

Ref

# Förnyelse och utveckling

En rapport om ökad  
samverkan mellan stat  
och kommun

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2014



1988.23

Delbetänkande av stat-kommunberedningen

Ref

# Förnyelse och utveckling

En rapport om ökad  
samverkan mellan stat  
och kommun

SOU 1988:25

Delbetänkande av stat-kommunberedningen





Statens offentliga utredningar  
1988:25  
Civildepartementet

# Förnyelse och utveckling

En rapport om ökad  
samverkan mellan stat  
och kommun

Delbetänkande av stat-kommunberedningen  
Stockholm 1988

Beställningsadress:  
Allmänna Förlaget  
Kundtjänst  
106 47 STOCKHOLM  
Tel: 08/739 96 30  
Informationsbokhandeln  
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor  
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8<sup>10</sup> - 12<sup>00</sup> (externt och internt)

08/763 10 05 12<sup>00</sup> - 16<sup>00</sup> (endast internt)

Till statsrådet och chefen  
för civildepartementet

Regeringen tillsatte år 1983 en beredning om ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler. Ledamöter är representanter för regeringskansliet och de båda kommunförbunden. Till beredningen är en särskild parlamentarikergrupp knuten med företrädare för riksdagspartierna.

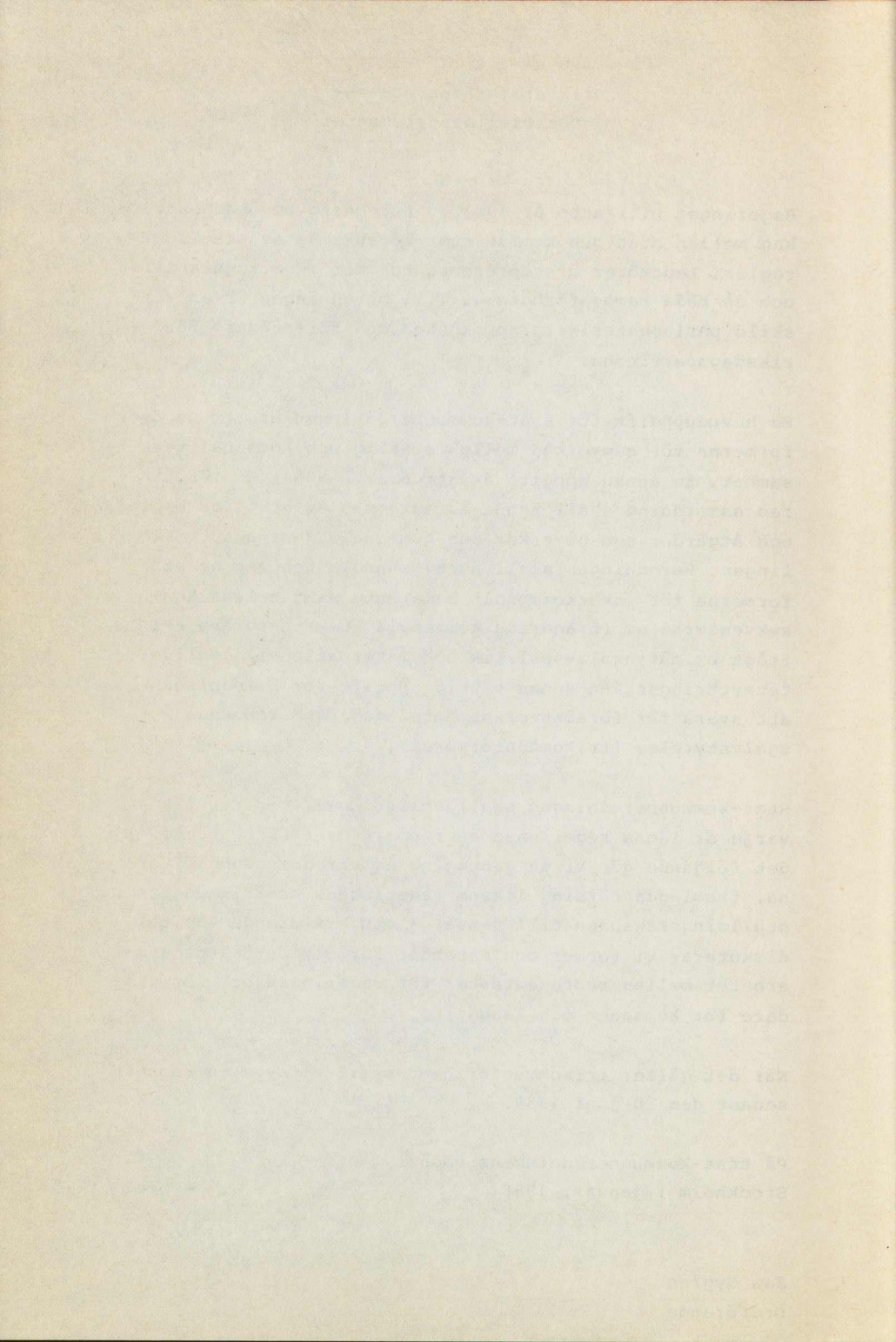
En huvuduppgift för stat-kommunberedningen är att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. En annan uppgift är att överväga hur en förbättrad samordning skall kunna åstadkommas av statliga beslut och åtgärder som påverkar den kommunala kostnadsutvecklingen. Beredningen skall även behandla behovet av och formerna för interkommunalt samarbete samt belysa konsekvenserna av förändrade kommunala kompetensgränser i fråga om näringslivspolitik och internationella solidaritetsyttringar. En annan viktig uppgift för beredningen är att svara för försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse (frikommunförsöket).

Stat-kommunberedningen skall enligt kommittédirektiven varje år lämna regeringen en rapport över sitt arbete. I det följande gör vi en genomgång av utredningsuppgifterna, framlagda förslag liksom regeringens och riksdagens ställningstaganden till dessa. I ett avslutande kapitel diskuterar vi former och innehåll för det fortsatta samarbetet mellan representanter för regeringen och företrädare för kommuner och landsting.

När det gäller frikommunförsöket skall vi avge en rapport senast den 30 juni 1989.

På stat-kommunberedningens vägnar  
Stockholm i januari 1988

Jan Nygren  
Ordförande



## I N N E H Å L L

sid.

I	INLEDNING	1
1.	Allmänna utgångspunkter för utredningsarbetet	1
2.	Utredningsarbetets uppläggning	2
II	SAMVERKAN MELLAN STAT OCH KOMMUN	3
3.	Rollfördelningen mellan stat och kommun	3
4.	Ramlagstiftningens konsekvenser för kommunal självstyrelse och ekonomi	5
5.	De statliga myndigheternas normgivning och allmänna tillsyn	7
6.	Statsbidragen till kommuner och landsting	13
7.	Statlig reglering av kommunernas och landstingens avgiftsrätt	15
8.	Bestämmelser om den kommunala nämndorganisationen	17
9.	Samordning mellan statlig och kommunal planering	22
10.	Det statliga kommittéväsendets "samordningsroll"	23
III	SAMVERKAN INOM DEN KOMMUNALA SEKTORN	25
11.	Ny kommunalförbunds lag	25
12.	De kommunala företagen - inflytande och insyn	25
13.	Försök i frikommuner om primärvården	26
14.	Förslag om fördjupad samverkan inom äldreomsorgen	27



IV	DEN KOMMUNALA KOMPETENSEN	29
15.	Kommunal näringslivspolitik - samverkan med staten och näringslivet	29
16.	Kommunal medverkan i internationella frågor	31
V	FRIKOMMUNFÖRSÖKET	33
VI	DET FORTSATTNA FÖRNYELSE- OCH UTVECKLINGS-ARBETET	38
	Bilagor	42
1.	Stat-kommunberedningens ledamöter, sakkunniga, experter och parlamentarikergrupp	43
2.	Regeringens direktiv (Dir. 1983:30) för stat-kommunberedningens arbete	44
3.	Tilläggsdirektiv (Dir. 1984:28) till stat-kommunberedningen om frikommunförsöket	49
4.	Stat-kommunberedningens framlagda betänkanden och rapporter	50

## I INLEDNING

1. Allmänna utgångspunkter för utredningsarbetet

I direktiven för stat-kommunberedningen anger regeringen några allmänna utgångspunkter för vårt arbete. För såväl staten som kommunerna och landstingen anses det angeläget att åtgärder vidtas som leder till ett bättre resursutnyttjande. Ett viktigt inslag i ett sådant arbete är att åstadkomma samverkan och förenklingar av regler i relationerna mellan stat och kommun. Regeringen bedömer det statliga regelsystemet vara alltför omfattande och sektoriellt uppbyggt. Det kan enligt direktiven i många fall utgöra hinder för kommunernas och landstingens möjligheter till lokal anpassning och utveckling. Syftet med översynsarbetet skall därför främst vara att föreslå förändringar i det statliga regelsystemet som leder till effektivitetshöjningar och kostnadsreduceringar i den kommunala verksamheten.

När det gäller ställningstaganden till uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun anger regeringen några principiella riktlinjer. I direktiven framhålls bl.a. följande:

"Regeringen och riksdagen har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och medborgarnas välfärd. Det är därför naturligt att staten på olika sätt anger ramar för kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Förutsättningarna att vidga den kommunala självstyrelsen har ökat under senare år. Framför allt har den senaste kommunindelningsreformen förbättrat möjligheterna för kommunerna att på egen hand sköta sina uppgifter. Vid utformningen av det statliga regelsystemet måste dock en avvägning ske mellan olika intressen. Önskemålet om lokalt självbestämmande måste vägas mot kraven på samordning, lika tillgång till samhällsservice och rätts-säkerhet.

Förhållandet mellan statliga och kommunala organ måste också präglas av samverkan och respekt för den kommunala självstyrelsen. Detta är en viktig förutsättning om gemensamma samhälleliga mål skall kunna uppnås."

## 2. Utredningsarbetets uppläggning

Våra erfarenheter av traditionellt utredningsarbete är att generella förändringar ofta möter starka invändningar och behöver lång tid för genomförande. Vår strävan har därför från början varit inriktad på att medverka i ett praktiskt utvecklings- och förnyelsearbete. Genom frikommunförsöket har det blivit möjligt att pröva nya vägar för förändring av samhällsorganisationen. Vi har därigenom kunnat upprätta en fortlöpande dialog med förtroendevalda och anställda i stat och kommun. Aktuella erfarenheter från kommunernas och landstingens verksamhet på olika områden har på detta sätt direkt kunnat föras vidare till regering och riksdag. Detta har lett till en bred diskussion om hur den kommunala självstyrelsen skall kunna utvecklas och förnyas. De förslag till förändringar som tagits upp i frikommunförsöket har varit omfattande. För stat-kommunberedningen har försöksverksamheten blivit den dominerande arbetsuppgiften.

Samtidigt som försöksverksamheten pågått har beredningen bedrivit ett omfattande utredningsarbete. Vi har i delbetänkanden lagt fram förslag om kommunalförbund, kommunala företag, kommunala avgifter, bättre regelekonomi, kommunal näringslivspolitik och internationella solidaritetsyttringar.

Vår uppgift är också att genom olika studier presentera ett allmänt kunskapsunderlag som kan vara till nytta för statens, kommunernas och landstingens förnyelsearbete. Rapporter med detta syfte har redovisats om sambandet mellan statlig styrning och kommunernas kostnader, statsbidragens omfattning och effekter, ramlagstiftning och samhällsorganisation samt statens styrning och tillsyn av kommunerna. Värdefulla uppgifter och analyser har också kommit fram genom studier initierade av civildepartementets forskningsdelegation och genom statskontorets jämförande undersökning av kostnader för offentliga tjänster i de nordiska länderna.

## II SAMVERKAN MELLAN STAT OCH KOMMUN

I vårt utredningsuppdrag ingår att överväga en rad olika aspekter på relationerna mellan staten, kommunerna och landstingen. En huvuduppgift är att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Vi skall överväga om förändringar behöver göras i ansvars- och arbetsfördelningen mellan olika samhällsorgan. I direktiven anges också några generella frågor som vi bör belysa. En sådan gäller vilka konsekvenser ramlagar har för den kommunala självstyrelsen och ekonomin. Vidare ingår i uppdraget att behandla de statliga myndigheternas normgivningsverksamhet och allmänna tillsyn över kommuner och landsting. Vi skall kartlägga och analysera de författningsbestämmelser som detaljreglerar statsbidragen, avgiftsfinansieringen av kommunal verksamhet samt den kommunala nämndorganisationen. Frågan om samordning av statliga beslut och åtgärder som riktar sig till kommuner och landsting skall också belysas.

