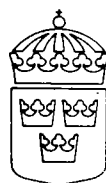


Konstitutionsutskottets betänkande

1988/89:KU6

Förlängning och utvidgning av frikommunförsöket



1988/89
KU6

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens förslag (prop. 1988/89:1) om förlängning och utvidgning av frikommunförsöket samt den med anledning av propositionen väckta motionen 1988/89:K1 av Sven-Gösta Signell m.fl. (s).

Propositionen har samband med riksdagens beslut våren 1988 att förlänga försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse (frikommunförsöket) med tre år – till utgången av år 1991 – i den del som gäller nämndverksamheten och att ge ytterligare kommuner och landsting möjlighet att delta i dessa försök. I propositionen föreslås nu motsvarande förlängning och utvidgning av frikommunförsöket i dess helhet. Vidare föreslås en ny lag som möjliggör försök med ett gemensamt beslutsorgan för en kommun och ett landsting när det gäller bl.a. primärvård och socialtjänst. I propositionen redovisar regeringen också under två särskilda avsnitt sin syn på erfarenheterna av den hittillsvarande försöksverksamheten och den fortsatta verksamhetens omfattning och inriktning.

I följdmotionen yrkas viss utvidgning av den föreslagna nya försöksverksamheten.

Socialutskottet har yttrat sig i ärendet.

Konstitutionsutskottet har tillstyrkt propositionsförslagen och utan ställningstagande i sak tagit del av vad som i propositionen anförts i ovannämnda båda informationsavsnitt. Med anledning av motionen har utskottet i ett tillkännagivande till regeringen framhållit det värdefulla i att samverkan mellan landsting och kommun av det slag som föreslås i propositionen även kan omfatta tandvård.

Propositionen

I proposition 1988/89:1 föreslår regeringen

a) att riksdagen antar förslag till

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) att riksdagen bereds tillfälle att ta del av vad civilministern i övrigt har anfört om frikommunförsöket under avsnitten 3 och 5.

Motionen

1988/89:K1 av Sven-Gösta Signell m.fl. (s) vari yrkas

1. att lagen om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område också skall omfatta tandvård och sjukhem.

2. att riksdagen beslutar att ge regeringen befogenheter att utse de landsting och kommuner som får bedriva försöksverksamhet enligt ovanstående.

Yttrande

Socialutskottet har yttrat sig över propositionsförslagen i den del som berör socialutskottets beredningsområde samt motionen (1988/89:SoU2y). I yttrandet förordas den förändringen i förhållande till propositionen att – såsom föreslagits i motionen (yrkande 1) – den föreslagna nya försöksverksamheten (lagförslag 8) också skall omfatta tandvård. Yttrandet har fogats till detta betänkande som *bilaga*.

Utskottet

Riksdagen beslöt i juni 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse – det s.k. frikommunförsöket – skall bedrivas i högst nio kommuner och tre landstingskommuner till utgången av år 1988 (prop. 1983/84:152, KU 32, rskr. 368). Avsikten med försöksverksamheten är att de deltagande kommunerna och landstingen genom avsteg från föreskrifter i

lagar och andra författningar skall ges möjligheter att bättre anpassa den kommunala organisationen till lokala förhållanden, bättre utnyttja de samlade samhällsresurserna samt åstadkomma ökad samordning och effektivitet i den kommunala verksamheten. Försöksverksamheten kan också gälla att utveckla former för en bättre samverkan mellan kommuner och landsting, liksom mellan kommunala och statliga myndigheter. Riksdagens beslut innebar att regeringen inom ramen för frikommunförsöket bemyndigades att få göra avsteg från anslagsvillkor, riktlinjer o.d. som riksdagen tidigare fastställt. Vidare antogs lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (frikommunlagen). Genom denna lag öppnades möjlighet för i försöket deltagande kommuner och landsting att tillämpa en friare nämndorganisation både i fråga om de centrala nämnderna och de lokala organen.

