuner där arbetsmarknads- och utbildningsfrågorna samordnats. Inom försöket med arbetsförmedlingsnämnder har få beslut fattats som har direkt med frikommunförsöket att göra enligt utvärderingsrapporten. I en annan rapport påvisas att det finns en konflikt mellan ökat kommunalt inflytande över arbetsmarknadspolitiken och det nationella intresset. Det finns en risk för s.k. inlåsning av arbetskraften enligt rapporten, som också hävdar att idén om mer generella statsbidrag är tveksam från effektivitetssynpunkt.

Riksrevisionsverkets (RRV) utvärdering av försöket med kommunal beslutanderätt om bostadslån visar att kommunerna är positiva till att få besluta om lån till låntagarbyggda småhus. Snabbare handläggning och bättre service framhålls som positiva effekter. Även länsbostadsnämnderna är allmänt positiva till försöket. RRV anser att beslut om lån i kombination med bidrag till bostadsanpassning inte är lämpliga för kommunalt beslutsfattande. De mätbara administrativa vinsterna av kommunal beslutanderätt i fråga om statligt stöd till vissa förbättringsåtgärder i bostadshus har gjorts vid länsbostadsnämnderna, främst i storstadslänen.

I två studier har frikommunförsöket analyserats i ett övergripande perspektiv. Vad beträffar utfallet av försöksverksamheten med avreglering menar Lars Strömberg, att försöket urvattnades till följd av dels motståndet från starka sektorsintressen i fackdepartement, ämbetsverk och fackliga organisationer, dels att utrymmet för dispensansökningarna snävades in på olika sätt. Strömberg framhåller vissa positiva bieffekter av försöket, t.ex. avreglering inom frikommunerna själva samt ökat samarbete inom kommunerna, över sektorsgränserna och mellan statliga och kommunala organ. Härtill kommer en attitydmässig påverkan och en stimulans till en lokal diskussion om förändring av den kommunala verksamheten. Stig Montin har i sin studie bl.a. framhållit att det pågår ett omfattande utvecklings- och förnyelsearbete vid sidan av det formella frikommunförsöket. En slutsats av detta är att det inte alltid är uppifrån kommande projekt som ger bäst resultat i fråga om innovationer och förnyelse.

Av 21 frikommuner som tillfrågats har sju rapporterat att de endast utnyttjat möjligheten till att skapa en friare nämndorganisation och således inte utnyttjat de särskilda dispensererna. Frikommunernas egna omdömen

om försöksverksamheten är relativt kortfattade och allmänt hållna och, i de allra flesta fall, positiva.

I kapitel 4 beskrivs frikommunförsöken i Danmark, Finland och Norge. Den mest utförliga dokumentationen av försöket finns i Norge, där verksamheten utvärderats i ett omfattande forskningsprojekt som gett upphov till ett tjugotal rapporter. Dessutom har kommunaldepartementet utförligt avrapporterat frikommunförsöket till stortinget våren 1991. Av en nordiskt jämförande studie framgår bl.a. att frikommunförsöken innebär ett nära samspel mellan staten och kommunerna och att initiativet i stor utsträckning lagts på kommunerna själva, en avvikelse från en mer traditionell förändringspraxis i Norden. Sverige och Norge representerar enligt studien varandras motpoler när det gäller den politiskt-administrativa sakbehandlingen av dispensansökningarna; i Sverige har behandlingen varit mera omständig, i Norge har kommunaldepartementet haft vittgående befogenheter. Studien framhåller tre viktiga erfarenheter på övergripande nivå: det har tagit lång tid att komma i gång med försöken; försöken har medfört värdemässiga konflikter; värdet av försöken från spridnings- och innovationssynpunkt är oklart.

I kapitel 5 summeras och värderas frikommunförsöket som metod för utveckling och förnyelse.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis, att frikommunförsöket har en relativt tydlig, positiv sida som representeras av den friare nämndorganisationen. Försöket har också en mindre tydlig, mera svårbedömd sida som representeras av dispenseringen från statliga regler. I anslutning till dessa synpunkter diskuterar utredningen principiellt avvägningen mellan det statliga ansvaret och kommunernas frihetsönskan.

Till de tidigare redovisade positiva bieffekterna av frikommunförsöket lägger utredningen vissa dynamiska effekter av försöksverksamheten. Det gäller försöksverksamhetens positiva bidrag till bl.a. skolans avreglering. Även det s.k. Brunflo-projektet, innebärande en ny modell för samverkan inom vård och omsorg, och Dalamodellen inom sjukvården framhålls som intressanta i detta sammanhang.

Utredningens avslutande omdöme är att frikommunförsöket spelat en inte oväsentlig roll för utveckling och förnyelse av den kommunala verksamheten, även om det inte kunnat leva upp till de kanske alltför högt ställda förväntningar som skapades vid dess tillkomst.

I det avslutande sjätte kapitlet lämnar utredningen sina förslag till åtgärder beträffande de gällande dispenserna inför frikommunförsökets avslutning vid årsskiftet 1991/92.

Den s.k. frikommunlagen, dvs. lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation, föreslås avvecklas. En avveckling kräver att frågan om överförmyndarnämnder löses, vilket kan ske genom en generell ändring i föräldrabalken. Utredningen föreslår även att möjligheten att bedriva försök med närvarorätt för pensionärs- och handikapporganisationer enligt Dalamodellen får fortsätta.

Lagstiftningen om undantag för kommuner och landsting från tillsynskravet enligt lagen om tillsyn över stiftelser föreslås ändras så att den får generell verkan och att värdegränsen höjs till 300 000 kr.

Utredningen föreslår att frågan om kommunal beslutanderätt beträffande vissa skyddsrumsårenden blir föremål för överväganden inom ramen för den pågående översynen av civilförsvaret.

När det gäller försöken med primärvård i kommunal regi föreslår utredningen en ändring i lagstiftningen som skall möjliggöra fortsatt försöksverksamhet med kommunalt driftansvar, även om försök med kommunalt huvudmannaskap blir möjliga från kommande årsskifte.

Utredningen föreslår att den lagstiftning som ligger till grund för Brunfloprojektet i Jämtland får fortsatt giltighet samt att försöksperioden förlängs med ytterligare tre år.

Försöksverksamheten med enhetliga patientavgifter för läkarvård och annan sjukvårdande behandling föreslås förlängas i en reducerad form, föranledd av den slopade regleringen av patientavgifter vid senaste årsskiftet.

Utredningen föreslår, att lagen om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård och boende enligt socialtjänstlagen skall upphöra och att socialtjänstlagen ändras så att tillstånd generellt skall sökas hos socialnämnden i den aktuella kommunen.

Försöksverksamheten med avvikelser från föreskrifterna om prao i grundskolan bör enligt utredningens mening fortsätta i avvaktan på en översyn av läroplanen.

