

Cirkulärnr: 1991:30
Diariernr: 1991:0219
Handläggare: Heidrun Kellner
Lena Sandström
Ingegärd Hilborn
Avdsek: AK
J Komrätt
Datum: 1991-01-30
Mottagare: Kommunstyrelsen
Rubrik: Aktuella lagändringar som är av betydelse för nämndorganisationen
Bilagor: Utdrag ur "fri nämndorganisation"

Aktuella lagändringar som är av betydelse för nämndorganisationen

I detta cirkulär vill vi ge en beskrivning av de lagändringar som aktualiserar frågan om en ny nämndorganisation. De områden som kommer att beröras här är följande.

* Äldre- och handikappomsorgen - ny ansvarsfördelning mellan kommuner och landsting från 1992

* Primärvård - förväntad lagstiftning om försöksverksamhet med bl a primärkommunal primärvård

* Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda - möjlighet för kommuner att överta ansvaret från landstinget sedan 1986

- Skolverksamheten
- förändrad styrning från 1991
- förväntad lagstiftning om tidigare skolstart

* Förslag till ny kommunallag

ALLMÄNT

Den ändrade ansvarsfördelningen inom äldre- och handikappomsorgen som träder i kraft den 1 januari 1992, innebär såvitt nu är av intresse i korthet följande.

Kommunerna åläggs en skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för dem som behöver det. I kommunens skyldighet kan ingå att tillhandahålla servicebostäder, gruppboenden, ålderdomshem och sjukhem. Kommunerna får även ett vidgat ansvar att inrätta dagverksamheter som komplement till annat stöd i det egna boendet. Kommunernas nu nämnda ansvar har förts in i socialtjänstlagen.

Genom lag (1991:1402) om övertagande av vissa sjukhem och andra vårdinrättningar skall kommunerna den 1 januari 1992 från landstingskommunerna överta ansvaret för driften av de sjukhem och andra vårdinrättningar i kommunen som inrättats för somatisk långtidssjukvård och som huvudsakligen har kommunen eller del av kommunen som upptagningsområde. Om en kommun och en landstingskommun är överens om det eller om det finns särskilda skäl behöver dock inte något övertagande ske. En kommun och en landstingskommun kan också komma överens om att kommunen tar över även andra vårdinrättningar för långtidssjukvård från och med den 1 januari 1992 eller senare.

Genom ändringar i hälso- och sjukvårdslagen (1990:1465) införs ett visst begränsat primärkommunalt hälso- och sjukvårdsansvar. Kommunerna blir skyldiga att bedriva sjukvård i de särskilda boendeformerna, bostäderna med särskild service och dagverksamheter. Den kommunala sjukvården omfattar dock inte insatser av läkare.

Kommunerna får också befogenhet att bedriva hemsjukvård. En kommun kan komma överens med ett landsting om att ta över hela ansvaret för hemsjukvården i kommunen.

Vidare föreslås i socialutskottets betänkande (1990/91 SoU9) att en försöksverksamhet med primärkommunalt ansvar för primärvården bör inledas. Det förutsätts att kommunen och landstinget gemensamt ansöker om att få delta i försöksverksamheten. Utskottet uttalar att regeringen skyndsamt bör lägga fram förslag till lagändring för en sådan försöksverksamhet.

I regeringens skrivelse 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna aviseras försök att samordna sjukvård och sjukförsäkringssystemet. Man tänker sig en befolkningsbaserad resurstilldelning och ett ansvar för de samlade ekonomiska resurserna för hälso- och sjukvård, läkemedel, sjukresor, sjuk- och arbetsskadeförsäkring samt förtidspension inom några primärvårdsområden. Försök kommer att initieras med totalkostnadsansvaret på landstingsdriven primärvård, på försäkringskassan/or och på primärkommunalt driven primärvård. En proposition i ämnet väntas i mars 1991.

Förarbetena till huvudmannaskapsreformen är prop 1990/91:14, SoU9, Rskr 97. Lagtexterna återfinns i SFS 1990:1402, 1990:1403, 1990:1404 och 1990:1465.

Genom lag om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m fl (SFS 1985:568, prop 1984/85:176, SoU27 och Rskr 386) öppnades möjlighet för landstingskommun att träffa överenskommelse med en, flera eller alla kommuner inom landstingskommunen om att överta ansvaret för någon, flera av eller alla omsorgerna enligt denna lag.