3. Rollfördelningen mellan stat och kommun

Formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet har vi tidigare behandlat i olika betänkanden. Vi har då också berört frågor om ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. I beredningens förslag om försöksverksamhet med frikommuner konstateras att formerna för samspelet fortlöpande har förändrats under de senaste årtiondena. De kommunala organens ansvar har successivt vidgats och de statliga tillsyns- och kontrollfunktionerna anpassats till nya behov. Samtidigt pekade vi på en rad förhållanden i samhällsorganisationen som kräver ökad uppmärksamhet. Beredningen gav detta till känna på följande sätt:

"Villkoren för offentlig verksamhet har påtagligt förändrats under senare år. Den sociala och tekniska utvecklingen har skapat nya förutsättningar för verksamhetens innehåll och former. De ekonomiska resurserna är knappare än tidigare. Många människor anser att avståndet mellan dem och samhällsorganen har ökat på grund av att den offentliga organisationen blivit alltmer invecklad och

präglad av ett överdrivet tekniskt synsätt. I samma riktning verkar en långtgående uppdelning av verksamheten i olika sektorer.

De offentliga organens tjänster till medborgarna måste tillhandahållas med stor lyhördhet för människornas behov. En avgörande utgångspunkt för alla samhällsorgan är vidare att en stram anslagstilldelning kommer att vara nödvändig under lång tid. Det är då angeläget att medborgarna kan förvissa sig om att de anvisade medlen kommer till effektivast möjliga användning. I ett sådant läge är det väsentligt att en samlad bedömning och prioritering av olika samhällsinsatser kommer till stånd. Formerna för samverkan mellan stat och kommun har härvid stor betydelse."

I försöksverksamheten med frikommuner har en rad frågor tagits upp som gäller uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Genomgående för de kommunala förändringsförslagen är önskan att vidga kommunernas och landstingens uppgifter. I frikommunerna prövas nu ett ökat kommunalt ansvar inom olika verksamheter. I de fall utvärderingen visar på positiva resultat bör enligt vår uppfattning generella förändringar snarast genomföras.

Vår bedömning är att ett flertal angelägna justeringar i uppgiftsfördelningen mellan statliga och kommunala organ kan komma till stånd genom frikommunförsöket. Samtidigt är det enligt vår mening viktigt att de förändringsförslag som inte togs in i försöksverksamheten övervägs och penetreras ytterligare. Ett sådant område är arbetsmarknadspolitiken där kommunernas önskemål är betydligt mer långtgående än de statliga besluten om försöksverksamhet.

Det starka samband som finns mellan stat och kommun gör det naturligt att fortlöpande bedriva ett arbete där frågor om ansvaret för olika samhällsverksamheter övervägs. När en samhällssektor ses över bör därför enligt vår uppfattning frågan om uppgiftsfördelningen tas upp. Så sker också på flera områden. För plan- och byggområdet har riksdagen nyligen beslutat om en ny heltäckande lagstiftning. För skolan liksom hälso- och sjukvården har särskilda beredningar tillsatts. En viktig uppgift för

stat-kommunberedningen i det fortsatta utredningsarbetet är därför att följa de pågående översynerna och medverka till att en helhetssyn läggs på fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun. Både praktiska och principiella skäl talar liksom hittills för att arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn inte är given och att ett fortlöpande översynsarbete måste äga rum.

#### 4. Ramlagstiftningens konsekvenser för kommunal självstyrelse och ekonomi

##### - Beredningens rapporter

Vi har i två rapporter behandlat frågor om ramlagstiftning. I den ena rapporten om statlig styrning av kommunal verksamhet ges en kort beskrivning av ramlagstiftningens framväxt och orsaker. I den andra rapporten om ramlagstiftning och samhällsorganisation har på beredningens uppdrag docent Håkan Hydén, Lund, analyserat debatten kring ramlagstiftning och presenterat en rättsvetenskaplig analys och referensram. Den senare rapporten har behandlats i flera tidskrifter och har därmed bidragit till att fördjupa diskussionen om ramlagstiftningen.

##### - Behandling i riksdagen

Riksdagen har nyligen behandlat vissa frågor kring ramlagstiftningen. I propositionen om ledning av den statliga förvaltningen konstateras att styrningsfrågorna inte är oproblematiske när ramlagar används. Normgivningsrätten förs till viss del över från riksdagen och regeringen till de centrala myndigheterna eller till kommunerna. Riksdagens och regeringens möjligheter att påverka föreskrifternas slutliga innehåll minskar i motsvarande mån. Detta är enligt civilministern inget stort principiellt problem i de fall lagar fylls ut genom kommunala beslut fattade i demokratisk ordning. Från demokratisynpunkt är det dock mindre tillfredsställande när kontakterna mellan riksdag, regering och kommuner i stor utsträckning sker via centrala statliga myndigheter.

I sitt betänkande över propositionen framhåller konstitutionsutskottet att en minskad användning av ramlagstiftning borde vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet.

- Ramlagstiftning och besvär

Ett av de områden som varit i centrum för diskussionen om ramlagstiftning är socialtjänsten. På detta liksom på flera andra sektorer där kommuner och landsting har stor frihet att besluta om serviceutbud och servicenivå kan besluten - genom förvaltningsbesvär - överklagas till domstol. Särskilt har uppmärksammats överklaganden av beslut enligt 6 § i socialtjänstlagen - s.k. biståndsärenden. Till grund för sitt ställningstagande har domstolarna i flera fall utgått från den statliga tillsynsmyndighetens allmänna råd om biståndsnivå o.d. Praxis har sålunda kommit att utvecklas utifrån en myndighets tolkning av riksdagens mål och riktlinjer.

I regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse tas frågan om förhållandet mellan ramlagar och besvärssystem upp. I skrivelsen konstateras bland annat att frågan om besvärssystemets utformning har stor betydelse för bedömningen av vilken omfattning som detaljkontrollen av kommunal verksamhet bör ha. Vidare sägs "att användandet av förvaltningsdomstolarna förutsätter en viss grad av detaljreglering. Domstolarna bör inte tvingas till ställningstaganden som i praktiken är politiska till sin karaktär."

\*

Frågan om ramlagstiftning bör enligt vår mening behandlas som en del av problemkomplexet samhällsstyrning. För den kommunala verksamhetens del handlar det både om formerna och inriktningen samt omfattningen av den statliga styrningen. Ramlagstiftningen är därvid en form av styrning som har karaktär av s.k. målstyrning.

I den nämnda regeringsskrivelsen behandlas statens styrning av kommuner och landsting från principiella utgångspunkter. Civilministern förordar i skrivelsen ett styrsystem som främst redovisar verksamhetens mål kompletterat med en kvalificerad uppföljningsmetodik och ett stöd till kommunerna för att underlätta att lagstiftningens intentioner följs. Liknande utgångspunkter för utformningen av den statliga styrningen anges i direktiven till beredningen om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Där sägs bl.a. att "inom ramen för nationella mål och riktlinjer skall skolan kunna utformas efter lokala förutsättningar och beslut...".

Vi anser att ett fortsatt utredningsarbete behövs för att klargöra generella effekter av förändringar i den statliga styrningen av kommunal verksamhet. Konsekvenserna av ramlagstiftningen bör då också få en fördjupad behandling.

5. De statliga myndigheternas normgivning och allmänna tillsyn

En av beredningens utredningsuppgifter gäller de statliga myndigheternas styrning och kontroll av den kommunala verksamheten. I fyra rapporter har vi behandlat olika aspekter på den statliga styrningen. I två betänkanden har vi lagt förslag ägnade att öka den kommunala självstyrelsen och begränsa kostnadskonsekvenserna av statlig reglering. I det följande sammanfattar vi resultaten i rapporterna. Avslutningsvis redovisar vi några synpunkter på det fortsatta utvecklingsarbetet när det gäller statliga myndigheters förhållande till kommunerna och landstingen.

- Driver statens styrning upp kommunernas kostnader?

I en rapport om statens styrning driver upp kommunernas kostnader har planeringsdirektör Peter Gorpe, Stockholm



på beredningens uppdrag sammanfattat studier av statlig styrning inom miljö- och hälsoskyddet samt fritids- och kulturområdena. I rapporten presenteras också en generell analys av statlig styrning av kommunal verksamhet med betoning på styrningens kostnadseffekter. Resultaten av studierna visar att flera aktörer påverkar de kommunala kostnaderna i olika steg i normbildningsprocessen. Gorpe betonar att ingen ensam skyldig kan pekas ut och ingen heller frikännas. Beslut på olika nivåer i statsapparaten påverkar de kommunala kostnaderna - ibland oavsiktligt. På myndighetsnivån är det vanligt att påverkan sker genom att myndigheterna agerar i flera led i normbildningen. Genom att göra utredningar som underlag för politiska beslut, genom egna normbeslut och inte minst genom beslut i enskilda ärenden har de statliga myndigheterna inflytande över kostnader i den kommunala verksamheten. Opinionsbildare, de politiska partierna, media, forskningsvärlden och intresseorganisationer är andra aktörer som också påverkar normbildningen och utformningen av praxis. Dessa kan därigenom påverka kostnadsutvecklingen för kommunerna. Slutligen framhåller Gorpe att kommunerna själva inte heller är oskyldiga.

#### - Statlig reglering av kommunal verksamhet

I rapporten om statlig reglering av kommunal verksamhet beskrivs olika former av statlig styrning och kontroll av kommuner och landsting. Där finns också en redogörelse för regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten och hur den fördelas mellan riksdagen och regeringen särskilt i fråga om befogenhet att besluta kommunalrättsliga föreskrifter. En särskild redovisning ges av bestämmelserna om den kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen. I rapporten redogörs också för den statliga regleringen av barnomsorg och skolväsende. Sedan rapporten gavs ut har denna reglering ändrats men formerna för styrningen är i princip oförändrade.

- Några principfrågor

I rapporten Staten - kommunerna och den statliga styrningen belyser professor Jörgen Westerståhl, Göteborg några principiella problem rörande den statliga styrningen av kommunerna.

Westerståhl anger fyra skäl för att den statliga styrningen av kommunerna bör kunna begränsas.

\* Kommunindelningsreformen har inneburit att vi nu över hela riket har kommuner med så stora personella och materiella resurser att en långtgående decentralisering kan övervägas.

\* Det finns klara skillnader mellan kommunerna ifråga om vilken service medborgarna och fullmäktige prioriterar. Därmed finns det också ett politiskt utrymme för en kommunal självstyrelse som inte begränsas till administrativa och tekniska detaljer vid genomförande av centrala riktlinjer för servicen till medborgarna utan som ger underlag för olika politiska ställningstaganden i värdefrågor.

\* Det finns en positiv attityd till kommunal självstyrelse samtidigt som det finns krav på samma service och samma skatt. Denna motsättning kräver en medveten avvägning från fall till fall mellan olika hänsyn.

\* Den kommunala verksamheten har politiserats och partiprofileringen har ökat. Väljarna splittrar i ökad utsträckning sina röster mellan olika partier i riksdagsval och kommunalval, vilket ökar partiernas intresse för profilering.

Från dessa utgångspunkter ifrågasätter Westerståhl om de statliga myndigheterna skall få utfärda föreskrifter på den kommunala självstyrelsens område. Han anser också att

det förefaller naturligt att låta begreppet kommunal självstyrelse omfatta både det statligt reglerade och det icke reglerade området. Regleringen på de specialreglerade nämndområdena bör med detta synsätt begränsas.

Westerståhl redovisar en egen färsk studie över antalet lagar och förordningar som styr kommuner och landsting. Det finns ca 250 sådana författningar av vilka 200 är klart sektorsinriktade medan 40 är allmänt konstitutiva typ kommunallagen. Omkring hälften har karaktär av procedurregler där huvudintresset inriktas på verksamhetens organisation och former medan innehållet ofta får en begränsad uppmärksamhet. Westerståhl menar att en på verksamhetens innehåll inriktad reglering skulle ge ett annat resultat av styrningen och han anser att procedurreglerna till stor del torde kunna utmönstras utan att den kommunala servicen till medborgarna på något mer påtagligt sätt kommer att påverkas.

Westerståhl behandlar också kravet på likvärdig samhällsservice och menar att en enhetlig central styrning inte nödvändigtvis ger samma resultat därför att förutsättningarna kan vara olika. Olika medel kan tvärtom krävas för att nå likvärdiga resultat.

Slutligen tar Westerståhl upp frågan om målstyrning och utvärdering och framhåller att en effektiv målstyrning kräver konkreta mål och att utvärdering är en politisk uppgift som bör ha direkt anknytning till politikens centrum.

Rapporten har distribuerats till kommunerna, landstingen och ett stort antal statliga organ för synpunkter.

#### - Statlig tillsyn i 700 författningar

I rapporten om statens tillsyn av kommunerna har riksrevisionsverket (RRV) på beredningens uppdrag kartlagt och analyserat omfattningen och inriktningen av den stat-

liga tillsynen av kommuner och landsting. RRV har funnit att statlig tillsyn regleras i närmare 700 olika författningar. En kommunal verksamhet kan många gånger vara föremål för tillsyn från flera olika statliga myndigheter som har olika krav, något som ofta medför problem för kommunerna och landstingen.