Regeringen utsåg år 1984 nio kommuner och tre landsting till s.k. frikommuner. Regeringen har därefter efter framställningar från frikommunerna fattat en rad beslut om avsteg från gällande författningar m.m. I sju fall har riksdagen under åren 1985–1987 beslutat om lagstiftningsåtgärder. (Beträffande dessa lagar, se lagförslagen 1–7 i föreliggande proposition.)

Riksdagen beslöt våren 1988 (prop. 1986/87:91, KU 1987/88:23, rskr. 154) att frikommunförsöket skall förlängas till utgången av år 1991 i den del som gäller friare kommunal nämndorganisation och att ytterligare kommuner och landsting skall ges möjlighet att delta i dessa försök. – Regeringen har därefter gett ytterligare nio kommuner möjlighet att tillämpa frikommunlagen.

I propositionen föreslås att riksdagen nu skall besluta om motsvarande förlängning och utvidgning av frikommunförsöket i dess helhet. Ovannämnda sju lagar föreslås därför – med ett undantag – förlängda till utgången av år 1991. Samtidigt föreslås att även de nya frikommuner som får bedriva försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation får tillämpa dessa lagar. Vidare föreslås att regeringen ges fortsatt bemyndigande att inom ramen för frikommunförsöket få göra avsteg från anslagsvillkor, riktlinjer o.d. som riksdagen tidigare fastställt. Slutligen föreslås i propositionen en ny lag som möjliggör försök med ett gemensamt beslutsorgan för en kommun och ett landsting när det gäller bl.a. primärvård och socialtjänst (lagförslag 8).

Utskottet har inte något att erinra mot den föreslagna förlängningen och utvidgningen av den del av frikommunförsöket som nu är aktuell. Förslagen utgör en naturlig konsekvens av riksdagens beslut under föregående riksmöte att förlänga och utvidga den del av frikommunförsöket som gäller friare kommunal nämndorganisation. *Utskottet* har utan ställningstagande i sak tagit del av vad som i propositionen anförts under avsnitten 3 (Erfarenheterna av den hittillsvarande försöksverksamheten) och 5 (Den fortsatta försöksverksamhetens inriktning).

Härefter övergår *utskottet* till den föreslagna nya försöksverksamheten som tagits upp i lagförslag 8, dvs. inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område. Motionen i ärendet tar sikte på denna försöksverksamhet.

Genom förslaget ges regeringen befogenhet att medge att Jämtlands läns

landsting och Östersunds kommun på försök under en treårsperiod gemensamt får fullgöra uppgifter inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt verksamheten med särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. Beträffande hälso- och sjukvården begränsas försöksverksamheten till primärvård. Verksamheten skall bedrivas genom kommunalförbund.

Enligt motionen har det, efter det att propositionen framlagts, framkommit önskemål om försöksverksamhet med nya former för samverkan även inom andra landsting än Jämtlands läns landsting. I motionen föreslås att lagförslaget ändras så att försöksverksamheten kan omfatta även tandvård och driften av lokala sjukhem. Vidare föreslås att lagen skall stå öppen för alla intresserade landsting och kommuner. Motionärerna anser att regeringen bör få befogenhet att utse de landsting och kommuner som skall få bedriva försöksverksamheten.

Socialutskottet framhåller i sitt yttrande att den föreslagna formen för närmare samverkan mellan Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun bör ge goda möjligheter att pröva nya former och vägar för samverkan på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens område. Socialutskottet erinrar dock om att det, innan försöksverksamheten kommer i gång, är en rad frågor som skall klaras ut i avtal mellan landstinget och kommunen. Eftersom många frågor återstår att lösa anser socialutskottet det riktigt att försöksverksamheten nu begränsas till ett landsting och en kommun. Utskottet avstyrker därför yrkande 2 i motionen. I likhet med motionärerna anser däremot socialutskottet att försöksverksamheten även bör omfatta tandvård (yrkande 1 i motionen). Beträffande motionärernas önskemål att verksamheten vid lokala sjukhem skall ingå i försöket konstaterar socialutskottet att avsikten enligt propositionen är att sådan verksamhet skall ingå.