Genom lagändringar som trädde i kraft 1990 (SFS 1990:494) reglerades de ekonomiska förutsättningarna för ett övertagande. Samma lag gav kommunen befogenhet att driva omsorgsverksamhet på entreprenad åt landstinget (prop 1989/90:132, SoU25 och Rskr 315).

Riksdagens beslut om en förändrad styrning av skolan innebär en klarare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Statens styrning av skolan skall vara mål- och resultatorienterad. Grundläggande mål för skolverksamheten skall anges i lag. Övriga mål och sådana riktlinjer för utbildningen som skall vara generellt giltiga anges i klara och tydliga läroplaner. Kommunerna skall ansvara för att verksamheten genomförs inom de ramar som riksdagen och regeringen lagt fast. Varje kommun får stor frihet att organisera och administrera verksamheten. Den 1 juli 1991 införs ett nytt statsbidragssystem med ett generellt finansiellt stöd till skolsektorn, vilket innebär att kommunerna får frihet att använda resurserna på det för skolan och skolans uppgifter mest effektiva sättet.

Den förändrade styrningen av skolverksamheten innebär en omfattande förenkling av regelsystemet. Genom ändringar i skollagen (SFS 1990:1477) har en ny lydelse av 1 och 2 kap skollagen trätt i kraft den 1 januari 1991. Ett antal förordningar har upphävts från samma tidpunkt bl a skolförordningen (SFS 1990:1215). Förslag till ny lydelse av ytterligare delar av skollagstiftningen kommer att läggas fram under våren 1991.

Förarbetena till förändringarna inom skolverksamheten är prop 1990/91:18 om ansvaret för skolan, UbU4, Rskr 76.

I budgetpropositionen (1990/91:100 bilaga 10) föreslås att barns skolstart görs flexibel på så sätt att vårdnadshavaren får avgöra om barnet skall börja skolan det år då barnet fyller sex år eller påföljande år. Även i denna fråga avser regeringen att återkomma med förslag till ändringar i skollagen så att denna reform kan träda i kraft den 1 juli 1991. Av propositionen framgår vidare att övergångsregler kommer att införas som innebär att kommunerna under en övergångstid får möjlighet att anpassa sin organisation.

Enligt 6 kap 2 § skollagen finns möjligheter för en landstingskommun att till en kommun som ingår i landstingskommunen överlåta att anordna särskola för barn och ungdomar som är bosatta i kommunen, om kommunen medger det och regeringen lämnar sitt tillstånd. Särskolekommittén (U 1989:08), som har till uppgift att utreda frågan om ett generellt överförande av ansvaret för särskolan från landstingen till kommunerna, beräknas slutföra

sitt arbete under våren 1991. Kommittén skall också - om den föreslår ett generellt överförande av huvudmannaskapet - så långt möjligt anpassa särskolans bestämmelser till det kommunala skolväsendet i övrigt.

NÄMNDREGLERINGEN

De ovan redovisade ändringarna i socialtjänstlagen och skollagen innehåller nya regler om nämnderna som innebär att det skall stå varje kommun fritt att inom socialtjänsten och skolan utforma sin nämndorganisation på det sätt som bäst passar kommunen.

Enligt 4 § socialtjänstlagen fullgörs kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Bestämmelsen gäller från och med den 1 januari 1992.

I 22 § hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs vidare att ledningen av den kommunala hälso- och sjukvården utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige enligt 4 § socialtjänstlagen bestämmer.

Den nya regleringen innebär att kommunerna får frihet att utifrån sina egna behov och önskemål utforma en lämplig nämndorganisation på både det sociala och det kommunala hälso- och sjukvårdsområdet. Från och med den 1 januari 1992 är inte socialnämnden en obligatorisk kommunal nämnd utan en fakultativ specialreglerad nämnd. Kommunerna kan således vid genomförandet av huvudmannaskapsreformen välja den nämndorganisation som bäst passar de lokala förutsättningarna. I socialutskottets betänkande anges som exempel att de kommuner som så önskar kan inrätta särskilda äldreomsorgsnämnder eller särskilda äldre- och handikappnämnder med ansvar för både sociala och medicinska insatser (SoU9 s 43).

Vidare framhåller utskottet att kommunerna har möjlighet att tillsätta särskilda nämnder för olika delar av kommunen. Kommunen har också möjlighet att som tidigare samordna socialtjänsten med andra kommunala verksamheter i lokala organ enligt lokalorganslagen.