RRV konstaterar också att tillsynsbegreppet ofta är oklart till sin innebörd och att man både inom och mellan myndigheter kan ha olika uppfattningar om vad som bör ingå i tillsynen. RRV föreslår därför att begreppet tillsyn i författningar skall ges en mer preciserad innebörd. Verket vill också att myndigheterna särredovisar kostnaderna för tillsynen, vilket skulle ge regering och riksdag underlag för omprövning av tillsynens omfattning och inriktning.

\*

Frågor om den statliga regelstyrningen av den kommunala verksamheten inrymmer såväl sektorsövergripande aspekter som sektorsspecifika. De senare har länge dominerat debatten och diskussionerna. På senare tid har emellertid de mer övergripande strategiska styrfrågorna kommit i blickpunkten. Det handlar då mindre om administrativa och tekniska aspekter på styrningen och mer om grundläggande synsätt på förhållandet mellan den centrala och den lokala nivån i ett utvecklat demokratiskt samhälle.

Kommunerna och landstingen har genom frikommunförsöket fått möjlighet att redovisa motiv för att förändra i de statliga myndigheternas normgivning. I försöksverksamheten prövas nu frågor som rör myndigheternas föreskrifter och allmänna tillsyn. I det fortsatta utredningsarbetet för en fördjupad samverkan mellan stat och kommun är det angeläget att ta tillvara de erfarenheter som kommer fram i frikommunförsöket. Vi anser också att den mångfasetterade bild som Gorpes studie visar bör leda till ytterli-

gare undersökningar som belyser sambandet mellan statliga regler och kostnader. Det finns vidare skäl att ta upp de frågor som Westerståhl redovisar i sin rapport. En lagteknisk genomgång bör göras av kommunala författningar i syfte att förenkla regler som är inriktade på verksamhetens organisation och former. Vi ansluter oss också till de förslag som riksrevisionsverket lägger fram i sin rapport om att klarare precisera begreppet tillsyn, att särredovisa tillsynens ekonomiska konsekvenser och att olika myndigheters tillsyn bör samordnas.

I ett delbetänkande om bättre regelekonomi - en ny begränsningsförordning föreslår vi gemensamt med normgruppen vid industridepartementet att kraven på de statliga myndigheterna skärps när det gäller att redovisa ekonomiska konsekvenser av regelförslag.

Bakgrunden till förslaget är den ökning av myndighetsregler som ramlagstiftningen har gett upphov till. Den nuvarande s.k. begränsningskungörelsen efterlevs dåligt av många myndigheter. Det finns därför behov av åtgärder för att dämpa kostnadsdrivande effekter av myndigheternas regelgivning till kommuner, landsting, näringsliv, organisationer och enskilda.

Vårt förslag innebär också skärpta krav på kontakter med dem som berörs av ett regelförslag och att myndigheterna skall följa upp effekterna av utfärdade regler. Riksrevisionsverket föreslås få en utvidgad roll som tillsynsmyndighet och uppgiften att utveckla metoder för konsekvensutredningar. Vidare föreslås särskilda utbildnings- och informationsinsatser riktade till regelgivande myndigheter och andra berörda.

De skärpta kraven på myndigheterna föreslås tas in i en ny begränsningsförordning, som därmed ersätter den nuvarande begränsningskungörelsen.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissopinionen är till helt övervägande delen positiv till förslagen. Regeringen har därför den 26 november 1987 beslutat utfärda en ny begränsningsförordning.

#### 6. Statsbidragen till kommuner och landsting

Statsbidragen har stor betydelse för såväl kommunernas som landstingens ekonomi. Specialdestinerade bidrag utgår till ett stort antal kommunala verksamheter. I ca 70 olika författningar reglerar staten bidragens användning. I många fall är de statliga föreskrifterna mycket detaljerade och begränsar därigenom den kommunala handlingsfriheten. I vårt uppdrag ingår därför att kartlägga och analysera de författningsbestämmelser m.m. som detaljreglerar statens bidrag.

#### - 65 miljarder i statsbidrag

Stat-kommunberedningen har i "Statsbidragskatalogen" vid tre tillfällen redovisat gällande föreskrifter för samtliga specialdestinerade statsbidrag som kan utgå till kommuner och landsting. I statsbidragskatalogen sammanfattas de lagar och förordningar som styr bidragen, ansökningsförfarande och bidragens storlek. Vidare redogörs för bidragens syfte och betydelse för den kommunala ekonomin och de verksamheter som stöds av statsbidrag.

Av kommunernas totala statliga bidragsinkomster 1986 utgjordes ca 80 procent av specialdestinerade bidrag och 20 procent av skatteutjämningsbidrag. På landstingssidan var motsvarande andelar 26 procent allmänna bidrag, 13 procent specialdestinerade bidrag samt 61 procent ersättning från socialförsäkringssektorn.

Allmänna och specialdestinerade statsbidrag samt bidrag från socialförsäkringssektorn i milj. kr.

	1980	Löpande pris 1985	Fast pris 80 års nivå
Allmänna bidrag	9 649	12 844	8 439
därav kommuner	5 553	8 006	5 204
" landsting	3 865	4 838	3 145
Spec.dest.bidrag	29 051	39 401	25 611
därav kommuner	23 801	36 534	23 747
" landsting	4 845	2 393	1 555
Bidrag från social- försäkringssektorn	5 175	12 759	8 293
därav kommuner	531	1 228	798
" landsting	4 644	11 531	7 495
Tot. transfere- ringar	43 875	65 004	42 253
därav kommuner	29 885	45 768	29 749
" landsting	13 354	18 762	12 195
" övriga	636	474	309

- 80 procent till skola och social omsorg

De specialdestinerade statsbidragens fördelning på olika kommunala verksamheter 1985 visar att huvuddelen av bidragen - ca 50 procent - går till den kommunala undervisningen, dvs grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Socialtjänsten, vari ingår barnomsorg, pensionärs- och handikappservice samt individ- och familjeomsorg (med bl a bidrag till missbrukarvård och flyktingmottagning) erhåller drygt 30 procent av de totala specialdestinerade statsbidragen.

Bidragen till undervisning och social omsorg svarar således för drygt 80 procent av de totala driftbidragen till kommunerna. En tiondel av statsbidragen fördelas till verksamheter inom områdena mark, bostäder och kommunikationer.

På den landstingskommunala sidan utgör statsbidrag och ersättningar till hälso- och sjukvården den överlägset största delen med nära 70 procent. Därefter kommer andelen statsbidrag till undervisning och kultur som utgör 10 procent av det totala statsbidraget till landstingen.

- Rapport från interdepartemental arbetsgrupp

Under våren 1987 har inom regeringskansliet ett utredningsarbete bedrivits i samarbete med stat-kommunberedningen om statsbidragen till kommuner och landsting. Utifrån befintlig statistik har respektive fackdepartement inom sina områden gått igenom och analyserat bidragen till kommunsektorn. Detta material har tillsammans med mer övergripande beskrivningar och redovisningar publicerats i en rapport. Denna har för synpunkter översänts till kommuner, landsting, statliga myndigheter och organisationer. Efter bearbetning av inkomna synpunkter kommer rapporten jämte förslag till fortsatta överväganden att redovisas för regeringen.

7. Statlig reglering av kommunernas och landstingens avgiftsrätt \_ \_ \_ \_ \_

De kommunala avgifterna har stor betydelse för att finansiera kommunernas verksamhet. År 1985 betalade konsumenterna av olika kommunala tjänster drygt 33 miljarder kronor. På det landstingskommunala området uppgick år 1984 intäkterna genom avgifter till cirka 6 miljarder kronor. De industriella verksamheterna är i stort sett självfinansierade. Inom områdena fritid, skola och social omsorg täcker avgifterna en mindre del av kostnaderna. I vårt uppdrag ingår att kartlägga och analysera de författningsbestämmelser som detaljreglerar avgiftsfinansieringen av kommunal verksamhet.



- Betänkande om avgifter

Vi har i ett delbetänkande om avgifter inom kommunal verksamhet redovisat gällande rätt på det kommunala avgiftsområdet. Betänkandet innehåller också beskrivningar av kommunernas och landstingens uppgifter på några områden som idag är fria från avgifter. Vidare behandlas olika effekter av att införa avgifter.

Vi föreslår i betänkandet att en utredning skall få i uppgift att undersöka möjligheterna att anpassa det nuvarande regelsystemet till den s.k. omvända presumptionen, dvs att kommuner och landsting skall ha rätt att ta ut avgifter för obligatoriska prestationer om det inte uttryckligen är förbjudet i lag eller annan författning. Vi anser också att en komplettering bör göras i 4 kap. 2 § kommunallagen (KL) så att det uttryckligen framgår att även statsbidrag och avgifter är faktiska inkomstkällor för kommuner och landsting. I detta sammanhang bör klargöras att kommuner och landsting har rätt att ta ut avgifter för alla prestationer på det oreglerade området.

I betänkandet tar vi även upp självkostnadsprincipen. Den bör enligt vår mening skrivas in i kommunallagen. Vi anser vidare att besvärsvägarna i mål som rör kommunala avgifter bör förenklas och samordnas. Slutligen uppmärksammas avgifter för trafiknämndens verksamhet och för brandsyn samt ersättning för läkarintyg.

Betänkandet har remissbehandlats. I stort sett är samtliga remissinstanser positiva till våra förslag. Flera remissinstanser har särskilt framhållit vikten av att klargöra innebörden av självkostnadsprincipen.

- Förslag från kommunallagsutredningen

Inom civildepartementet har en arbetsgrupp tillsatts för att göra en översyn av kommunallagen. Arbetsgruppen skall

bl a beakta förslagen i stat-kommunberedningens betänkande om de kommunala avgifterna. Arbetsgruppen har med för tur behandlat de ekonomiska frågorna och har i ett delbetänkande om den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting lagt fram förslag om förändringar i 4 kap. kommunallagen som även omfattar beredningens förslag till komplettering av 2 §. Kommunallagsgruppen föreslår också att självkostnadsprincipen skrivs in i KL. Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu i civildepartementet. I detta sammanhang bör också nämnas att parterna i det nya "Dagmaravtalet" kommit överens om att se över patientavgifterna i den öppna vården.

#### 8. Bestämmelser om den kommunala nämndorganisationen

En av våra utredningsuppgifter är att som underlag för fortsatta överväganden kartlägga och analysera reglerna om obligatoriska kommunala nämnder. Vi har tagit upp denna fråga inom ramen för frikommunförsöket. I vårt betänkande om försök med ökad kommunal självstyrelse föreslog vi en lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. En sådan lag gäller nu för frikommunerna.

##### - Frikommunlagen

Lagen om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation (frikommunlagen) ger frikommunerna en nästan fullständig frihet att organisera de centrala nämnderna. Endast kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet, valnämnden och i förekommande fall folkhögskolestyrelse är obligatoriska. I övrigt har frikommunerna rätt att lägga uppgifter som ankommer på en central nämnd på en eller flera andra nämnder. Detta innebär att avsteg har gjorts från kravet på att ha särskild socialnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, byggnadsnämnd och skolstyrelse. Dessa obligatoriska nämnder har alltså gjorts fakultativa för frikommunerna.

Att en specialreglerad nämnds uppgifter kan fördelas på flera nämnder innebär också avsteg från principen om kommunen som odelad förvaltningsenhet. Härigenom har det t.ex. gjorts möjligt att samordna uppgifter som rör förskolan med uppgifter som rör grundskolan.

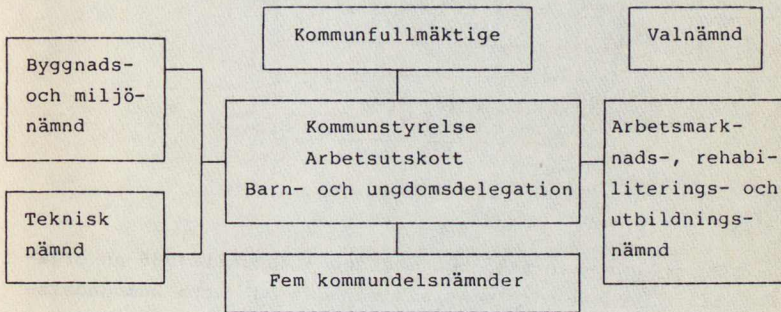
Även i fråga om lokala organ har frikommunerna genom frikommunlagen fått ökad organisationsfrihet. Det har således öppnats möjlighet att inrätta institutionsstyrelser inom det specialreglerade området. Vidare kan uppgifter lämnas till lokala organ även om uppgiften inte är begränsad till kommundelen. För ett sådant beslut måste det dock finnas särskilda skäl och beslutet måste godkännas av regeringen. En ytterligare möjlighet som öppnats för frikommunerna är att inrätta särskilda organ för att ta hand om förvaltning och verkställighet under ett lokalt organ, t.ex. för en by eller ett bostadsområde. Genom den särskilda frikommunförordning som gäller på skolområdet har det slutligen gjorts möjligt att låta lokala organ handlägga uppgifter som avser statligt reglerade tjänster, huvudsakligen lärar- och skolledartjänster.