Utredningen föreslår, att försöksverksamheten med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen förlängs i avvaktan på den pågående översynen av den lokala djurskyddstillsynen. Utredningen anser även att den särskilda delegationen vid lantbruksnämnden i Jämtlands län avvecklas under 1991.

På arbetsmarknadspolitikens område föreslår utredningen, att möjligheten övervägs att låta ordförandeposten i de lokala arbetsförmedlingsnämnderna besättas av en representant för kommunen. Utredningen föreslår, att dispenseringen beträffande möjligheten att placera personer i kommunalt beredskapsarbete hos privata arbetsgivare förlängs i ytterligare ett år för de kommuner som för närvarande har dispens i avvaktan på en utvärdering av verksamheten.

På bostadspolitikens område föreslår utredningen, att frågan om försöksverksamheten med både de stödformer som berörs av omläggningen av bostadsfinansieringssystemet och de stödformer som inte direkt berörs bör övervägas i anslutning till det fortsatta arbetet med omläggningen av finansieringssystemet.

Utredningen föreslår, att lagstiftningen om kommunal tillståndsprövning av lotterier upphör med utgången av frikommunsförsöket. Generella ändringar av lagstiftningen på området har skett under försöksperioden.

Utredningen föreslår slutligen, att naturvårdsförordningen kompletteras så att det blir möjligt för länsstyrelserna att till kommunerna delegera tillståndsprövning vad gäller skyltar i naturen.

2 ÄNDRINGSFÖRSLAG OCH FÖRSÖKSVERKSAMHET

Som framgått ovan har antalet frikommuner och frilandsting successivt ökat. När vi i fortsättningen talar om ändringsförslag/dispensansökningar respektive dispenser/försöksverksamhet är det främst de ursprungliga nio frikommunerna och de tre frilandstingen som åsyftas. Det är på denna grund de studier och utvärderingar gjorts som redovisas i det följande. Som nämnts ovan har dock senare tillkomna frikommuner möjlighet att utnyttja den frihet som tidigare beviljade, generella dispenser ger. Även dessa kommer att redovisas nedan.

2.1 Ändringsförslagen: fördelning på kommuner och sakområden

Frikommunernas dispensansökningar lämnades i huvudsak in till regeringen under perioden december 1984 – november 1985. Totalt kom det in 284 förslag under denna period.

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

Antal förändringsförslag från frikommunerna

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

De mest framträdande motiveringarna till dispensansökningarna var (enl. Bartholdsson, 1987) i nämnd ordning

- bättre resursutnyttjande
- ökad effektivitet
- bättre service
- decentralisering
- helhetssyn/avsektorisering
- ekonomi/finansiering

Man kan alltså konstatera att överensstämmelsen är god mellan de för frikommunförsöket uppsatta målen/syftena och de motiv frikommunerna anfört i sina ansökningar.

Frikommunernas ansökningar var av skiftande omfattning. I några fall har en genomgång gjorts av hela det kommunala verksamhetsområdet. I andra fall har vissa begränsande frågor tagits upp. Av de sammanlagt cirka 280 olika förslag om dispenser och andra åtgärder som förts fram gällde nästan två tredjedelar områdena planering och bebyggelse samt skola och arbetsmarknad.

Frikommunernas förändringsönskemål fördelade på olika ämnesområden redovisas i den följande tabellen.

Frikommunernas förslag fördelade på verksamheter

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

Källa SOU 1988:26

Mönstret för frikommunernas ansökningar varierar från koncentration på något eller några sakområden till spridning över i stort sett hela fältet. Som exempel kan nämnas att Gnosjö cirka 30 ansökningar nästan helt låg på plan- och byggområdet. Sandviken koncentrerade sig på skolfrågor i motsvarande mån. Örebro med ett femtiotal ansökningar har en spridning över alla sakområden.

Landstingens ansökningar är koncentrerade till hälso- och sjukvårdsfrågor, skolfrågor och arbetsmarknadsfrågor.

I hälften av fallen har man i ansökningarna angett till vilken beslutsnivå de sökta dispensererna är knutna. Den helt dominerande nivån är länsnivån, dvs. länsstyrelsen och andra statliga länsorgan, t.ex. länskolnämnden, länsbostadsnämnden och länsarbetsnämnden. Därefter nämns lokal nivå och i

2.2 Regeringens behandling av frikommunernas framställningar

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

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

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

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

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

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

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

Källa SOU 1988:26

I en studie av dispensansökningarna utförd vid Göteborgs universitet (Bartholdsson, 1987) har en analys gjorts av fördelningen mellan "reella" och "onödiga" dispensansökningar. Med reell dispens menar Bartholdsson ett faktiskt avsteg från en bindande lagregel som inte nyligen varit eller är på väg att förändras och därmed kommer att gälla generellt för alla kommuner. Med onödig dispens menas de fall där en kommun begär dispens utan att egentligen behöva det. Enligt analysen var antalet onödiga dispensansökningar betydande.

Tillkommande försök 1988-91

- Kommunalförbund för vård och omsorg – Brunfloprojektet (Jämtlands läns landsting); regeringsbeslut 1988-89
- Beredningsarbete hos privata arbetsgivare (Tyresö, Nacka, Huddinge, Nynäshamn); 1988-91
- Statsbidrag för stöd och hjälp i boendet (Helsingborg, Huddinge, Nacka, Tyresö); 1989-90
- Dispenser från krav på att ha skolchef (Göteborg, Helsingborg), särskolechef (Göteborg) och skolledare inom gymnasieskolan (Göteborg); 1989-90
- Ny organisation för hälso- och sjukvården – Dalamodellen (Kopparbergs läns landsting); 1990
- Intensifierad samordning av statliga och kommunala näringspolitiska insatser (Bräcke); 1990
- Statsbidrag för barnomsorg i öppen förskola (Bräcke); 1990

2.3 Försöksverksamhetens omfattning och inriktning

2.3.1 Försök inom justitiedepartementets ansvarsområde

Frikommunerna har undantagits från lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser om förmögenheten i stiftelse som förvaltas av kommunen är mindre än 200 000 kr.

2.3.2 Försök inom försvarsdepartementets ansvarsområde

Helsingborgs kommun har på försök tagit över beslutanderätten i vissa skyddsrumfrågor från länsstyrelsen.

Prop. 1991/92: 13

Bilaga 2

2.3.3 Försök inom socialdepartementets ansvarsområde

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

Kommunalt ansvar för primärvården

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

I proposition 1990/91:121 har föreslagits att kommunerna inom ramen för en försöksverksamhet skall kunna överta landstingets ansvar som huvudman för primärvården förutsatt att kommunen och landstinget är överens och att socialstyrelsen medger det. Förslaget har antagits av riksdagen (SoU 21, rskr. 362).