Konstitutionsutskottet ställer sig allmänt positivt till den föreslagna försöksverksamheten. Utskottet delar emellertid socialutskottets bedömning att denna till en början bör begränsas till ett landsting och en kommun. Yrkande 2 i motionen avstyrks således. Vad härefter gäller motionärernas önskemål om utvidgning av de uppgifter som försöksverksamheten skall kunna omfatta får utskottet anföra följande. Som socialutskottet påpekat är avsikten att verksamheten vid lokala sjukhem skall ingå i försöket. På denna punkt ger motionen således inte anledning till någon åtgärd. Utskottet anser det i och för sig värdefullt om försöksverksamheten kommer att omfatta även tandvård. Detta bör ges regeringen till känna. Däremot bör inte det föreliggande lagförslaget kompletteras med en bestämmelse om tandvård. Det har nämligen i ärendet upplysts att det landsting och den kommun som omfattas av förslaget för närvarande inte har för avsikt att ta med tandvården i försöket.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område*
att riksdagen

a) med avslag på motion 1988/89:K1 yrkande 2 anta det i proposition 1988/89:1 framlagda förslaget till lag om försöksverksam-

het inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverk-
samhetens område.

1988/89:KU6

b) med anledning av motion 1988/89:K1 yrkande 1 ger regeringen
till känna vad utskottet anfört om försöksverksamhet i fråga om
tandvård.

2. beträffande *lagförslagen i övrigt i proposition 1988/89:1*

att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till

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

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

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

d) lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1986:99) om försöksverk-
samhet med ökade kommunala befogenheter vid tillsyn enligt djur-
skyddslagen (1988:534), dels ändring i samma lag,

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

f) lag om dels fortsatt giltighet av lagen (1987:443) om försöksverk-
samhet med kommunal tillståndsprövning enligt lotterilagen
(1982:1011), dels ändring i samma lag,

g) lag om fortsatt giltighet av lagen (1987:444) om försöksverksam-
het med kommunal tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen
(1969:387),

3. beträffande *avvikelser från riksdagsbundna författningar*

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

4. beträffande *erfarenheterna av den hittillsvarande försöksverksam-
heten*

att riksdagen lägger proposition 1988/89:1 avsnitt 3 till handlingarna.

5. beträffande *den fortsatta försöksverksamhetens inriktning*

att riksdagen lägger proposition 1988/89:1 avsnitt 5 till handlingarna.

Stockholm den 22 november 1988

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), 1988/89:KU6
Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun
(s), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva
Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar
(mp), Ulla Pettersson (s), Rosa-Lill Wåhlstedt (s) och Stig Bertilsson (m).

1988/89:SoU2y

Förlängning och utvidgning av frikommunförsöket

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1988/89:1 om förlängning och utvidgning av frikommunförsöket jämte följdmotion. I propositionen föreslås bl.a. en ny lag som möjliggör försök med ett gemensamt beslutsorgan för en kommun och ett landsting när det gäller bl.a. primärvård och socialtjänst. Vidare föreslås att lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område skall omfatta alla kommuner som ingår i det s.k. frikommunförsöket. Med anledning av förslaget har väckts motion 1988/89:K1 av Sven-Gösta Signell m.fl. (s).

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

Utskottet

Riksdagen beslutade år 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse – det s.k. frikommunförsöket – skall bedrivas till utgången av år 1988 (prop. 1983/84:152, KU 32, rskr. 368). Frikommunförsöket, som regleras i lagen (1984:382, omtryckt 1988:136) om försöksverksamhet med friare kommunal nämndorganisation (frikommunlagen), förlängdes i våras till utgången av år 1991 (KU 1987/88:23, rskr. 154).