En annan förenkling som frikommunlagen innebär gäller reglerna om anmälan av delegationsbeslut. Frikommunerna har här getts möjlighet att göra avsteg från kravet på att beslut som har fattats med stöd av delegering från en nämnd skall anmälas till nämnden. Nämnden får själv besluta i vilken utsträckning anmälan skall ske.

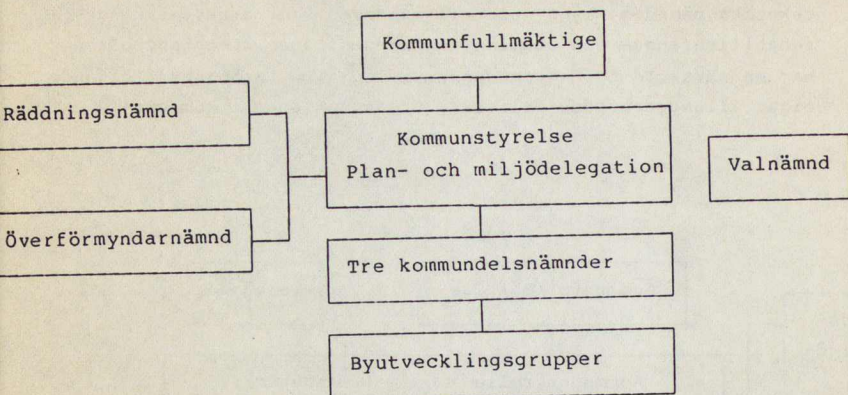
#### - Positiva erfarenheter

Tre av frikommunerna har utnyttjat möjligheten att förändra den centrala nämndorganisationen. Det gäller Ale, Bräcke och Sandviken vilka samtliga har anpassat den centrala organisationen till en decentralicerad förvaltning med geografiskt heltäckande kommundelsnämnder.

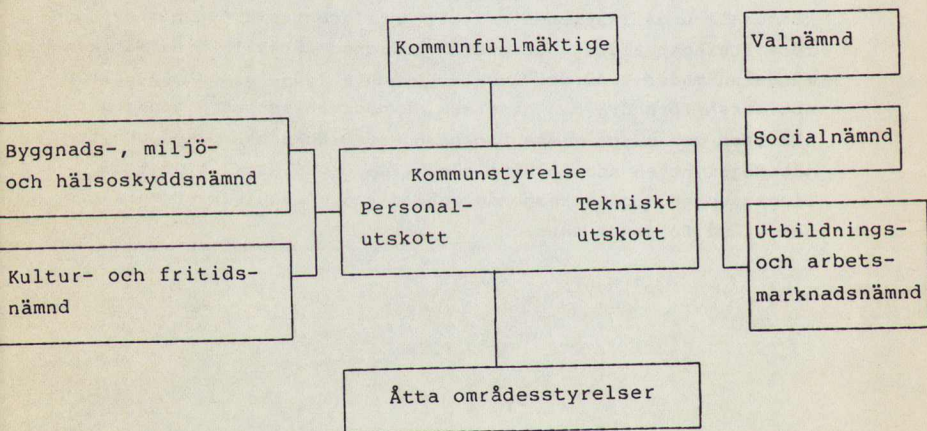
I Ale trädde den nya organisationen i kraft den 1 januari 1986. Under kommunstyrelsen finns tre facknämnder, nämligen tekniska nämnden, bygg- och miljönämnden samt arbetsmarknads-, rehabiliterings- och utbildningsnämnden. Inom kommunstyrelsen har en särskild barn- och ungdomsdelegation inrättats. Följande figur illustrerar den politiska organisationen i kommunen.



De långa avstånden inom Bräcke har gjort att den traditionella kommunala organisationen med ett antal centrala facknämnder och förvaltningar aldrig har passat kommunen särskilt bra. När kommundelsnämnder infördes i hela kommunen 1984 var det naturligt att också förändra den centrala nämndorganisationen genom att slå ihop och slopa vissa facknämnder. Bräcke har också utnyttjat möjligheten att inrätta särskilda organ, s.k. byutvecklingsgrupper, under kommundelsnämnderna. I dag ser organisationen ut på följande sätt.



Sandviken har från och med den 1 januari 1986 en organisation med fyra centrala nämnder och åtta kommundelsnämnder eller områdesstyrelser som kommunen har valt att kalla de lokala nämnderna. Organisationen ser ut på följande sätt.



Den ökade frihet som getts frikommunerna i fråga om lokala organ har utnyttjats i ganska begränsad omfattning. Möjligheten att handlägga frågor om statligt reglerade tjänster i lokala organ har dock tagits upp av samtliga frikommuner som har en decentraliserad nämndorganisation. Som tidigare nämnts har Bräcke kommun utnyttjat möjligheten att inrätta särskilda organ under en lokal nämnd.

Möjligheten att minska kravet på anmälan av beslut som fattats efter delegering från en nämnd har utnyttjats av Haninge, Tyresö, Gnosjö och Ale kommuner.

- Generella förslag har lagts fram

De positiva erfarenheterna av det förändringsarbete som pågår, bl.a. frikommunförsöket, har gjort att regeringen har tagit upp vissa frågor till generellt avgörande utan att avvakta försöksperiodens utgång. Bl.a. har det ansetts angeläget att ge alla kommuner som är på väg att decentralisera sin förvaltning möjlighet att förändra sin nämndorganisation redan inför valet 1988.

Regeringen har presenterat sina förslag i proposition om aktivt folkstyre i kommuner och landsting, som lämnades till riksdagen i maj 1987.

Förslagen innebär bl.a. att de kommuner som har geografiskt heltäckande lokala nämnder får större frihet att organisera sina obligatoriska specialreglerade nämnder. Socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen blir fakultativa. Den ytterligare frihet som frikommunlagen ger i fråga om de centrala nämnderna motsvaras i propositionen av en befogenhet för regeringen att medge en kommun att även i andra fall tillämpa en annan central nämndorganisation än som är föreskriven i lag.

Beträffande de lokala nämnderna föreslås alla kommuner med ett undantag få de möjligheter som frikommunerna har. Undantaget innebär att institutionsstyrelser inte kan inrättas inom skolområdet.

Det finns enligt vår mening skäl att gå vidare på den inslagna vägen med ökad organisatorisk frihet för kommunerna och landstingen. Man bör i så stor utsträckning som möjligt undvika att genom lagregler låsa nämndorganisationen eller att föreskriva en likformig organisation för alla kommuner och landsting. Kommunerna och landstingen måste ges frihet att inom vida ramar besluta om organisationen.

Enligt vår mening får utvärderingen av frikommunförsöken utvisa om och i vilken utsträckning det är möjligt att ta ytterligare steg för att öka kommunernas organisatoriska frihet.

#### 9. Samordning mellan statlig och kommunal planering

Inom en rad samhällsområden planerar kommunerna och landstingen för olika verksamheter. En del planering är obligatorisk och författningsreglerad. Den statliga regleringen är inte alltid anpassad till de kommunala planeringsbehoven. Vi har därför som en uppgift att föreslå åtgärder som ger kommuner och landsting större möjligheter att anpassa sin planering till egna förutsättningar och behov.

I vårt förslag till försöksverksamhet med frikommuner inbegrips planeringsfrågorna. Beredningen beskriver försöksområdet på följande sätt:

"I betänkandet (SOU 1982:37) Kommunal planering i förändring redovisade den dåvarande stat-kommungruppen en kartläggning av gällande bestämmelser om kommunal planläggningsskyldighet. Genomgången visar att de statliga kraven på kommunal planeringsverksamhet har varit en del av den offentliga samhällsplaneringens utbyggnad. Kraven har successivt vidgats i takt med att det kommunala ansvaret för olika verksamheter har ökat. Den statliga regleringen har byggts upp i takt med att problemen aktualiserats. Kraven i bestämmelserna när det gäller planeringens utformning, innehåll och handläggning syftar främst till att tillgodose statliga sektoriella intressen.

Från kommunalt håll hävdas att de statliga kraven på sektoriell planering inte sällan är dåligt anpassade till de kommunala planeringsbehoven. I samband därmed har också understrukits att

det i regel är på den kommunala nivån som resurser och behov inom de aktuella sektorerna skall sammanvägas. De statliga bestämmelserna kan därigenom medverka till att försvåra den erforderliga verksamheten. Beredningen anser mot den bakgrunden att former för en friare kommunal planering bör prövas inom ramen för försöksverksamheten."

Från frikommunernas sida har inga önskemål förts fram om förändringar i den statliga regleringen av det kommunala planeringsarbetet. Vi tolkar detta som att samarbetet mellan statliga och kommunala organ på det här området fungerar på ett tillfredsställande sätt. Även om några åtgärder f.n. inte behöver vidtas bör dock beredningen i den fortsatta verksamheten ägna planeringsfrågorna uppmärksamhet.

#### 10. Det statliga kommittéväsendets "samordningsroll"

Det statliga utredningsväsendet har en betydelsefull roll när det gäller att åstadkomma förändringar i samspelet mellan stat och kommun. I varje betänkande skall enligt kommittéföreläggningen redovisas en beräkning av kostnaderna för att genomföra kommitténs förslag. Effekterna för den kommunala självstyrelsen skall också belysas i betänkningarna. Vidare finns direktiv om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landsting. I vårt uppdrag ingår att redovisa erfarenheterna av de nämnda bestämmelserna.

De redovisade uppdragen gavs 1981 och skulle redovisas till regeringen 1982. Fyra departement redovisade kommittéer vars utredningsarbete berörde kommunerna och landstingen. För vissa utredningar angavs förväntade kommunala konsekvenser av kommande förslag. Någon mer preciserad beskrivning av effekter på den kommunala självstyrelsen och ekonomin angavs dock inte. De övriga departementen har enbart redovisat vilka utredningar som berör kommunal verksamhet eller angett att direktiven inte är aktuella.

Den lämnade redovisningen visar att effekten av direktiven till kommittéer och särskilda utredare blev mycket begränsad. En orsak till detta kan vara att uppdraget skulle redovisas efter en kort tid. Syftet med åtgärden är dock alltså aktuellt. Vi anser det naturligt att man i statligt utredningsarbete överväger förslagets kostnadskonsekvenser och effekter på den



kommunala självstyrelsen. Dessa krav ställs idag på kommittéerna enligt bestämmelser i kommittéförordningen. Det finns därför enligt vår bedömning inget behov att vidta ytterligare åtgärder.

### III SAMVERKAN INOM DEN KOMMUNALA SEKTORN

Kommunerna och landstingen behöver samverka på olika områden. En vanlig orsak är att resuserna i en kommun är otillräckliga för att kunna genomföra vissa verksamheter. Ett kommunalt samarbete kan då komma till stånd genom exempelvis avtal, interkommunala företag eller kommunalförbund. Vi har regeringens uppdrag att göra en samlad bedömning av frågor om interkommunalt samarbete. Syftet är att skapa samverkansformer som både är effektiva och tillgodoser kraven på insyn, inflytande och kontroll.

#### 11. Ny kommunalförbundslag

Interkommunal samverkan genom kommunalförbund är idag mycket begränsad. Ett skäl till detta är att kommunalförbunden uppfattas som en krånglig samarbetsform. Vi har därför utarbetat ett förslag om enklare former för interkommunalt samarbete. Förslaget har fått positivt mottagande av remissinstanserna, regeringen och riksdagen. Genom den nya kommunalförbunds lagen erbjuds kommuner och landsting en enklare form av kommunalförbund än tidigare. Det nya alternativet innebär en möjlighet att organisera ett kommunalförbund med endast ett organ (förbunds- direktion). Det kan närmast beskrivas som en mellankommunal nämnd med ställning som offentlighetsjuridisk person. Den tidigare statliga kontrollen över tillkomst och upplösning av kommunalförbund har slopats.

Huvudsyftet med reformen är att främja det kommunala samarbetet. Genom att kommunerna och landstingen får möjlighet att själva, utan någon statskontroll, välja väntas det interkommunala samarbetet komma att öka.

#### 12. De kommunala företagen - inflytande och insyn

Ett omfattande utredningsarbete har bedrivits om de kommunala företagens ställning och organisation. Vi har i ett betänkande lagt fram förslag till ändringar i kommunallagen för att öka det demokratiska inflytandet. Vi anser att den primära formen för kommunal verksamhet är nämndförvaltning. Det bör dock

enligt vår mening ankomma på kommunerna och landstingen själva att från fall till fall göra valet mellan privaträttslig och offentlighetsrättslig verksamhetsform.

För att garantera inflytande över de kommunala företagen anser vi att fullmäktige bör välja styrelse och följa verksamheten i företagen genom en årlig ekonomisk översikt. I fråga om helägda kommunala företag åläggs fullmäktige att besluta om regler för handlingars offentlighet. Ett annat av våra förslag innebär att styrelsen för ett kommunalt företag får väcka ärende i fullmäktige. Det skall vidare bli möjligt för ledamot av fullmäktige att ställa interpellation och fråga till företagets kommunvalda styrelseledamöter. Dessa skall också kunna kallas till sammanträde med kommunstyrelsen eller landstingets förvaltningsutskott. Våra förslag har remissbehandlats och i huvudsak mottagits positivt. Frågan bereds nu i civildepartementet.