Kommunalförbund för vård och omsorg – Brunflo-projektet

Genom särskild lagstiftning – ”Lex Brunflo”: lagen (1988:1419) om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område – har en samverkan kommit till stånd mellan Östersunds kommun och Jämtlands läns landsting inom ramen för ett gemensamt lokalt organ, Brunflo kommunalförbund. Det s.k. Brunfloprojektet är ett försök att samverka under en gemensam huvudman och förvaltning för hela socialtjänsten och hela primärvården i samma geografiska område. Projektet startade i mars 1989 och pågår till utgången av 1991. Parterna önskar förlänga försökstiden med ytterligare tre år.

Brunflo är en del av Östersunds kommun med cirka 8 500 invånare. Verksamheten bedrivs inom fyra för socialtjänsten och primärvården gemensamma upptagningsområden. Ett utvecklings- och utbildningsarbete med inriktning på arbetslag för all personal har inletts. Ett exempel på det

nya sättet att arbeta är de hemvårdsgrupper som bildats med ansvar för hemtjänst och hemsjukvård. Bland övriga delar av utvecklingsarbetet kan nämnas en individuell rehabiliterings- och dagverksamhet vid ålderdomshem, föräldramedverkan på daghem samt bildande av en utvecklingsgrupp för primärvård och hemtjänst.

Ny organisation för hälso- och sjukvården enligt Dalamodellen

Riksdagen antog under hösten 1990 regeringens förslag om ny lagstiftning för att möjliggöra inrättandet av en ny organisation för hälso- och sjukvården i Kopparbergs läns landsting enligt den s.k. Dalamodellen (prop. 1990/91:44, KU 1990/91:17, rskr. 52).

Dalamodellen har i korthet följande inriktning. Landstinget och förvaltningsutskottet har det övergripande ansvaret för sjukvården. Politiskt valda styrelser för 15 sjukvårdsområden har det totala ansvaret för vården inom sina resp. områden men har inget driftansvar för sjukvården. Sjukhusen/sjukhusgruppen leds av en av landstinget vald styrelse. Områdesstyrelserna upphandlar akut- och specialistvård hos sjukhusen eller andra vårdgivare inom ramen för vårdavtal. De sluter även avtal med bl.a. vårdcentralerna om deras åtaganden och resurser för att klara dessa.

Genom den särskilda lagstiftningen ges vidgade möjligheter för landstinget att delegera ansvar för sjukvården till områdesstyrelserna resp. styrelsen för sjukhusgruppen. En annan typ av ökad delegering går från de nämnda styrelserna till förvaltningschefer med rätt för dessa att delegera vidare till anställda inom förvaltningarna. Närvaro- och yttranderätt för pensionärs- och handikapporganisationer i områdesstyrelserna ingår även i försöket. Genom riksdagens beslut är det även möjligt för alla kommuner inom ett landsting som ingår i frikommunförsöket att åta sig primärvårdsuppgifter.

Försöksverksamheten, som startade vid årsskiftet 1990-1991, beräknas pågå till utgången av 1994.

Enhetstaxa

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

Intygsfri sjukskrivning

Vid den probleminventering som Jämtlands läns landsting gjorde vid frikommunförsökets början aktualiserades ett projekt om förlängd intygsfri sjukskrivning. Inom två försäkringskassor, däribland Jämtlands län, har en försöksverksamhet med "utvidgning av rätten till egen sjukskrivning" genomförts. Försöket innebär att sjukintyg fordrades först fr.o.m. den femtonde dagen efter sjukankmälan. Försäkringskassan erhöll projektmedel från riksförsäkringsverket för information och utvärdering.

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

Tillsättning av vissa tjänster inom folktandvården

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

Samverkan med försäkringskassan

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

I Örebro kommun pågår också ett annat försök tillsammans med försäkringskassan. Det gäller handläggningen av frågor om underhållsbidrag som nu sköts med bistånd av personal från försäkringskassan och i dess lokaler. Regeringen har medgivit att sådana försök får bedrivas vid fyra allmänna försäkringskassor. För båda de här nämnda projekten har riksförsäkringsverket beviljat särskilda projektmedel.

Rehabilitering

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

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

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

Helsingborgs, Huddinge, Nacka och Tyresö kommuner har av regeringen beviljats dispens från vissa bestämmelser om statsbidrag till kommunerna för hjälp och stöd i boendet. Motivet är att man velat lägga ut vissa hemtjänstfunktioner som tvätt, städning och inköp av matvaror m.m. på entreprenad, men att bl.a. löne- och lönebikostnader för personal med serviceuppgifter inte ingår i bidragsberättigad verksamhet. De nämnda kommunerna får räkna in sådana kostnader i bidragshänseende.

Ett önskemål från Bräcke kommun har varit att få disponera statsbidragen till barnomsorg och social hemhjälp på ett friare sätt. Dessa förändringsförslag ledde till att regeringen beviljade kommunen medel för utvecklings- och förnyelsearbete. Genom dessa insatser har två serviceprojekt kommit till stånd. I det ena fallet är syftet att samlokalisera olika kommunala aktiviteter och i det andra prövas hur servicen till pensionärer i glesbygd kan förbättras. "Alla åldrars hus" används på dagtid till förskola och som samlingspunkt för personalen inom äldreomsorgen. På kvällstid utnyttjas lokalen som ungdomsgård och av föreningar. Solbacken – som gården heter – har blivit en hela byns angelägenhet och har skapat engagemang hos befolkningen. Genom samverkan över förvaltningsgränserna har en bättre verksamhet kunnat skapas.

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

Regeringen har medgett, att socialstyrelsen lämnar statsbidrag till Bräcke kommun för öppen förskola där statsbidragsberättigande kooperativa daghem är huvudman för verksamheten. Enligt de ordinarie bidragsbestämmelserna får statsbidrag lämnas endast för verksamhet i öppen förskola som bedrivs av kommunen. Dispens från detta har beviljats. Bidraget utgår med 50 000 kr. per år och förskola som kontinuerligt bedriver verksamhet i samma omfattning som motsvarande kommunal öppen förskola.

Generella åtgärder

En del av frikommunernas förändringsförslag på omsorgsområdet har tagits upp i samband med att beslut fattats om generella åtgärder. Ett exempel på detta utgör den nya omsorgslagen. Genom denna är det möjligt för landstingen att träffa avtal med kommunerna, att dessa skall överta en eller flera omsorger. Några av frikommunernas önskemål om statsbidragens utformning har tillgodosetts genom riksdagsbeslut om bidrag till missbrukarvård och kommunal barnomsorg. Båda besluten syftar till en friare disposition och förenkling av reglerna. Utformningen av bilstödet till handikappade har

också tagits upp i frikommunförsöket. Generella förändringar har vidtagits som förbättrar villkoren. För landstingens del har behörighetsbestämmelserna ändrats vid förordnande av icke behörig vikarie på vissa läkartjänster.

2.3.4 Försök inom kommunikationsdepartementets ansvarsområde

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

Lokala trafikföreskrifter

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

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

Trafikintegrering i bostadsområden

Haninge kommun ansökte om att få pröva trafikintegrering i bostadsområdet och skapa trafikmiljöer där trafik och andra aktiviteter blandas på de oskyddade trafikanternas villkor. Trafiksäkerhetsverket har på regeringens uppdrag utarbetat regler för en försöksverksamhet med gårdsgata inom frikommunförsökets ram (TSVFS 1988:39). Haninge kommun bedriver ett försök med speciella trafikregler.