I proposition 1985/86:42 lade regeringen fram ett lagförslag som öppnar möjlighet för en försöksverksamhet med viss hälso- och sjukvård i vissa, i lagen namngivna, kommuner. Dessa kommuner får träffa avtal med landstingskommunen om att bedriva primärvård i kommunen. Regeringen skall godkänna avtalet och får bestämma villkor för försöksverksamheten. Socialutskottet tillstyrkte propositionens förslag men avstyrkte bl.a. ett motionsyrkande om att försöksverksamheten inte skulle begränsas till frikommunerna utan omfatta alla kommuner som ingår i landsting (SoU 1985/86:8). Riksdagen följde utskottet (rskr. 1985/86:100). Lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område gäller till utgången av år 1991.

I proposition 1986/87:118 om ytterligare försöksverksamhet i frikommunerna m.m. föreslogs bl.a. en lag om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård och boende enligt socialtjänstlagen (1980:620). Socialutskottet tillstyrkte för sin del i yttrande till konstitutions-

utskottet propositionens förslag i det nämnda avseendet (SoU 1986/87:8y, KU 1986/87:30, rskr. 323). Enligt lagen (1987:442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620) får vissa, särskilt namngivna, kommuner i stället för länsstyrelsen pröva ansökan om att enskilt få inrätta hem för vård eller boende. Lagen gäller t.o.m. utgången av år 1988.

I den nu aktuella propositionen 1988/89:1 föreslås bl.a. att de båda lagarna om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område och om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård och boende utvidgas till att omfatta alla frikommuner. Det kan i sammanhanget anmärkas att regeringen i frikommunlagen bemyndigats utse vilka kommuner och landsting som skall ingå i frikommunförsöket. Lagen om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning föreslås dessutom förlängd till utgången av år 1991.

Vidare läggs i propositionen fram ett förslag till en helt ny lag om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens områden. Enligt förslaget skall Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun under en treårsperiod gemensamt få fullgöra uppgifter inom de nämnda områdena. Avsikten är att genomföra ett försök med "lokal omorganisation" i Brunflo kommundel, Östersunds kommun. Beträffande hälso- och sjukvården begränsas försöksverksamheten till primärvård. Försöksverksamheten förutsätter att avtal träffas mellan parterna och att regeringen medger samarbetet. Regeringen skall också få bestämma villkor för försöksverksamheten. Verksamheten skall bedrivas i form av kommunalförbund.

När det gäller socialtjänstens område är verksamheten, enligt vad som framgår av propositionen, tänkt att omfatta allt som åligger socialnämnden enligt socialtjänstlagen, lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall [LVM; ersätts fr.o.m. den 1 januari 1989 av en ny lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall] och lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Som exempel anges i propositionen åtgärder mot missbruk, omsorger om barn och unga inkl. förskole- och fritidsverksamhet, äldreomsorg inkl. verksamheten vid servicehus och hemtjänstverksamhet samt omsorger om människor med handikapp. I verksamheten enligt hälso- och sjukvårdslagen är primärvården i kommundelen tänkt att ingå. Primärvården i kommundelen Brunflo omfattar distriktsläkarvård och hemsjukvård inkl. lokal öppen psykiatrisk vård, mödra- och barnhälsovård samt platser på Brunflos lokala sjukhem. Vad gäller verksamheten enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. är avsikten att försöksverksamheten skall omfatta gruppboendet.

En motion har väckts med anledning av propositionen, *motion 1988/89:K1 av Sven-Gösta Signell m.fl. (s)*. I denna yrkas dels att den föreslagna nya lagen om försöksverksamhet inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och omsorgsverksamheten också skall omfatta tandvård och sjukhem (*yrkande 1*), dels att riksdagen skall ge regeringen befogenheter att utse de landsting och kommuner som får bedriva försöksverksamheten (*yrkande 2*). Motionärerna anför att det, efter det att regeringen lagt fram proposition 1988/89:1,