### 13. Försök i frikommuner om primärvården

I riktlinjerna för frikommunförsöket anges att nya vägar bör prövas för samverkan mellan landsting och kommuner. Det är enligt civilministern viktigt att man kan finna former för ett praktiskt samarbete. Avsikten är däremot inte i första hand att frågan om förändringar i huvudmannaskap skall prövas i försöksverksamheten.

Inom frikommunprojektets ram pågår försök med kommunalt ansvar för primärvården. I Örebro har kommunaldelsnämnden i Vivalla-Lundby genom avtal med landstinget tagit över driftansvaret för närvården 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 driftansvaret för landstingets hälso- och sjukvård inom Gnosjö primärvårdsområde. Försöket skall pågå t.o.m. 1991.

#### 14. Förslag om fördjupad samverkan inom äldreomsorgen

Kommuner och landsting har båda ansvar för medborgarnas välfärd. I lagstiftningen regleras huvudmännens ansvarsområden. Behovet av samarbete har under senare år alltmer uppmärksamats. Genom överenskommelser om åldringsvården har nya former för beslutsfattande och organisation växt fram. Utvecklingen går från institutionsvård till öppenvård. Allt fler åldringar får vård i hemmet eller genom öppna dagcentraler. För de ökade insatser som krävs på hemtjänstens område ersätts kommunerna av landstingen. I några landsting har de ekonomiska mellanhandena lösts genom skatteväxling. De båda kommunförbunden framhåller i en gemensam utredning att de ekonomiska konsekvenserna av vård- och omsorgssektorns strukturförändring bör tillmätas stor betydelse. Ett framgångsrikt genomförande av vårdens omstrukturering förutsätter enligt kommunförbunden samordnad planering mellan kommuner och landsting. Ett gemensamt utredningsarbete om boende och vårdformer pågår i de båda förbundens regi.

Vi har också följt det utredningsarbete som pågått i äldreberedningen. I sitt slutbetänkande om äldreomsorg i utveckling presenteras en idéskiss till den framtida lösningen av äldreomsorgen. I betänkandet poängteras att de olika huvudmännen för socialtjänsten och sjukvården har ett ansvar att samarbeta inom detta område ur flera perspektiv.

Det är enligt äldreberedningens mening angeläget att kommuner och landsting i samverkan planerar den lokala servicen och vården. Landstingen har enligt hälso- och sjukvårdslagen skyldighet att planera i samverkan med kommunerna. För kommunerna finns inte motsvarande lagfästa skyldighet. Beredningen föreslår att en sådan skyldighet förs in i socialtjänstlagen.

Äldreberedningen föreslår vidare att en del av befintliga utvecklingsmedel avsätts för att stödja försöksverksamhet med ändrat huvudmannaskap. Syftet skall vara att åstadkomma en ge-

mensam ledning av den lokala servicen och vården där kommunerna tar ett större ansvar än idag. Äldreberedningen säger också att det är viktigt med kvalificerad utvärdering av sådana försök.

I fråga om kostnaderna för omstruktureringen av äldreomsorgen anser äldreberedningen att utbyggnaden av öppna stödinsatser innebär en successiv omfördelning av uppgifter och kostnader från landsting till kommuner. De ersättningar som nu utgår mellan landsting och kommuner inom området sjukvård i hemmet och social hemtjänst har på många håll skapat problem mellan huvudmännen. Äldreberedningen anser det viktigt att diskussionerna om uppgiftsfördelningen och ekonomiskt ansvar i fortsättningen inte försvårar utvecklingen av service och vård till äldre. Äldreberedningen skisserar i ett idéförslag hur ett nytt ersättningssystem bör se ut. Enligt förslaget bör nuvarande ersättningar mellan kommun och landsting upphöra och inordnas i statsbidraget till social hemhjälp.

Äldreberedningens betänkande har remissbehandlats och bereds f.n. i socialdepartementet.

## IV DEN KOMMUNALA KOMPETENSEN

Den grundläggande bestämmelsen om kommuns och landstings kompetens finns i 1 kap. 4 § kommunallagen. I denna anges att kommun och landsting själva får vårda sina angelägenheter. Vid olika tillfällen har kompetensen vidgats genom att s.k. smålagar införts. Exempel från senare år är en lag som möjliggör kommunalt engagemang i exportfrämjande verksamhet och lagen om bojkott av sydafrikanska varor och tjänster. I vårt utredningsuppdrag ingår att pröva vissa frågor som rör den kommunala kompetensen. En sådan är kommunernas och landstingens roll i näringslivs- och sysselsättningspolitiken. Vi har vidare i uppdrag att överväga en eventuell utvidgning av den kommunala kompetensen för att möjliggöra solidaritetsyttringar i internationella frågor.

15. Kommunal näringslivspolitik - samverkan med staten och näringslivet

Kommunernas och landstingens ökade engagemang i näringslivs- och sysselsättningspolitiska frågor har lett till en diskussion om den lagenliga kompetensen när det gäller dessa frågor. I olika sammanhang har också rests krav på en allmän översyn av gränserna för de kommunala insatserna. Vi har därför fått regeringens uppdrag att analysera erfarenheterna av kommunernas näringslivsinsatser samt belysa konsekvenserna av olika kommunala kompetensgränser inom näringslivsområdet. I vårt uppdrag ingår också att pröva former för ökad samverkan mellan statliga och kommunala organ samt företag och fackliga organisationer. En tredje fråga gäller kommunal representation i styrelsen för större företag.

Vi anser att staten måste ha det övergripande ansvaret för näringslivspolitik. När det gäller medverkan till en från samhällssynpunkt lämplig lokalisering av näringslivet skall det väsentligen vara en statlig angelägenhet. Vi föreslår således ingen förändring av den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Vi anser dock samtidigt att kommunernas och landstingens åtgärder inom näringslivspolitik måste tillmätas stor betydelse.

Debatten om kommunernas näringslivsinsatser handlar ofta om den kommunala kompetensens gränser. En del av de initiativ som tagits har haft till syfte att vidga kommunernas befogenheter. Andra förslag har gått i motsatt riktning och krävt begränsningar för kommunala näringslivsengagemang. Vi har i vårt betänkande redovisat argument för och emot förändringar av den kommunala kompetensen. Vid en sammanvägning av argumenten finner vi att den nuvarande kompetensregeln och den rättspraxis som utvecklats innebär en lämplig avgränsning. Den ger enligt vår mening kommunerna i dag möjlighet att göra betydande lokala näringslivsinsatser samtidigt som gränser finns för alltför omfattande åtaganden. Vi föreslår därför inga förändringar av den nuvarande kommunala kompetensen.

I betänkandet framhåller vi vikten av att en nära samverkan utvecklas i kommunerna mellan olika näringslivsintressenter. Formerna för detta bör enligt vår mening byggas upp med hänsyn till lokala förhållanden och behov. Vi finner därför inga skäl att föreslå lagstiftning om exempelvis kommunal representation i företags styrelse.

En ökad kommunal medvetenhet om företagens problem och arbetsvillkor är enligt vår bedömning nödvändig för att en kommun skall kunna göra analyser och bedömningar om risker och kostnader i samband med kommunala näringslivsåtaganden. Mot den bakgrunden föreslår vi att statens industriverk i samarbete med kommunförbundet, landstingsförbundet och industriförbundet undersöker behov och möjligheter att genomföra olika utbildnings- och informationsinsatser om näringslivsfrågor. På detta sätt kan ett värdefullt utbyte av kunskap och erfarenheter ske mellan statliga och kommunala organ samt representanter från näringslivet och fackliga organisationer.

Vi anser det också väsentligt att forsknings- och utvecklingsarbete fortlöpande kommer till stånd om kommunal näringslivspolitik. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas frågan om hur undersökningsresultaten bättre skall kunna göras tillgängliga för förtroendevalda i kommuner och landsting. Det är också

enligt vår mening angeläget att särskild information lämnas till bl.a. företrädare för kommuner och landsting liksom allmänhet om regeringsrättens ställningstagande i kommunalbesvärsmål som rör den kommunala näringslivspolitik. Vi föreslår att civildepartementet får i uppdrag att svara för de nämnda informationsinsatserna.

Vårt betänkande har remissbehandlats. Förslagen har fått ett positivt mottagande och bereds nu i civildepartementet.

#### 16. Kommunal medverkan i internationella frågor

I kommuner, landsting, riksdagen och i den allmänna debatten har krav förts fram om att kommunala organ bör få möjlighet att i solidaritetssyfte vidta bojkottaktioner och andra åtgärder på det internationella planet. En kommunal medverkan anses ha ett betydande värde genom att arbetet för internationell solidaritet får förankring i en så bred opinion som möjligt. Detta kan dock leda till att medborgarna i vissa internationella frågor blir bundna inte bara av beslut av riksdag och regering utan även av kommunala organ. Vi har i ett betänkande övervägt avvägningen mellan den kommunala självstyrelsen och statens ansvar för den svenska utrikespolitiken.

Vid olika tillfällen har genom lagstiftning gjorts undantag från grundsatsen att kommuner och landsting inte har befogenhet att avge internationella opinions- och solidaritetsyttringar. Sålunda har den kommunala kompetensen inom detta område blivit utvidgad genom lagar om rätt för kommun att bistå utländska studerande, om rätt för kommun och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och om rätt för kommuner och landsting att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika. Den sistnämnda lagen har tillkommit efter förslag från stat-kommunberedningen.

Vår grundläggande uppfattning är att det är värdefullt och positivt att kommunerna och landstingen medverkar till att främja solidariteten över gränserna. Trots detta har våra överväganden inte resulterat i något förslag om ytterligare



vidgning av kommunernas och landstingens möjligheter att avge internationella opinions- och solidaritetsyttringar.

Stor försiktighet bör enligt vår mening iakttas när det gäller att göra avsteg från lokaliseringsprincipen. Endast om mycket starka skäl finns för ett sådant avsteg bör detta kunna komma i fråga. I grunden har vi också den inställningen att man bör vara mycket återhållsam med att blanda in kommunerna och landstingen i utrikespolitiken. Ansvaret för vårt lands internationella relationer bör även i fortsättningen åvila statsmakterna. Kommunal medverkan i internationella frågor kan enligt vår mening accepteras endast om sådan medverkan inte står i strid med inriktningen av den svenska utrikespolitiken. Möjligheten till kommunala åtgärder bör då kunna öppnas genom särskild lagstiftning.

Vårt betänkande har remissbehandlats och fått ett positivt mottagande. Betänkandet bereds nu i civildepartementet.

## V FRIKOMMUNFÖRSÖKET

Riksdagen beslutade den 1 juni 1984 om en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse. Nio kommuner och tre landsting deltar i frikommunförsöket. Avsikten är att frikommunerna skall kunna få dispens från statliga regler som verkar hindrande för en effektiv kommunal verksamhet. Ett annat viktigt syfte med försöket är att utveckla former för en bättre samverkan mellan kommunala och statliga organ liksom mellan kommuner och landsting. Avsikten är också att försöksverksamheten skall bidra till ett allmänt förnyelsearbete i stat och kommun.

Genom tilläggsdirektiv den 7 juni 1984 fick vi i uppdrag att svara för försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse. Vi skall därvid hålla fortlöpande kontakt med och på olika sätt bistå frikommunerna. Vi skall vidare yttra oss över dispensframställningarna samt svara för att en systematisk och allsidig utvärdering görs.

- Frikommunernas förändringsönskemål

Frikommunernas ansökningar om dispenser och andra åtgärder är av skiftande omfattning. I några fall har en genomgång gjorts av hela det kommunala verksamhetsområdet. I andra fall har vissa begränsade frågor tagits upp. Sammanlagt har ca 280 olika förslag förts fram. Av dessa gäller nästan två tredjedelar områdena planering och bebyggelse samt skola och arbetsmarknad. Frikommunernas förändringsönskemål på olika ämnesområden fördelar sig på följande sätt:

<u>Verksamhet</u>	<u>Antal</u>
Plan- och byggområdet	64
Skolfrågor	72
Arbetsmarknadsfrågor	31
Hälso- och sjukvård, social omsorg m.m.	39
Miljöskydd och naturvård m.m.	25
Kommunikationer	17
Bostadssektorn	11
Kommunallagsfrågor	13
Civilförsvarsfrågor	2
Diverse frågor	9
<hr/>	
Summa	283

Frikommunernas förändringsönskemål har behandlats av stat-kommunberedningen. I yttranden till regeringen har vi i stor utsträckning ställt oss 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 genomförts generellt för hela landet utan föregående försök. För vissa frågor har klargjorts att några formella hinder inte finns för en förändring. En del förslag ryms inte inom försöksverksamhetens ram och har därför inte kunnat tillgodoses.

- Exempel på frågor som prövas i frikommunerna

De frågor som prövas i frikommunförsöket omfattar ett flertal samhällsområden. I det följande redovisas några exempel.