Vägskyltning ses över

Frikommunerna har tagit upp flera frågor som rör skyltning. En sådan gäller vägverkets regler för vägvisning. Haninge kommun anser att en speciell storstadsmodell behövs. På denna punkt har konstaterats att några hinder i den nuvarande lagstiftningen inte finns för att genomföra förslaget. I en annan skyltfråga önskar kommunen beslutanderätt för skyltning av hotell, vandrarhem m.m. Regeringen har tillgodosett detta önskemål genom en generell ändring i vägmärkesförordningen så att kommuner som är väghållare får överta ansvaret från länsstyrelsen.

Trafiktillstånd slopas

Frikommunernas dispensönskemål på kommunikationsområdet har i stor utsträckning tillgodosetts genom generella författningsändringar. I samband med den nya plan- och bygglagen genomfördes olika lagändringar.

Genom ändring i väglagen avskaffades kravet på länsstyrelsens tillstånd för anläggningar utanför vägområde som kräver bygglov. Kommuner som är väghållare har också fått överta beslutsbefogenheter från länsstyrelsen för en del frågor. En begäran om dispens från kravet på behovsprövning av trafik-tillstånd för landstingets handikappfordon kommer också att tillgodoses genom en generell lagändring. Av intresse i sammanhanget är vidare att trafikhuvudmännen i samtliga län fr.o.m. 1 juli 1989 har rätt att bedriva lokal och regional kollektivtrafik utan krav på linjetrafiktillstånd.

2.3.5 Försök inom utbildningsdepartementets ansvarsområde

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

Huvuddelen av frikommunernas totalt 72 önskemål inom detta område har fått en positiv behandling. Endast i 11 frågor har önskemålen inte kunnat tillgodoses. De möjligheter till försök som öppnats har tillämpats i stor utsträckning av alla frikommunerna.

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

Statsbidragen förenklas

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

Organisatorisk frihet

Genom frikommunförsöket har kommunerna också fått större frihet att organisera skolarbetet. Frikommunerna har sålunda getts rätt att utan länskolnämndens medverkan besluta om att anordna eller dra in skolenheter. Frilandstingen får i stället för skolöverstyrelsen och länskolnämnden fördela elevplatserna inom sektorsramar för landstingets gymnasieskola. I försöksverksamheten prövas också friare former för samverkan i skolan, enklare förfarande vid praktisk arbetslivsorientering samt friare regler för be-

slut om förläggning av läsåret och skolarbetsveckan. Frikommunerna har vidare rätt att ändra nämndorganisationen. Detta har lett till att skolfrågorna i några kommuner samordnats med andra kommunala verksamheter.

Ökat ansvar för personal

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

Frikommunförslag blir generella

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

Inga hinder i nuvarande regler

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

Regler om skolchef, särskolechef, skolledare i gymnasieskolan

Göteborgs och Helsingborgs kommuner har av regeringen beviljats dispens från kravet på att ha en skolchef som närmast under skolstyrelsen leder kommunens grundskola och gymnasieskola. Göteborgs kommun har dessutom beviljats dispens från dels kravet på att ha en särskolechef som närmast under den lokala styrelsen leder särskolan, dels vissa bestämmelser om skolledare i grundskolan. Villkoren är i det sistnämnda fallet att det skall

finnas en ledningsfunktion för skolan med det pedagogiska ledningsansvaret, att ansvarsområdet inte får vara för stort samt att det i skolledningen skall finnas pedagogisk kompetens.

Motivet för dispenserna är att båda kommunerna strukturerat om såväl grundskolan som gymnasieskolan, i Göteborg även särskolan, till följd av en allmän decentralisering med hjälp av kommundels- eller stadsdelsnämnder.

Ändrad fördelning av ansvaret för skolan mellan staten och kommunerna

Sedan riksdagen hösten 1990 antagit regeringens förslag (prop. 1990/91:18; 1990/91:UbU4; rskr. 1990/91:76) om en ändrad ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna beträffande grund- och gymnasieskolan samt den kommunala vuxenutbildningen har grunden för dispensgivningen inom frikommunförsöket väsentligen försvunnit. De nya bestämmelserna i skollagen, som trädde i kraft den 1 januari 1991, ger kommunerna en stor frihet att organisera skolverksamheten. Även statsbidragsbestämmelserna har ändrats så att de tidigare detaljreglerade bidragen ersatts av ett generellt finansiellt stöd, som beräknas schablonmässigt, till verksamheten i skolan. Det var just reglerna för skolans organisation och statsbidragsbestämmelserna som var den viktigaste grunden för frikommunernas dispensansökningar.

2.3.6 Försök inom jordbruksdepartementets ansvarsområde

Djurskydd

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

Hälsokontroll

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

Lantbruksdelegation

Bräcke kommun har i frikommunförsöket aktualiserat olika glesbygdspådrag. Genom ett sådant initiativ fick lantbruksstyrelsen i uppdrag att inrätta

en delegation för ärenden i lantbruksnämnden som berör Bräcke kommun. Delegationen har till uppgift att fatta beslut om tillstånd enligt jordförvärvslagen (förvärvstillstånd), statligt stöd till investeringar i företag (glesbygdstöd, rationaliseringsstöd), m.m. Målsättningen för delegationens verksamhet är att man bättre skall kunna utnyttja de förutsättningar som finns för jord- och skogsbruk och att stärka kommunens egen roll i beslutsprocessen. Beslutsordningen i delegationen är likartad den som tillämpas i lantbruksnämnden. Skillnaden är att det finns tjänstemän inom lantbruksnämndens kansli som har som särskild uppgift att bereda ärenden som berör Bräcke kommun.

2.3.7 Försök inom arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde

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

Arbetsförmedlingsnämnder

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

I Örebro kommun har försöksverksamhet med olika sysselsättningsåtgärder genomförts. Ett projekt har gällt försök med ungdomsarbete. Kommunen har vidare beviljats medel av regeringen till en försöksverksamhet med integrerad svenskundervisning och arbete för flyktingar.

Samordning av nämnder

Genom bestämmelserna om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation har det blivit möjligt att bättre samordna de kommunala insatserna på sysselsättningsområdet. Sambandet mellan utbildning och arbetsmarknadsfrågor har särskilt uppmärksammats. I Ale kommun har en nämnd bildats för arbetsmarknad, rehabilitering och utbildning, som dock senare har lagts ned. I Sandvikens kommun och Örebro kommun har en gemensam utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd inrättats. Förändringarna syftar till att skapa bättre överblick och möjligheter till bättre resursutnyttjande.

