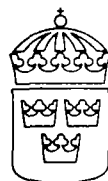


# Socialutskottets yttrande

1987/88:2 y

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



SoU  
1987/88:2 y

## Till konstitutionsutskottet

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

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

## Utskottet

### Allmän bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Proposition 1986/87:91

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

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

— — —

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

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

## Socialnämndens uppgifter

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

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

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

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

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

SoU 1987/88:2 y

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

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

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

## Utskottets överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm den 27 oktober 1987

På socialutskottets vägnar

*Daniel Tarschys*

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