- Inom bostadssektorn pågår försök med kommunal beslutanderätt för viss statlig långivning.
- På skolområdet pågår försök med en friare organisation av skolenheter, friare användning av vissa statsbidrag, utbyte av personal mellan grundskolans lågstadium och förskolan, konferensverksamhet, förläggning av skolarbetstiden, friare fördelning av resurserna till undervisning i B-språk, musikundervisning m.m.
- På kommunikationsområdet har dispens medgivits för försök med integrering av olika trafikslag inom bostadsområden.
- Inom miljöskydds- och naturvårdsområdet har frikommunerna fått möjlighet att ta över beslutanderätten och tillsynen från länsstyrelsen för vissa ärendegrupper bl.a. viss miljöfarlig verksamhet samt tillstånd att sätta upp skyltar i naturen.
- Även i fråga om ingripanden mot vanvård av djur ges frikommunerna ökade befogenheter.

- Inom **hälso- och sjukvårdens område** har frikommunerna fått möjlighet att bedriva primärvård under förutsättning att landstinget och kommunen kommit överens om detta. I frilandsstingen är det möjligt att ta ut enhetliga patientavgifter inom öppenvården och att friare tillsätta vissa tjänster inom folk- tandvården.
  
- Inom **arbetsmarknadspolitikens område** har frikommunernas förslag lett till att en lokal arbetsförmedlingsnämnd inrättats. Några av frikommunerna har getts möjlighet att tillsätta en kommunal ordförande. Nämnden har möjlighet att friare använda statsbidragen för vissa sysselsättningsskapande åtgärder. Frilandsstingen har möjlighet att upprätta avtal med länsarbetsnämnderna om s.k. sysselsättningskontrakt.
  
- Frikommunerna får tillämpa en friare nämndorganisation än lagstiftningen generellt medger. Särskild byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskydds-nämnd, skolstyrelse och socialnämnd behö- ver inte inrättas.
  
- Frikommunerna ges också möjlighet att inrätta lokala ut- vecklingsgrupper för förvaltning och verkställighet under ett lokalt organ, t.ex. en kommundelsnämnd.
  
- Stiftelser som förvaltas av frikommunerna undantas från statlig tillsyn om deras förmögenhet är mindre än 200 000 kro- nor.
  
- Flera försök innebär att frikommunerna tar över beslu- tanderätt från länsstyrelsen. Detta gäller exempelvis beslut om tillstånd för hem för vård och boende, för vissa lotterier och bingo samt för anläggning av motorsport- och skjutbanor.
  
- Frikommunförslag läggs till grund för generella  
lagändringar \_ \_ \_ \_ \_

En del av de förslag som frikommunerna fört fram har genomförts för alla landets kommuner utan försök. Detta gäller förändring-

ar inom plan- och bygglagstiftningen där förenklingar skett genom den nya plan- och bygglagen i fråga om byggnadslov, ansökningshandlingar och besiktningar. I andra fall har erfarenheterna av försöksverksamheten lett till generella ställningstaganden. En lokal arbetsförmedlingsnämnd kan exempelvis från senaste årsskiftet inrättas i alla kommuner. Ett annat exempel på att frikommunförsöket avsatt konkreta resultat är förslagen i den framlagda propositionen om aktivt folkstyre. I denna bedömer regeringen erfarenheterna av frikommunernas försök med en förändrad nämndorganisation så positivt att förslag läggs fram om generella lagändringar.

#### - Den fortsatta försöksverksamheten

Frikommunförsöket skall i princip pågå till och med 1988. De författningar som utfärdats för försöken gäller med ett undantag till utgången av nämnda år. För hälso- och sjukvården har försöksperioden satts till 1991.

Av den lämnade redovisningen framgår att en avlösning av försöken redan påbörjats. Regeringen och riksdagen måste före årsskiftet 1988/89 ta ställning till den fortsatta försöksverksamheten. Avsikten är att den pågående utvärderingen skall ge underlag för sådana bedömningar. I de fall försöken lett till positiva resultat bör enligt vår mening förslag till generella författningsändringar utarbetas under 1988. Om tillräckliga erfarenheter inte kommit fram kan det däremot för vissa ärendegrupper bli fråga om att förlänga försöksperioden.

#### - Några allmänna erfarenheter

Under arbetet med frikommunförsöket har några allmänna reflektioner gjorts som är värda uppmärksamhet. En iakttagelse är att frikommunförsöket har satt igång en betydelsefull diskussion om förnyelse och förändring i den kommunala verksamheten. Det har blivit ett väsentligt instrument för att pröva "nya vägar" och stimulera till nytänkande inte bara i frikommunerna utan inom hela den offentliga sektorn.

Vid genomgång av det statliga regelsystemet har "missuppfattningar" kommit fram. Förtroendevalda och anställda tror ofta att statliga regler är bindande fast de är råd. Till denna "missuppfattning" bidrar att "råden" tas till utgångspunkt för administrativa domstolars ställningstaganden vid överklagande av kommunala beslut. Genom frikommunförsöket klarläggs de faktiska förhållandena och arbete läggs ned för att finna praktiska lösningar.

En annan erfarenhet av försöksverksamheten är att frikommunerna har blivit medvetna om att de av egen kraft skapat kommunala regelsystem som behöver omprövas. Samtidigt som förändringar av den statliga detaljregleringen görs på central nivå är det därför angeläget att frikommunerna själva granskar sin egen förvaltning.

Försöksverksamheten har också lett till att representanter för statliga och kommunala organ börjat ett närmare samarbete om gemensamma frågor. En diskussion har därigenom inletts om problem som i vissa fall endast kan lösas på lite längre sikt. Det gäller förändringsförslag som inte gäller enskilda regler utan större frågor om samhällsförvaltningens ekonomi, organisation och uppbyggnad.

## VI DET FORTSATTA FÖRNYELSE- OCH UTVECKLINGSARBETET

Av den lämnade redovisningen framgår att ett omfattande utredningsarbete bedrivits under de senaste åren om samverkan mellan statliga, kommunala och landstingskommunala uppgifter. Försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse har därvid spelat en viktig roll för att finna nya vägar för förnyelse och utveckling av den kommunala självstyrelsen.

Stat-kommunberedningen har regeringens uppdrag att utreda och samordna en rad frågor som rör förändringar i den offentliga sektorn. Ett flertal betänkanden och rapporter har lagts fram som lett till beslut av regering och riksdag. Den genomgång vi här gjort av 1983 års kommittédirektiv visar att utredningsuppgifterna i huvudsak är slutförda. När det gäller vissa frågeställningar handlar det om en fortlöpande utvecklingsprocess där en fördjupad kunskap är nödvändig för att kunna lägga generella förslag. I fråga om frikommunförsöket har vi regeringens uppdrag att avge en rapport senast den 30 juni 1989.

I det fortsatta utvecklingsarbetet om den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun av stor betydelse. Det ömsesidiga beroende som finns mellan statliga och kommunala verksamheter talar för att ett samverkansorgan även framgent bör finnas med representanter för regeringskansliet och de båda kommunförbunden. Stat-kommunberedningen har enligt vår mening en viktig uppgift i detta sammanhang.

Beredningens arbete bör i fortsättningen i första hand inriktas på övergripande och principiella frågor av långsiktig betydelse. En samlad kunskap och överblick behövs om utveckling och problem inom olika samhällssektorer där samverkan mellan statliga och kommunala verksamheter har stor betydelse. Som ett led i detta arbete bör beredningen följa och ta initiativ till olika utvecklingsinsatser. I det följande anges några övergripande frågeområden där en samlad bedömning av åtgärderna är angelägen. Beredningen bör dock vara oförhindrad att även ta upp andra frågor som aktualiseras i samverkan med kommuner och landsting.

- Förnyelse av den kommunala självstyrelsen

I beredningens hittillsvarande verksamhet har arbetet med att vidga kommunernas och landstingens handlingsfrihet haft en framskjuten plats. Förslag har lagts om generella förändringar och i frikommunförsöket prövas frågor om ökat kommunalt ansvar inom olika områden. Det är enligt vår uppfattning viktigt att detta arbete drivs vidare i nära kontakt med kommunerna och landstingen. En konkret uppgift för beredningen är att svara för försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse. Det är därvid angeläget att erfarenheterna av de olika försöken förmedlas till alla landets kommuner och landsting. Beredningen bör också vara en kontaktkanal för kommunsektorn när det gäller att initiera förändringar i uppgifts- och arbetsfördelningen mellan stat och kommun.

- Nya vägar för den kommunala demokratin

Ett omfattande utredningsarbete har också bedrivits om den kommunala demokratin. Betänkanden från demokratiberedningen har remissbehandlats och lagts till grund för regeringsförslag till riksdagen. I dessa behandlas lokala nämnder, de förtroendevaldas arbetsvillkor och brukarnas möjligheter till inflytande. Den kommunala demokratin möts dock ständigt av nya problem och brister. I en del fall utgör statliga regler hinder för att bedriva förnyelse- och utvecklingsarbete på kommunal nivå. Sådana frågor bör tas upp och övervägas i stat-kommunberedningen. En viktig uppgift bör också vara att följa och underlätta initiativ i syfte att öka medborgarnas möjligheter att ta ansvar för och aktivt delta i det kommunala arbetet. De försök som pågår med en decentraliserad nämnd- och förvaltningsorganisation bör särskilt studeras. En fråga som därvid bör tas upp gäller statens sätt att organisera och utforma sin styrning i en delvis ny och förändrad kommunal organisation.

- Helhetssyn läggs på kommunallagstiftningenn

Den kommunala verksamheten förändras fortlöpande. Detta innebär att även kommunallagstiftningen behöver anpassas till nya för-



hållanden. En arbetsgrupp har i dag i uppdrag att göra en i första hand juridisk-teknisk översyn av kommunallagen. En viktig uppgift som också bör tas upp gäller kommunallagens övergripande roll. Vi anser det naturligt att de principer som ligger bakom kommunallagen bör slå igenom i speciallagstiftningen. Den diskussion som idag förs om nämndorganisationen borde enligt vår mening få sin lösning för hela kommunens verksamhet i kommunallagen. Beredningen bör i sitt fortsatta arbete överväga hur en bättre samordning skall komma till stånd mellan kommunallagen och speciallagstiftningen. Ett kommunalrättsligt utredningsarbete bör också initieras för att skapa en enkel och flexibel lagstiftning gentemot kommuner och landsting. Exempel på områden som uppvisar en splittrad regelbild är den kommunala verksamhetens organisation, ärendens handläggning och den kommunala avgiftsrätten.

- Utökad informationsutbyte mellan stat och kommun

Den statliga detaljregleringen av kommunal verksamhet har fortlöpande omprövats. Utvecklingen på ett flertal lagstiftningsområden har istället gått mot ökad ramlagstiftning och målstyrning. I regeringens skrivelse 1985 om den offentliga sektorns förnyelse behandlas dessa frågor. I skrivelsen framhålls att arbetet bör inriktas på att utveckla en systematiserad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Det viktigaste syftet med denna bör vara att för regering och riksdag redovisa hur verksamhetsmål uppfylls, vilka problem som orsakar brister i måluppfyllelsen, effektiviteten i verksamheten och vilka tecken som tyder på att en revision av lagstiftningen kan vara befogad. Vi anser att den här frågan bör behandlas av stat-kommunberedningen. Det är enligt vår uppfattning väsentligt att ett sådant arbete kommer till stånd och bedrivs i nära samverkan mellan företrädare för stat, landsting och kommun.

- Underlätta samverkan inom den kommunala sektorn

I vårt utredningsarbete har vi behandlat olika frågor om samverkan mellan landsting och kommuner. Genom den nya lagen om

kommunalförbund har en enklare form för samarbete skapats. Inom frikommunförsöket har möjligheter öppnats att pröva förändringar av driftansvaret för primärvården. Förslag har också väckts om försök med vidgat samarbete inom andra omsorgsområden. Inom många landsting och kommuner pågår således en diskussion och överväganden om den lämpliga ansvarsfördelningen inom omsorgssektorn. Genom försöksverksamheten i frikommunerna medverkar stat-kommunberedningen i denna utvecklingsprocess. Beredningen bör exempelvis tillsammans med kommun- och landstingssidan kunna förmedla erfarenheter och information om hur samverkansfrågorna lösts på olika håll. I de fall hinder finns för samarbete i lagar och andra författningar bör beredningen initiera förändringar.

#### - Bättre service och ökad valfrihet

Många människor upplever svårigheter i sina kontakter med kommunala myndigheter. Det kan gälla bemötandet vid personliga besök hos förvaltningar och serviceinrättningar. Problem kan uppstå för enskilda när de vid skriftväxling möts av "myndighetspråk". Samhällets omfattande regelsystem kan också leda till svårigheter för allmänheten "att hitta rätt". Kommunernas och landstingens ökade uppgifter ställer krav på att kontaktvägarna mellan medborgarna och de kommunala myndigheterna förbättras. Det är också angeläget att inom skilda områden av samhällsförvaltningen skapa möjligheter till ökad valfrihet för medborgarna. Utvecklingsarbete med denna inriktning pågår inom olika verksamheter. Beredningens uppgift inom dessa områden bör vara att samla upp erfarenheter av den pågående försöksverksamheten med "servicekommuner" och medverka till förändringar av det statliga regelsystemet så att verksamheten kan anpassas till skiftande lokala förhållanden.