Sysselsättningskontrakt

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

Generella åtgärder

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

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

Beredskapsarbete hos privata arbetsgivare

Tyresö, Nacka, Huddinge och Nynäshamns kommuner har fått regeringens tillstånd att erbjuda personer, som anvisats kommunalt beredskapsarbete, praktik hos privata arbetsgivare. Placeringarna skall få vara upp till ett år. Verksamheten bedrivs i Nacka och Huddinge i form av ett samverkansprojekt mellan kommunen och arbetsförmedlingen.

2.3.8 Försök inom bostadsdepartementets ansvarsområde

Plan- och byggområdet

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

Ny plan- och bygglag

Arbetet med att förenkla reglerna för fysisk planering och byggande prioriterades av regeringen. En proposition överlämnades till riksdagen redan

våren 1985. Genom förslagen i denna tillgodosågs huvuddelen av de kommunala önskemålen. Syftet med de föreslagna förändringarna var att göra det enklare för allmänheten och att ge frikommunerna bättre möjligheter att lämna god service i plan- och byggärenden. Riksdagens behandling av propositionen kom dock att kopplas samman med det aviserade förslaget till ny plan- och bygglag.

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

Uppdrag till statens planverk

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

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

I sin rapport (Planverket, 1986) redovisar planverket en rad slutsatser av studien. En är att oklarheter om tolkningsutrymmet i gällande lagstiftning skapar självpåtagna kommunala regelsystem. En annan är att kommunerna hellre vill ge råd än bygglovsbefria för att förhindra byggfel och granntvister. Därigenom kan man också ha kvar uppsikten över miljöns förändring. I de fall flera myndigheter skall besluta är information till den bygglovsökande om ärendets gång och förväntat beslutsdatum särskilt viktigt. Handläggningen av bygglov och planer varierar mycket med kommunstorlek och tjänstemannakompetens samt med politisk sammansättning och engage-

mang. I rapporten konstateras också att kritiken mot gällande lagstiftning i regel inte kommer från de tjänstemän som dagligen använder lagarna. Kun- nig personal anses väsentlig för hanteringen av bygglov. Studien visar slut- ligen att kommunerna är klart intresserade av ökad handlingsfrihet och att den kreativitet som frikommunförsöket skapat lett fram till förenklingar i arbetsrutiner. De framkomna erfarenheterna har därför förmedlats till alla landets kommuner.

Byggnadsavgifter

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

Bostadssektorn

Kommunerna har i stor utsträckning ansvaret för planering, byggande och förvaltning av bostäder. Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen innebär att kommunerna skall verka för att kommuninvånarna får tillgång till ändamålsenliga bostäder och en god boendemiljö. De statliga bostads- lånen och bidragen har därvid stor betydelse. I frikommunförsöket har förslag förts fram om ett ökat kommunalt ansvar för besluten. Regeringen har även inom detta område gått kommunerna till mötes trots att det hand- lar om statliga medel.

Beslut om bostadslån

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

Beslut om statligt stöd

Försök med kommunal beslutanderätt kan också bedrivas i fråga om statligt stöd till vissa förbättringsåtgärder i bostadshus. Det gäller bl.a. räntestöd vid

förbättring av bostadshus. Försöksverksamhet på detta område pågår i Bräcke, Gnosjö, Göteborgs, Haninge, Helsingborgs, Sandvikens, Tyresö och Örebro kommuner.

Prop. 1991/92:13
Bilaga 2

2.3.9 Försök inom civildepartementets ansvarsområde

Lotterifrågor

Frikommunerna har getts möjlighet att ta över länsstyrelsens och polismyndighetens beslutanderätt för tillstånd att anordna lokala bingospel och vissa andra lokala lotterier. Efter generella lagändringar som gett samtliga kommuner en vidgad beslutanderätt återstår numera endast bingotillstånden.

Kommunal näringslivspolitik

Länsstyrelsen i Jämtlands län genomför en försöksverksamhet med intensifierad samordning av statliga och kommunala näringspolitiska insatser.

2.3.10 Försök inom miljödepartementets ansvarsområde

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

Beslut om skyltar

Länsstyrelsen beslutar i dag om skyltar i naturen. Det gäller tillstånd att sätta upp reklamskyltar och beslut om att ta bort anordningar som vanpryder landskapsbilden. Några av frikommunerna anser att de själva bör ha hand om den här tillståndsprövningen. Detta önskemål har regeringen tillgodosett genom att en särskild förordning utfärdats om försöksverksamhet. Undantag har dock gjorts för de fall där tillstånd även krävs enligt väglagen.

Anmälan om miljöfarlig verksamhet

Anmälningar om miljöfarlig verksamhet skulle vid frikommunförsökets start göras till länsstyrelsen. På förslag av frikommunerna gavs dessa möjlighet att bedriva försök som innebar att anmälningar istället skulle göras till kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd. Denna förändring prövade Ale och Tyresö kommuner.

Lagstiftningen har sedermera ändrats så att anmälningar om miljöfarlig verksamhet skall göras till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Kommunerna utövar tillsynen av sådan miljöfarlig verksamhet som är anmälningspliktig eller som inte kräver vare sig anmälan eller tillstånd enligt miljöskyddslagen.

Länsstyrelsen beslutade tidigare om tillstånd att anlägga motorsportbanor och vissa skjutbanor. En frikommun har ifrågasatt den här ordningen för tillståndsprövning. Riksdagen har därför beslutat om en försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen. Även här har emellertid lagstiftningen ändrats så att denna tillståndsprövning numera generellt görs av kommunerna.

4 FRIKOMMUNFÖRSÖK I NORDEN

4.1 Danmark

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

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

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

Till den 1 augusti 1990 hade 803 förslag inkommit inklusive s.k. kopiaförsök, dvs. pågående försök som andra frikommuner vill adoptera. 337 av dessa är godkända eller förhandsgodkända. 64 förslag har kunnat genomföras med hjälp av annan lagstiftning/regler, dvs. utanför frikommunförsöket. 127 förslag var föremål för fortsatt behandling i fackdepartementen och/eller frikommunerna. 73 förslag har avslagits, i de flesta fall till följd av att förslaget strider mot rättsäkerheten, att avsikten har varit att göra in-

grepp i löne- och anställningsvillkor eller att förslaget inte varit utgiftsneutralt mellan stat och kommun eller mellan kommunerna inbördes. 202 förslag har dragits tillbaka främst p.g.a. att politisk majoritet saknats för försökets genomförande. Försöken fördelar sig ojämnt bland frikommunerna. De kommuner som har flest försök igång har 18-20 godkända försök medan vissa kommuner bara har ett fåtal försök. Även beträffande försökens omfattning är skillnaderna stora.

Försöken spänner över ett brett område. Särskilt stort har intresset varit på området skola/fritid. Grunden för försöksverksamheten är i de flesta fall att kommunerna vill öka effektiviteten i administrationen och att förbättra servicen till medborgarna. Ett annat motiv är decentralisering av beslutskompetensen, t.ex. från staten till primär- eller amtskommunerna och från kommunstyrelsen till facknämnder eller institutioner.