har framkommit önskemål om försöksverksamhet med nya former för samverkan mellan kommuner och landsting även inom andra landsting än Jämtlands läns landsting. För att förverkliga dessa önskemål krävs en utvidgning av den föreslagna lagen om försöksverksamhet inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt omsorgsverksamhetens område. Motionärerna föreslår sålunda en utvidgning av lagen så att försöksverksamheten kan omfatta även andra uppgifter än dem som nämns i propositionen. Man avser främst tandvård och driften av lokala sjukhem. Motionärerna föreslår också att lagen skall stå öppen för alla intresserade landsting och kommuner. Regeringen bör få befogenheter att utse de landsting och kommuner som skall få bedriva försöksverksamheten.

Utskottet gör följande bedömning.

Utskottet, som endast yttrar sig över propositionsförslaget i den del som det berör socialutskottets beredningsområde, har även tidigare redovisat en positiv syn när det gäller åtgärder som kan leda till en bättre samordning av samhällets insatser och en förbättrad samverkan mellan olika huvudmän på det sociala området. Utskottet kommer inom kort, i samband med utskottets behandling av regeringens proposition om äldreomsorgen inför 90-talet, också att återkomma till frågan om nödvändigheten av samverkan och samordning av insatser när det gäller äldreomsorgen.

Regeringen har bl.a. föreslagit att försöksverksamheten enligt lagen om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område och enligt lagen om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen skall utvidgas så att det blir möjligt för regeringen att låta ytterligare kommuner bedriva försöksverksamhet. Den sistnämnda lagen har också föreslagits få förlängd giltighet till utgången av år 1991. Utskottet har ingen erinran mot förslaget i dessa delar.

Regeringen har vidare föreslagit en ny lag som möjliggör försök med ett gemensamt beslutsorgan för en kommun och ett landsting när det gäller bl.a. primärvård och socialtjänst. Avsikten är att en sådan försöksverksamhet skall bedrivas inom Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun. I motion 1988/89:K1 av Sven-Gösta Signell m.fl. (s) har yrkats dels att den föreslagna försöksverksamheten skall utsträckas till att avse även tandvård och sjukhem, dels att försöksverksamheten efter beslut av regeringen skall kunna utvidgas även till andra kommuner och landsting.

Utskottet anser att den av regeringen föreslagna formen för närmare samverkan mellan Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun bör ge goda möjligheter att pröva nya former och vägar för samverkan på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens områden. Innan försöksverksamheten kommer i gång är det emellertid, vilket också framhålls i propositionen, en rad frågor som skall klaras ut i avtal mellan landstinget och kommunen. Eftersom många frågor återstår att lösa anser utskottet det riktigt att försöksverksamheten nu begränsas till ett landsting och en kommun. Utskottet är därmed inte berett att – som förespråkas i motion K1 (s) – tillstyrka en utvidgning av försöksverksamheten till ytterligare landsting och kommuner utan avstyrker yrkande 2 i den aktuella motionen.

Vad sedan gäller förslaget i motionen att försöksverksamheten i Jämtlands

läns landsting och Östersunds kommun även skall få omfatta tandvården anser utskottet det värdefullt om försöksverksamheten i Jämtland kan innefatta så många områden som möjligt på det sociala området. Vad gäller motionärernas önskemål att verksamheten vid lokala sjukhem skall ingå i försöket konstaterar utskottet att avsikten enligt propositionen är att sådan verksamhet skall ingå. Utskottet har alltså inte några invändningar mot den utvidgning som förespråkas i yrkande I i motionen.

Stockholm den 10 november 1988

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Bo Holmberg (s), Anita Persson (s), Sten Svensson (m), Ingrid Andersson (s), Per Stenmarck (m), Johnny Ahlqvist (s), Rinaldo Karlsson (s), Ingrid Hemmingsson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Gudrun Schyman (vpk), Anita Stenberg (mp), Ingegerd Anderlund (s), Jan Andersson (s), Sinikka Bohlin (s), Göran Engström (c) och Roland Larsson (c).