Bilagor

- 1 Stat-kommunberedningens sammansättning
- 2 Regeringens direktiv för stat-kommunberedningens arbete (Dir 1983:30)
- 3 Tilläggsdirektiv till stat-kommunberedningen (Dir 1984:28)
- 4 Stat-kommunberedningens framlagda betänkanden och rapporter

## Stat-kommunberedningens sammansättning

### Ordförande

Statssekreterare Jan Nygren

### Ledamöter

Budgetchef Inga-Britt Ahlenius  
Statssekreterare Monica Andersson  
Sakkunnig Odd Engström  
Förbundsdirektör Sten-Sture Landström  
Förbundsdirektör Walter Slunge  
Statssekreterare Gunnar Svensson

### Sakkunniga

Sekreterare Björn Attersved  
Avdelningschef Olof Eliason  
Departementsråd Peter Honeth  
Departementsråd Bo Jonsson  
Sakkunnig Anders Lönnberg  
Departementsråd Carl-Gunnar Peterson  
Sakkunnig Eva Segerström  
Sakkunnig Ann-Christin Tauberman  
Stadsdirektör Uno Williamsson  
Generaldirektör Claes Örtendahl

### Experter

Departementssekreterare Birger Höök  
Rättschef Per Erik Lindeberg  
Departementssekreterare Jörgen Nilsson  
Kammarrättsassessor Ingvar Paulsson  
Rättschef Rolf Strömberg  
Departementssekreterare Erik Westman  
Departementssekreterare Kerstin Åstrand

### Parlamentarikergrupp

Riksdagsledamot Anders Andersson (m)  
Landstingsråd Bror R Eriksson (c)  
Riksdagsledamot Margit Gennser (m)  
Riksdagsledamot Inger Hestvik (s)  
Riksdagsledamot Jan Jennehag (vpk)  
Riksdagsledamot Ulla Johansson (s)  
Riksdagsledamot Rune Jonsson (s)  
Riksdagsledamot Gunnar Nilsson (s)  
Kontorist Margareta Lorentzen (fp)

# Kommittédirektiv



Dir 1983:30

## Ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler, m. m.

Dir 1983:30

Beslut vid regeringssammanträde 1983-03-17

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

### *Den offentliga sektorn*

Den offentliga sektorns verksamhet har avgörande betydelse för de enskilda människornas välfärd och sociala trygghet. Av landets samlade resurser används mer än en tredjedel för gemensamma angelägenheter.

Samhällsuppgifterna är i stor utsträckning decentraliserade till kommuner och landstingskommuner. Dessa tar i anspråk ca två tredjedelar av den offentliga sektorns resurser och sysselsätter nästan en fjärdedel av det totala antalet yrkesverksamma. Utvecklingen för den senaste 15-årsperioden visar att det främst har varit den kommunala konsumtionen och sysselsättningen som har ökat.

### *Samhällsekonomiska problem*

De samhällsekonomiska problemen är i dag betydande. Den ekonomiska politiken är därför inriktad på kraftfulla åtgärder i syfte att öka produktionen, åstadkomma balans i samhällsekonomin och trygga den fulla sysselsättningen.

En svag ekonomisk tillväxt innebär begränsningar i samhällsorganens möjligheter att bygga ut servicen till medborgarna. Under 1980-talet kommer därför den offentliga sektorns verksamhet, effektivitet m. m. att vara en central politisk fråga. För såväl staten, som kommunerna och landstingskommunerna är det mer än någonsin angeläget att vidta åtgärder som leder till ett bättre resursutnyttjande, bättre samhällservice och ökat deltagande i samhällsverksamhetens utformning inom den gemensamma sektorn som helhet. Ett viktigt inslag i detta arbete är att åstadkomma ökad samverkan och förenklingar av regler i relationerna mellan stat och kommun.

En ökad samverkan medför att inslaget av övervakning och kontroll från statens sida därmed kan minska.

### *Översyn av verksamheter och regler*

Regeringen och riksdagen har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och medborgarnas välfärd. Det är därför naturligt att staten på olika sätt anger ramar för kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

Förutsättningarna att vidga den kommunala självstyrelsen har ökat under senare år. Framför allt har den senaste kommunindelingsreformen förbättrat möjligheterna för kommunerna att på egen hand sköta sina uppgifter. Vid utformningen av det statliga regelsystemet måste dock en avvägning ske mellan olika intressen. Önskemålet om lokalt självbestämmande måste vägas mot kraven på samordning, lika tillgång till samhällservice och

Förhållandet mellan statliga och kommunala organ måste också präglas av samverkan och respekt för den kommunala självstyrelsen. Detta är en viktig förutsättning om gemensamma samhällliga mål skall kunna uppnås.

En väsentlig uppgift för statliga organ är att vidta åtgärder som underlättar för kommunerna och landstingskommunerna att fullgöra sina uppgifter. Det statliga regelsystemet är emellertid i dag alltför omfattande och sektoriellt uppbyggt. Det kan i många fall utgöra hinder för kommunernas och landstingskommunernas möjligheter till lokal anpassning och utveckling. Statliga regler spelar också en stor roll för hur den kommunala verksamheten utformas och vilka kostnader som uppkommer.

Det är angeläget att de kostnadsdrivande aspekterna på den statliga regleringen ägnas stor uppmärksamhet. Det är också viktigt att ta till vara de effektiviseringar som kan uppnås genom en förstärkt samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet liksom inom den kommunala sektorn. Jag föreslår att en särskild beredning tillsätts för att överväga dessa frågor. Syftet med översynsarbetet bör främst vara att föreslå förändringar i det statliga regelsystemet som leder till effektivitetshöjningar och kostnadsreduceringar i den kommunala verksamheten. Med denna uppläggning bör beredningens arbete bl. a. inriktas på att åstadkomma positiva kommunalekonomiska effekter samt effektivare former för kommunernas möjligheter att medverka i samhällets sysselsättningspolitik och att tillgodose behoven inom de prioriterade service- och vårdområdena.

#### *Utredningar om kommunerna och landstingskommunerna*

Inom flera kommittéer pågår utredningsarbete om kommunernas och landstingskommunernas roll i samhällsförvaltningen.

– Stat-kommungruppen (Kn 1980:03) tillsattes år 1980 för att se över de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal verksamhet. Syftet med detta översynsarbete är att den kommunala självstyrelsen skall stärkas och att kostnadsdrivande statlig reglering skall begränsas. Stat-kommungruppen skall även sträva efter att minska krångel och ta bort onödigt byråkrati i relationen mellan statliga och kommunala organ (Dir 1980:39).

– Kommunalföretagskommittén (Kn 1978:01) tillsattes år 1978. Av direktiven (Dir 1978:41) framgår att kommittén som huvuduppgifter har att dels göra en allmän översyn av de kommunala företagens rättsliga ställning, dels överväga om offentlighetsprincipen kan göras tillämplig på statliga och kommunala företag.

– En särskild utredare (Kn 1981:01) tillsattes år 1981 för att göra en fullständig översyn av lagen (1957:281) om kommunalförbund. I uppdraget ingår även att göra en bedömning av det framtida samverkansbehovet mellan kommuner, mellan landstingskommuner samt mellan kommuner och landstingskommuner (Dir 1981:9).

– Med stöd av regeringens bemyndigande den 9 september 1982 har en särskild utredare (Kn 1982:A) tillkallats för en kompletterande undersökning om lagreglering av viss tillsyns- och kontrollverksamhet. Särskilda direktiv har inte meddelats.

Den av mig nu förordade beredningen bör fullfölja det utredningsarbete som f. n. bedrivs av stat-kommungruppen samt den nyligen tillsatta särskilda utredaren för kompletterande undersökning om lagreglering av viss tillsyns- och kontrollverksamhet. I samband med att beredningen tillkallas bör dessa utredningsuppdrag upphöra. Beredningens huvuduppgifter bör preciseras på sätt som jag anger i det följande.

#### *Samverkan mellan stat och kommun*

En av beredningens huvuduppgifter blir att se över formerna för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Genom olika studier bör beredningen överväga om förändringar bör göras i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Beredningen bör också belysa vilka konsekvenser s. k. ramlagar har för den kommunala självstyrelsen och den kommunala ekonomin. Den översyn av de statliga myndigheternas normgivningsverksamhet m. m. som f. n. bedrivs inom stat-kommungruppen bör skyndsamt fullföljas. Beredningen bör också behandla

de statliga myndigheternas allmänna tillsyn över kommunerna och landstingskommunerna, dvs. den tillsyn som sker genom inspektionsverksamhet e. d. Syftet skall vara att avveckla sådan tillsyn som inte längre är nödvändig, sedan kommunindelningsreformen och utvecklingen av de politiska och administrativa organen avsevärt har höjt kommunernas och landstingskommunernas möjligheter till självständigt beslutsfattande.

Beredningen bör vidare som underlag för fortsatta överväganden kartlägga och analysera de författningsbestämmelser m. m. som detaljreglerar statsbidragen till kommunerna och landstingskommunerna, avgiftsfinansieringen av kommunal verksamhet samt reglerna om obligatoriska kommunala nämnder. De statliga myndigheterna har genom förordningen (1981:305) om översyn av statliga myndigheters föreskrifter, anvisningar och råd (översynsförordningen) ålagts att göra en total genomgång av de regler som särskilt riktar sig till kommunerna och landstingskommunerna. En redovisning av erfarenheterna av detta översynsarbete samt förslag om formerna för fortsatt översyn bör ingå i beredningens arbetsuppgifter.

#### *Samordning av statliga beslut*

En andra huvuduppgift för beredningen blir att överväga hur en förbättrad samordning av statliga beslut och åtgärder som påverkar den kommunala kostnadsutvecklingen skall kunna åstadkommas. Därvid bör beredningen pröva förutsättningarna att få till stånd samlade föreskrifter om förfarandet när statliga regler som riktar sig till kommunerna och landstingskommunerna utarbetas samt om utformningen av sådana regler. Frågan bör prövas tillsammans med en översyn av kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (begränsningskungörelsen). Beredningen bör i detta sammanhang särskilt analysera hur de statliga myndigheterna efterlever kravet på beräkningar av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av deras föreskrifter och råd. Förslag bör utarbetas om hur eventuella brister skall kunna avhjälpas.

Stat-kommungruppen har i betänkandet (SOU 1982:37) Kommunal planering i förändring angett vissa allmänna principer för samverkan mellan stat och kommun i fråga om den författningsreglerade kommunala planeringen. I betänkandet redovisas också förslag till förenklingar i den statliga regleringen av den kommunala bostadsförsörjningsplaneringen. Beredningen bör fullfölja översynsarbetet i dessa frågor samt överväga ytterligare åtgärder som syftar till att förbättra samordningen mellan författningsreglerad statlig och kommunal planering.

Det statliga utredningsväsendet har en betydelsefull roll när det gäller att åstadkomma förändringar i samspelet mellan stat och kommun. I varje betänkande skall enligt kommittéförordningen (1976:119) redovisas en beräkning av kostnaderna för att genomföra kommitténs förslag. Genom en ändring (1981:307) i kommittéförordningen föreskrivs numera också att kommittéförslagets effekter för den kommunala självstyrelsen skall belysas i betänkanterna. Vidare har direktiv (Dir 1981:42) utfärdats till kommittéer och särskilda utredare om begränsning av statlig normgivning till kommunerna och landstingskommunerna. Beredningen bör redovisa erfarenheterna av bestämmelserna i kommittéförordningen och av de särskilda direktiven.

#### *Samverkan inom den kommunala sektorn*

Den tredje huvuduppgiften för beredningen blir att med de allmänna utgångspunkter som jag tidigare har redovisat pröva behovet av och formerna för samverkan inom den kommunala sektorn. Jag anser för min del att det utredningsarbete om interkommunalt samarbete som f. n. bedrivs på skilda håll bör bli föremål för en samlad prövning. Kommunalföretagskommittén har i betänkandet (SOU 1982:13) Kommunalföretaget redovisat

förslag avseende kommunal verksamhet i företagsform inom en kommun. Samverkan i företagsform mellan flera kommuner kommer att belysas i ett betänkande inom kort. Det är enligt min mening väsentligt att interkommunal samverkan i företagsform ses i ett sammanhang med andra samarbetsformer. Kommunalförbundsutredningen kommer sålunda att senast den 30 juni 1983 redovisa sina förslag rörande interkommunalt samarbete i form av kommunalförbund. Förslagen bör därefter få en samlad bedömning av den av mig här förordade beredningen.