Skol- och fritidsområdet är det största försöksområdet med 143 försök, vilket motsvarar 40 procent av alla försök. Huvuddelen av dessa försök gäller folkskoleområdet med inriktning på försök med ändring av skolans styrning eller med skolans innehåll och form.

Under rubriken *miljö och teknik* finns områdena miljö, boende, energi, trafik och lantbruk. Inom dessa områden pågår ett hundratal försök.

Försök som berör *kommunens styrning och ekonomi* utgör cirka 14 procent av det totala antalet försök.

På *social- och hälsoväsendets område* finns 35 försök, som främst avser regler för socialbidrag (kontanthjälp).

På *sysselsättnings- och näringspolitikens område* pågår ett trettiotal försök.

Cirka 8 procent av samtliga frikommunönskemål har kunnat genomföras efter gällande regler, vilket tyder på att kommunerna i viss utsträckning har svårigheter att orientera sig i den gällande lagstiftningen.

Mot bakgrunden av positiva erfarenheter av frikommunförsöket har flera fackdepartement tagit in generella försöksbestämmelser i sin lagstiftning, bl.a. i lagen om planläggning och i hälsolagen.

En allmän tendens i kommunernas erfarenheter av försöksverksamheten är att frikommunerna har uppnått resultat som administrativa förenklingar, kortare handläggningstider, bättre service, ökat brukarinflytande och ökad tillfredsställelse hos de anställda, brukarna och politikerna. Dessa resultat har uppnåtts utan väsentligt ökade kostnader, ett uttryck för bättre resursutnyttjande.

Även de fackdepartement som är involverade i frikommunförsöket har en övervägande positiv inställning till försöket, speciellt de departement som har en tradition av försöksverksamhet. Flera departement har dragit nytta av och hämtat inspiration från försöksverksamheten i sitt lagstiftningsarbete. En del frikommuner har tillkännagivit att de är intresserade av en generell förlängning av försöksperioden efter 1993 eller en förlängning av enskilda försök.

I Danmark är det i första hand kommunen som ansvarar för utvärderingen av det enskilda försöket. Fackdepartementen skall vid godkännande av försöken tillse att det kommer till stånd en sådan utvärdering. För försök som påverkar centrala politiska, juridiska och/eller ekonomiska beslut, är

regeringen beredd att ställa ekonomiska resurser till förfogande för utvärdering. Sådana har också beviljats i ett flertal fall.

Inrikesministern har i början av 1991 tillsatt en arbetsgrupp som skall lägga fram förslag om grunderna för utvärderingen av frikommunprojektet avseende insamling av resultat från enskilda försöksprojekt och frikommunprojektet i dess helhet. Arbetsgruppen skall också lägga fram förslag om säkerställande av att en värdering sker av om de enskilda försöken skall ge anledning till ny eller ändrad lagstiftning. Dessutom skall arbetsgruppen utarbeta modeller för möjliga försöksarrangemang efter den 1 januari 1994. Arbetsgruppen skall avsluta sitt arbete i augusti 1991. (Källor till detta avsnitt: Ahlback, 1990; Indenrigsministeriet, 1990; Lögstrup, 1990).

4.2 Finland

Frikommunförsöket i Finland är i likhet med motsvarande försök i de övriga nordiska länderna ett led i den pågående moderniseringen av den offentliga förvaltningen. Relationen mellan staten och kommunerna är ett huvudområde. Även strävan efter ökad effektivitet och bättre service är framträdande i frikommunförsöket.

Frikommunförsöket inleddes den 1 januari 1989, då lagen om försök med frikommuner trädde i kraft. Den gäller till utgången av 1992. Lagen innehåller stadganden om försökets mål och innehåll samt om val av frikommuner och övervakning av försöket.

Försöket är tudelat i den meningen att det består av ett egentligt frikommunförsök med ett begränsat antal deltagande kommuner och ett förvaltningsförsök, där alla kommuner kan delta.

I december 1988 utsågs till frikommuner samtliga 56 kommuner som hade anmält sitt intresse för deltagande i försöket. 29 av frikommunerna är städer och 27 kommuner. I frikommunerna bor totalt cirka 2,2 miljoner invånare. Den största frikommunen är Helsingfors med nästan en halv miljon invånare och den minsta är Velkua med 200 invånare. Cirka 200 kommuner har anmält sig som intresserade av att delta i det begränsade förvaltningsförsöket.

Enligt frikommunlagen får frikommunerna med avvikelse från speciallagstiftningen ordna sin förvaltning på ett ändamålsenligt sätt. Denna frihet har även de kommuner som deltar i förvaltningsförsöket. Frikommunerna är med vissa undantag befriade från att underställa beslut för fastställelse av statliga myndigheter. En särskild lag om rätt att avvika från vissa stadganden utvidgar försöksmöjligheterna. I frikommunförsöket ingår även försök med friare användning av statsbidrag.

Enligt lagen om rätt att avvika från vissa stadganden får frikommunerna ansöka om befrielse från vissa lagar och förordningar inom skolans område. De kan också själva bestämma om administrativa rutiner och hur arbetet skall organiseras när det gäller behandling om bygglovsansökningar. Frikommunerna får även avvika från bestämmelserna i bl.a. bibliotekslagen och ta betalt för all annan service än utlåning av böcker.

Enligt särskild lagstiftning är det möjligt för frikommunerna att avvika från bestämmelser som kan påverka storleken på statsbidraget.

Inledningsvis har frikommunerna arbetat med att utveckla sin nämndorganisation. Denna är jämfört med övriga nordiska länder ganska omfattande och antalet förtroendevalda är stort. Några få kommuner har på ett mera genomgripande sätt rationaliserat sin nämndorganisation och på det sättet minskat antalet nämnder till mindre än tio. Merparten av kommunerna har gjort mindre radikala förändringar. Bland dessa kan nämnas att man ofta slopat personal- och anskaffningsnämnderna liksom nykterhetsnämnderna och att brand- och befolkningskydds-nämnderna slagits samman till räddningsnämnder. Kulturnämnden har i flera fall slagits samman med någon annan nämnd, och ännu oftare har man slagit samman biblioteksnämnden med en annan nämnd. Inom kultursektorn experimenterar man med nämnder med ganska omfattande spännvidd, t.ex. kultur-, fritids- och ungdomsfrågor. Ofta har grundskolornas direktioner slopats.

Inrikesministeriets självstyrelseprojekt har ansvaret för uppföljningen av frikommunförsöket. I ledningsgruppen är inrikes-, finans-, utbildnings- samt social- och hälsovårdsministeriet representerade tillsammans med kommunernas centralorganisationer. En sakkunniggrupp, som bistår ledningsgruppen, har bl.a. genomfört en enkätundersökning om frikommunförsökets inledningsskede. Den har även tagit på sig uppgiften att söka initiera forskningsprojekt med anknytning till försöket. Ett projekt med inriktning på kommunernas social- och hälsovårdsförvaltning har initierats och finansierats i samarbete med kommunernas centralorganisationer och socialministeriet. Uppföljningsprojekt pågår även vid flera universitetsinstitutioner, och även de deltagande kommunerna har själva eller i samarbete med universiteten startat uppföljningsprojekt.

(Källor: Granlund, 1990; inrikesministeriet, 1989)

4.3 Norge

I Norge startade frikommunförsöket våren 1986 då stortinget antog lagen om försöksverksamhet i kommuner och fylkeskommuner. 20 kommuner och 6 fylkeskommuner (landsting) har efter ansökan hos regeringen givits status som frikommuner. Dessa valdes ut bland ett 40-tal kommuner och ett tiotal fylkeskommuner.

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

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

Frikommunförsöket är ett led i förnyelsen av den offentliga förvaltningen i Norge. Arbetet med att vidareutveckla den kommunala självstyrelsen förs

vidare i frikommunförsöket. Man har genom försöket öppnat för en kritisk granskning av existerande lagar och föreskrifter för att få dem anpassade till dagens behov i skilda kommuner.

Projektförslagen innehöll många önskningsområden om frihet från gällande regler (260 dispensansökningar från cirka 80 olika regelverk) men också många element som det står frikommunerna fritt att genomföra inom ramen för gällande regler. Försöksönskemålen utgjordes ofta av hela projekt, där dispenser från regelverk och förändringar inom befintliga ramar kombinerades. Cirka två tredjedelar av de framlagda projektskisserna har realiserats som frikommunförsök, dvs. ett drygt sextiotial av etthundra. Av de 63 genomförda projekten ligger tre fjärdedelar på kommuner och en fjärdedel på fylkeskommuner.

Frikommunförsöket har medfört dispenser från cirka 90 lagar, föreskrifter m.m. Det har givits drygt 220 olika dispenser från dessa regelverk. Cirka hälften av dispensererna ryms inom 13 lagverk, av vilka kommunallagen, jordlagen och grundskolelagen är de mest frekventa.

Innehållsmässigt ryms försöken inom tre huvudområden:

- Hela kommunen/centrala organ, t.ex. försök inom ekonomi- och personalförvaltning, försök med ny organisation och styrsystem
- Närings- och sysselsättningsfrågor
- Skolsektorn

Kommunaldepartementets utvärdering av frikommunförsöket baseras huvudsakligen på data från två håll: dels försöksenheter egna värderingar tillsammans med centrala myndigheters uppföljning och utvärdering, dels resultaten av en forskningsbaserad utvärdering.

Kommunaldepartementet bad hösten 1990 frikommunerna att rapportera sina erfarenheter av försöksverksamheten. Bland de generella synpunkterna kan nämnas följande.

Många försök har pågått endast en kort tid, och en del kommuner vill fortsätta försöken tills mer systematiska resultat föreligger. Ingen kommun önskar sig tillbaka till utgångspunkten, dvs. det regelverk eller den organisation man hade före försöket.

Flera kommuner funderar över vilka möjligheter till bl.a. organisatorisk frihet den nya kommunallagen, som träder i kraft 1993, kommer att ge. I flera fall vittnar man i frikommunerna om den allmänna stimulansen till kreativitet och synliggörandet av de faktiskt föreliggande frihetsgrader som frikommunförsöket fört med sig.

Forskningsprogrammet har varit organiserat och styrt av en särskild underkommitté under den s.k. LOS-kommittén (ledning, organisation och styrning) i Norges råd för tillämpad samhällsforskning (NORAS) i samråd med Kommunernas sentralförbund och kommunaldepartementet. Programmet startade 1987 och avslutades vid årsskiftet 1990/91.

Programmet har omfattat inalles 15 forskningsprojekt som avkastat tillsammans 20 rapporter. En sammanfattning av rapporterna har getts ut i en bokserie i fyra volymer, som behandlar samspelet mellan staten och kommunerna (Baldersheim, 1991); styrningsmodeller (Bukve & Hagen, 1991);

näringsutveckling (Lesjö, 1991) och försök, omorganisering och ledning (Rose, 1991).

Frikommunförsöket har avrapporterats till stortinget i skrivelse (St. meld. nr 38, 1990/91) från kommunaldepartementet. I rapporten ger departementet ett sammanfattande omdöme om försöksverksamheten som metod i förvaltningsutveckling och regelförenkling.

Bland positiva erfarenheter anføres:

- Försök med ökad lokal handlingsfrihet har bidragit till engagemang och stimulerat till ökat lokalt ansvar. Frågan är hur man kan överföra sådana effekter till att skapa en bättre förvaltning utan särskilda försök som mobiliseringsfaktor.
- Förändringsaktiviteter har generellt stimulerats i frikommunerna. En tydlig symbolmarkering av både lokal handlingsfrihet och lokalt ansvar har skett, och detta har främjat utvecklingsinitiativ och lokala förnyelseinsatser rent allmänt.
- Valmöjligheterna för lokal anpassning inom gällande regelverk har tydliggjorts genom frikommunförsöket.
- Enskilda försök kan ha bidragit till att ge underlag för en kvalitativt annorlunda debatt om de frågor försöket aktualiserat.
- Försöken har stimulerat till frivilligt samarbete över förvaltningsgränserna.
- Frikommunförsöket har i sig själv antagligen påverkat förändringsprocesser som annars skulle tagit längre tid och/eller gått i andra riktningar. Även arbetet med den nya kommunallagen har påverkats.
- Frikommunförsöket har bidragit med kunskap om det komplicerade samspelet mellan skapande av regler och användningen av dessa.
- Försöksverksamhet kan ha bidragit till att övervinna motstånd och bereda marken för förändringar i den stela offentliga sektorn.

De mindre lyckade delarna av frikommunförsöket hänger enligt rapporten främst samman med problem i läroprocessen och överföringen av erfarenheter till förändringsåtgärder. Möjligheterna att säkra orsakssamband mellan modeller/försök och deras resultat är begränsade. Härtill kommer svårigheten att generalisera erfarenheter från några få försök.

Det finns även en risk för att man underskattar kostnaderna för förändringar.

En annan tänkbar negativ sida av försök är att det uppstår en tröghet i förändringsprocesserna genom en tendens till att vänta ut försök i enskilda kommuner, innan man är beredd att vidta åtgärder.

I rapporten annonserar departementet att ett förslag kommer att läggas fram för stortinget om en förlängning av frikommunlagen med ett år, till utgången av 1992, med hänvisning till att den nya kommunallagen kommer att träda i kraft den 1 januari 1993. Därmed undviker man avbrott i pågående försök inom frikommunförsöket, som tidigare förlängts med ett år, till utgången av 1991.

(Källor till detta avsnitt: Baldersheim, 1990; Stortingsmelding nr 38, 1990/91).