*Kommunernas och landstingskommunernas roll i näringspolitiken m. m.*

En särskild utredningsuppgift för beredningen bör vara att analysera och överväga kommunernas och landstingskommunernas kompetens i närings- och sysselsättningspolitiken. Samhällets insatser inom dessa områden är ofta en fråga om samverkan mellan stat och kommun. Kommuner och landstingskommuner har i ökad utsträckning kommit att ägna sig åt närings- och sysselsättningspolitiska frågor. Detta har lett till en diskussion om kommunernas och landstingskommunernas lagenliga kompetens när det gäller dessa frågor. I olika sammanhang har också krav rests på en allmän översyn av gränserna för de kommunala insatserna.

Riksdagen begärde hösten 1979 en utredning med bl. a. en redovisning av kommunernas nuvarande befogenheter i fråga om näringslivsfrämjande åtgärder. En sådan redovisning har nu gjorts av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning i betänkandet (SOU 1982:20) *Kommunerna och näringslivet*. Betänkandet innehåller bl. a. en beskrivning av gällande rätt i fråga om kommunernas förhållande till näringslivet. Det har inte ingått i utredarens uppdrag att överväga några förändringar av den kommunala kompetensen i dessa frågor. Kommunernas roll när det gäller näringslivet har också tagits upp av industrisaneringsutredningen, som har haft till uppgift att utreda frågan om planmässig sanering efter industrinedläggningar. I utredningens betänkande (SOU 1982:10) *Sanering efter industrinedläggningar* föreslås att en särskild utredning görs om kommunernas kompetens inom näringslivssektorn. I ett flertal socialdemokratiska riksdagsmotioner begärs också att en översyn skall göras av ramarna för kommunernas insatser i näringspolitiken.

Det finns enligt min mening starka skäl att nu ta upp frågan om kommunernas och landstingskommunernas roll i närings- och sysselsättningspolitiken. Det har varit naturligt att olika initiativ tagits på lokal och regional nivå för att främja näringslivets utveckling och öka sysselsättningen. Det nära samband som finns med de statliga åtgärderna inom dessa områden talar för att utredningsarbetet bör läggas hos beredningen. En naturlig utgångspunkt bör vara att analysera erfarenheterna av de kommunala näringslivsinsatserna samt belysa konsekvenserna av olika kommunala kompetensgränser inom näringslivsområdet. Statens industriverk har fått i uppdrag att kartlägga omfattning, inriktning och vissa samhällsekonomiska effekter av den kommunala näringspolitiken. Denna kartläggning bör bl. a. utgöra underlag för beredningens analyser. Beredningen bör vidare ta upp och pröva former för att uppnå ökad samverkan mellan olika statliga och kommunala organ samt företag och fackliga organisationer. I detta sammanhang bör beredningen överväga frågan om kommunal representation i styrelsen för större företag.

En annan kompetensfråga som beredningen bör överväga i detta sammanhang gäller en ev. vidgning av den kommunala kompetensen för att möjliggöra solidaritetsyttringar i internationella frågor. Beredningen bör härvid analysera hur en utvidgad kompetens på detta område kan förenas med statsmaktens ansvar för den svenska utrikespolitiken.



*Beredningens arbetssätt*

Beredningen bör vara oförhindrad att utöver de uppgifter som jag nu har nämnt ta upp även andra frågor av betydelse när det gäller ökad samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Beredningen bör emellertid utgå från en i huvudsak oförändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun.

Beredningens utredningsarbete bör bedrivas i nära samarbete med bl. a. Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk, statskontoret och riksrevisionsverket. Samråd bör ske med kommittéer och särskilda utredare vars uppdrag rör de verksamhetsområden som beredningen behandlar.

Beredningen bör utarbeta de författningsförslag som föranleds av dess överväganden. Förslagen bör redovisas successivt.

Beredningen bör senast den 30 juni varje år lämna regeringen en rapport över sin verksamhet. Utredningsarbetet bör pågå till den 30 juni 1985 varefter formen för och resultaten av arbetet bör utvärderas.

Till beredningen bör knytas en särskild parlamentarikergrupp med företrädare för riksdagspartier, kommuner och landstingskommuner.

*Hemställan*

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en beredning med högst fem ledamöter för att utreda frågan om ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler. m. m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om ledamöter i en till beredningen knuten parlamentarikergrupp samt om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

*Beslut*

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

# Kommittédirektiv



Dir 1984:28

## Tilläggsdirektiv till stat-kommunberedningen (C 1983:02)

Dir 1984:28

Beslut vid regeringssammanträde 1984-06-07

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför. Stat-kommunberedningen bör få i uppdrag att svara för att försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse genomförs och följs upp.

### Bakgrund

Stat-kommunberedningen (Dir 1983:30) avlämnade i februari 1984 betänkandet (Ds C 1984:1) Försök med ökad kommunal självstyrelse. Beredningens förslag låg till grund för regeringens proposition och riksdagens beslut om försöksverksamhetens utformning (prop. 1983/84:152, KU 32, rskr 368).

Riksdagens beslut innebär att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skall genomföras i högst nio kommuner och tre landstingskommuner. Försökskommunerna skall ges möjlighet att göra avsteg från statlig reglering och därigenom kunna pröva nya vägar i den kommunala verksamheten. Försöket är avsett att pågå under en fyraårsperiod och att efter utvärdering ligga till grund för mera generella överväganden.

Genom riksdagsbeslutet får regeringen möjlighet att inom ramen för försöksverksamheten göra avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller annan liknande åtgärd. En lag om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation träder i kraft den 1 juli 1984.

### Uppdraget

Stat-kommunberedningen bör enligt min mening svara för att försöksverksamheten genomförs. En viktig uppgift för beredningen blir att hålla fortlöpande kontakt med försökskommunerna och på olika sätt bistå dem. Beredningen bör också yttra sig över och bereda försökskommunernas framställningar till regeringen om förändringar i den statliga regleringen.

Det är väsentligt att olika försök fortlöpande utvärderas. Stat-kommunberedningen bör svara för att utvärderingen sker på ett systematiskt och allsidigt sätt.

Beredningen skall enligt sina direktiv ha slutfört sitt arbete den 30 juni 1985. Tiden bör med anledning av vad jag har anfört utsträckas så att arbetet med att följa och utvärdera försöksverksamheten kan fullföljas. Beredningen bör senast den 30 juni varje år lämna regeringen en rapport om hur försöksverksamheten fortlöper. En slutrapport bör lämnas senast den 30 juni 1989.

### Hemställan

Jag hemställer att regeringen meddelar stat-kommunberedningen tilläggsdirektiv i enlighet med vad jag nu har anfört.

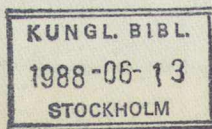
### Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

## STAT-KOMMUNBEREDNINGENS AVGIVNA BETÄNKANDEN OCH RAPPORTER

- Statsbidragskatalogen 1983/84 - 55 miljarder till kommuner och landsting
- Försök med ökad kommunal självstyrelse (Ds C 1984:1)
- Statlig reglering av kommunal verksamhet (Ds C 1984:2)
- Staten, kommunerna och servicen (Ds C 1984:5)
- Förnya den kommunala självstyrelsen!
- Driver statens styrning upp kommunernas kostnader?
- Avgifter inom kommunal verksamhet (Ds C 1984:6)
- Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation (Ds C 1984:12)
- Statsbidragskatalogen 1984/85 - 60 miljarder till kommuner och landstingskommuner
- Enklare former för interkommunalt samarbete (Ds C 1985:4)
- Statens tillsyn av kommunerna (Ds C 1985:6)
- Frikommunförsöket (rapport september 1985)
- Kommunala företag (Ds C 1985:13)
- Kommunal medverkan i internationella frågor (Ds C 1986:10)
- Bättre regelekonomi. En ny begränsningsförordning (Ds C 1986:14)
- Staten - kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor (rapport av Jörgen Westerståhl)
- Kommunal näringslivspolitik. Samverkan med staten och näringslivet (Ds C 1986:16)
- Statsbidragskatalogen 1987
- Statsbidrag till kommuner och landsting (Ds Fi 1987:7)



# Statens offentliga utredningar 1988

## Kronologisk förteckning

---

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provnings och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kulturutbyte. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen m.m. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO - Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.

# Statens offentliga utredningar 1988

## Systematisk förteckning

---

### **Statsrådsberedningen**

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

### **Justitiedepartementet**

Samerätt och sameting. [5]

Frihet från ansvar. [7]

SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]

Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]

### **Utrikesdepartementet**

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]

Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]

U-lands- och biståndsinformation. [19]

SIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]

### **Försvarsdepartementet**

En ny skyddslag. [8]

Civil personal i försvaret. [12]

### **Finansdepartementet**

Rätt adress. [10]

Handel med optioner och terminer. [13]

Reklamskatten. [17]

Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]

Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]

### **Utbildningsdepartementet**

Öppenhet och minne. [11]

En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]

Lotteri i radio och TV. [24]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]

Kortare väntan. [2]

Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]

### **Bostadsdepartementet**

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]

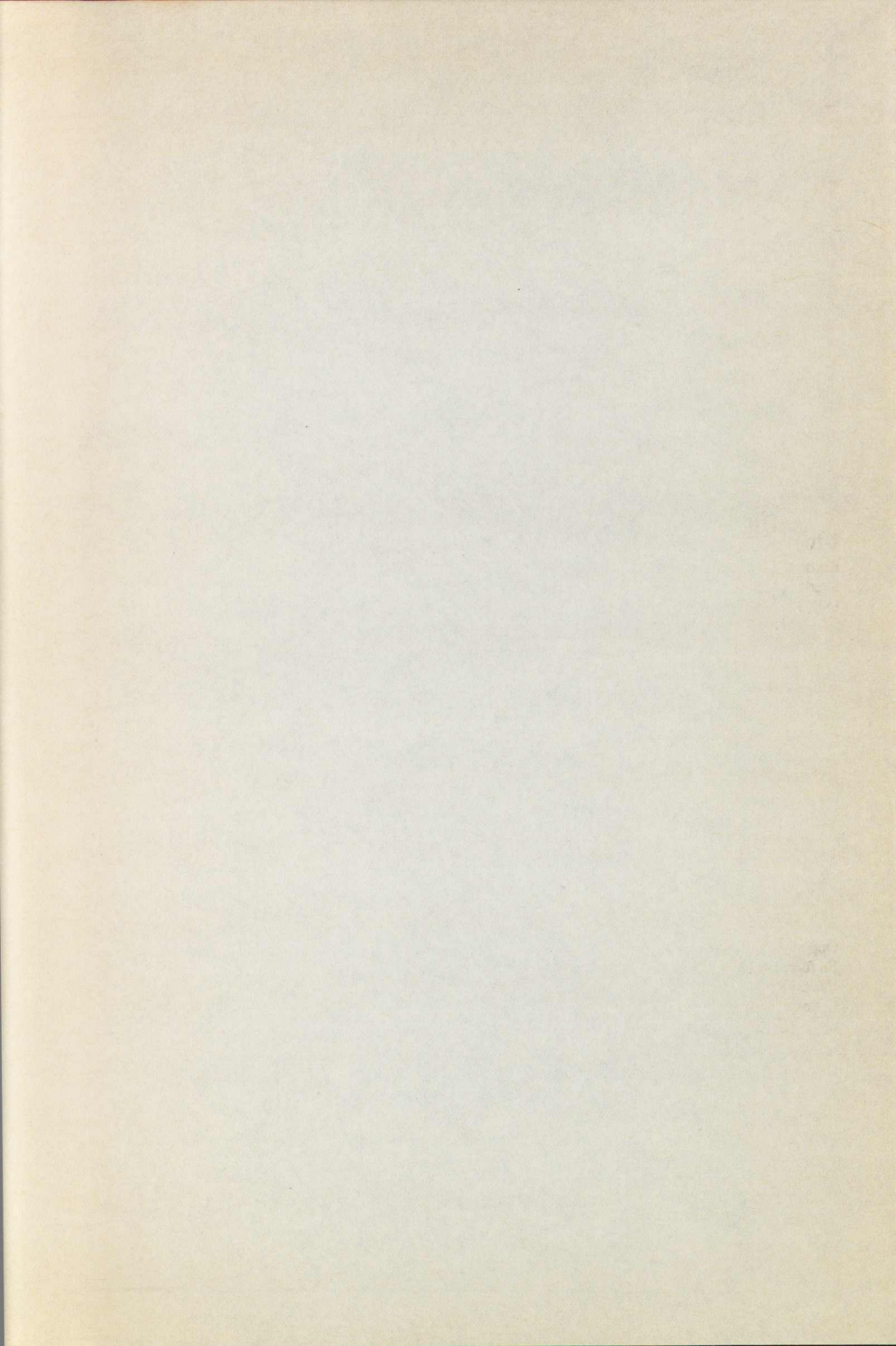
### **Industridepartementet**

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]

---

### **Civildepartementet**

Förnyelse och utveckling. [25]









ALLMÄNNA FÖRLAGET

---

ISBN 91-38-10166-1  
ISSN 0375-250X