Frikommunförsöken i de nordiska länderna har behandlats i ett jämförande perspektiv i två studier, (Engen, 1988 och Rose 1990). Detta avsnitt bygger främst på den sistnämnda studien, som återges i bilaga 5.

På ett övergripande plan kan konstateras att frikommunförsöken innebär ett nära samspel mellan staten och kommunerna, ett samspel som kan avbrytas på ömse håll. En annan iakttagelse är att det är kommunerna som har huvudansvaret för att utveckla försöksidéer och komma med förslag till dispenser, en betydande avvikelse från en mer traditionell förändringspraxis i Norden. Det begränsade antalet kommuner, särskilt primärkommuner som ansökt om att få bli frikommuner, tyder på att långt ifrån alla förmått att leva upp till den förändrade rollen i detta hänseende.

I de tre länder, där frikommunförsöket involverar både den lokala och den regionala nivån: Danmark, Norge och Sverige, är intresset att delta genomgående lägre relativt sett på primärkommunal än på sekundärkommunal nivå. Rose tolkar detta som ett uttryck för ett rationellt beteende där man kalkylerat med sannolikheten att få komma med i försöket respektive att få ett bra utbyte av det. I både Norge och Danmark finns det tecken som tyder på att det viktigaste skälet att avstå från att ansöka om frikommunstatus är att man inte upplevt problem av tillräcklig omfattning eller att man saknat praktiska möjligheter att delta i försöket.

Av intresse är också att jämföra hur man gått tillväga när det gäller den politiskt-administrativa sakbehandlingen av dispensansökningarna samt de beviljade dispensernas räckvidd. Det kan konstateras, att Sverige och Norge representerar varandras motpoler i detta sammanhang. I Sverige är sakbehandlingen omständlig, men när beslutet är fattat gäller dispensen i flertalet fall för alla frikommuner. I Norge har regeringen fullmakt att utan medverkan av stortinget godkänna dispensansökningar från enskilda frikommuner, en fullmakt som senare övertagits av kommunaldepartementet. Dispenserna gäller i motsats till i Sverige endast individuellt. Danmark och Finland förefaller ligga närmast den norska modellen.

Vad gäller sättet att hantera utvärderingen har man valt att gå olika vägar. Sverige skiljer sig från de övriga länderna genom att bygga in en vetenskapligt baserad utvärdering i försöket. I Norge etablerades ett forsknings- och utvärderingsprogram först efter det att frikommunförsöket startat. I Danmark var inställningen inledningsvis, att det var frikommunernas egen sak att svara för utvärderingen. Senare har dock indenrigsministeriet tagit initiativ till en samlad utvärdering. Det finska försöket präglas av en mångfald uppföljningsprojekt utan någon tydlig central samordning.

På en övergripande nivå kan man när det gäller erfarenheterna av frikommunförsöken notera tre viktiga saker:

- det har genomgående tagit lång tid att komma igång med försöken, betydligt längre än de flesta berörda hade räknat med;
- frikommunförsöken har medfört konflikter på det värderingsmässiga planet;

– värdet av frikommunförsöken är oklart från spridnings- och innovationssynpunkt.

Som exempel på trögheten nämner Rose, att mer än två år efter starten av det norska försöket hade mindre än hälften av försöksprojekten blivit behandlade. Denna tröghet i starten har varit ett viktigt skäl till förlängningen av försöket, som skett i samtliga länder utom Finland.

Värdekonflikterna, den andra generellt intressanta iakttagelsen, har kommit till uttryck i behandlingen av dispensansökningarna. Förändringar av det slag det här är tal om, med tydliga inslag av vinnare- och förlorareelement, medför med stor sannolikhet turbulens. Dessa har varit tydligast framträdande i den centrala, administrativa sfären. Framst är det fackdepartementen och/eller olika professionella grupper som rest motstånd mot ändringsförslagen i frikommunförsöket.

Med hänvisning framför allt till norska erfarenheter menar Rose att spridningseffekterna av frikommunförsöken varit begränsade. Frikommunerna har i liten omfattning förmått utveckla nya projektidéer utöver de ursprungliga. Eventuellt skiljer sig Danmark och Sverige här på ett positivt sätt i den meningen att frikommunförsöket uppfattats som en generell inbjudan till nytänkande och innovation snarare än ett arrangemang för att hantera förutbestämda problem; därmed har försöket eventuellt fått större spridningseffekter än i Norge. Dock reserverar sig Rose mot föreställningen att de svenska frikommunerna varit speciellt innovativa.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 september 1991

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden S. Andersson, Gradin, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Löow, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Statsrådet Johansson anmäler fråga om åtgärder med anledning av frikommunförsöket.

Regeringen beslutar att genom proposition lämna riksdagen förslag med anledning av frikommunförsöket i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet:
Maud Melin

Propositionens huvudsakliga innehåll	3
1 Inledning	5
2 Allmän bakgrund	7
3 Allmänna erfarenheter av frikommunförsöket	8
4 Försöksverksamheten med en friare kommunal nämnd- organisation	13
5 Undantag från tillsynskravet enligt lagen om tillsyn över stiftelser	16
6 Kommunalt bedriven primärvård	17
7 Kommunalförbund för vård och omsorg – Brunfloprojektet	18
8 Förskrivningsrätt för distriktssköterskor	19
9 Kommunal prövning av tillstånd för enskilda personer eller sammanslutningar att bedriva förskole- eller fritidshemsverk- samhet	20
10 Ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djurskyddslagen	21
11 Övriga frågor	22
11.1 Kommunal beslutanderätt i fråga om skyddsrum	22
11.2 Utvidgad rätt till egen sjukskrivning	23
11.3 Enhetliga patientavgifter för läkarvård och annan sjuk- vårdande behandling	23
11.4 Tillsättning av vissa tjänster inom folktandvården	23
11.5 Samverkan kommun – försäkringskassa	24
11.6 Statsbidrag för stöd och hjälp i boendet	24
11.7 Trafikintegrering i bostadsområden	25
11.8 Försöksverksamheten inom skolans område	25
11.9 Hälsokontroll	26
11.10 Lantbruksdelegation för Bräcke kommun	26
11.11 Arbetsförmedlingsnämndernas sammansättning	27
11.12 Dispens att placera personer i kommunalt beredskapsarbete hos privata arbetsgivare	27
11.13 Försöksverksamheten i fråga om det statliga bostadsstödet .	28
11.14 Kommunal tillståndsprövning enligt lotterilagen	29
11.15 Tillståndsprövning enligt naturvårdslagen av skyltar m.m. .	29
12 Upprättade lagförslag	30
13 Ärendet till riksdagen	30
Propositionens lagförslag	31
Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet (SOU 1991:68) Frikommunförsöket – Erfarenheter av försöken med avsteg från statlig reglering m.m.	40
Bilaga 2 Utdrag ur betänkandet (SOU 1991:68) Frikommun- försöket – Erfarenheter av försöken med avsteg från statlig reglering m.m.	44
Utdrag ur regeringsprotokollet den 5 september 1991	69