Socialutskottet understryker att den större friheten i fråga om nämndorganisationen inte innebär någon förändring av de uppgifter som enligt olika lagar åvilar socialtjänsten. Organisationen av de sociala insatserna måste utformas så att inte den sociala kunskapen och erfarenheten utarmas i kommunen och så att inte kommunens möjligheter att delta i samhällsplaneringen och att verka för en god samhällsmiljö för befolkningen försämras. Att de lokala organen får en starkare ställning får heller inte innebära att olika regler kommer att gälla i olika delar av kommunen eller att olika grupper av kommunmedlemmar kommer att behandlas på ett olikformigt sätt. Utskottet framhåller att särskilt viktigt är det att organisationen ges en sådan utformning att den sociala kompetens och erfarenhet som behövs för att rätt kunna bedöma t ex frågor om tvångsomhändertagande av barn garanteras (SoU9 s 44).

Beträffande skolverksamheten föreskrivs i 2 kap 1 § skollagen att varje kommun skall som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder. Som framhållits ovan gäller denna bestämmelse från och med den 1 januari 1991. Bestämmelsen innebär att skolstyrelsen inte längre är en obligatorisk nämnd. Kommunfullmäktige kan besluta att ha en nämnd för hela kommunens skolväsende eller olika nämnder för olika delar av skolväsendet t ex grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Kommunstyrelsen kan också anförtros vissa eller samtliga skolfrågor. Det står också kommunen fritt att helt eller delvis uppdra åt en fakultativ nämnd som handhar andra kommunala frågor t ex en fritidsnämnd att även svara för skolfrågor. På skolans område finns som tidigare också möjlighet att lägga ut skolfrågor i lokala organ enligt lokalorganslagen.

I propositionen (prop 1990/91:18 s 34) framhålls att självfallet måste varje kommun utforma sin organisation så att behörighetskollisioner inte uppstår mellan flera kommunala organ eller att någon fråga hamnar utanför något organs ansvar.

Den fria nämndorganisationen inom socialtjänsten och skolan innebär också att ansvaret för barnomsorg och skola kan sammanföras till en gemensam nämnd (Budgetpropositionen 1990/91:100 bilaga 10).

FÖRSLAGET TILL NY KOMMUNALLAG

En proposition med förslag till ny kommunallag kommer att läggas fram under mars månad. Frågan om en friare nämndorganisation kommer därmed att bli föremål för en mer samlad bedömning vilket kan få återverkningar inom både socialtjänsten och skolan. Socialutskottet förutsätter att frågan om socialtjänstens framtida nämndorganisation kommer att ingå som en del i propositionen. Bestämmelserna om sociala distriktsnämnder, liksom behovet av följdändringar i socialtjänstlagen och andra författningar bör enligt utskottet bli föremål för övervägande i detta eller annat sammanhang. Utskottet pekar också på att frågor om jäv och sekretess bör övervägas i detta sammanhang.

Hur frågan om nämndorganisationen kommer att lösas i en ny kommunallag vet vi för närvarande inte. Kommunallagskommitténs betänkande Ny kommunallag (SOU 1990:24) innehöll inget förslag om fri nämndorganisationen. Genom att en fri nämndorganisation nu införs inom socialtjänsten och skolan talar emellertid mycket för att kommunerna får en fri nämndorganisation även inom andra områden från och med den 1 januari 1992.

En annan fråga som nu kan vara av intresse i den väntade propositionen om en ny kommunallag är Kommunallagskommitténs förslag att nämndernas ansvar för verksamheten tydliggörs i lagen, bl a till följd av ändrade styrformer i verksamheten.

Dessutom föreslår kommittén vidgade möjligheter till delegation. Syftet med att vidga det delegeringsbara området är främst att möta kraven på att ärenden som rör den "inre verksamheten" skall kunna delegeras i ökad utsträckning. Detta innebär att i framtiden kan möjligheterna bli större än hittills att delegera ärenden som hänger samman med driften av en verksamhet, t ex inköpsfrågor och beslut om personaltillsättningar. Däremot behålls kravet på att ärenden om myndighetsutövning mot enskild endast får delegeras om de är av rutinmässig karaktär. Kommittén föreslår vidare att förvaltningschef får vidaredelegera ärenden. Man öppnar också möjligheter att delegera i brådskande ärenden.

Övrigt material kring nämndorganisation

FRÅN KOMMUNFÖRBUNDET

Kommunförbundet kommer att publicera en idéskrift "Framtidens kommunala nämndorganisation". I skriften redovisas och analyseras de erfarenheter som gjorts och den debatt som förs kring problembild, rollfördelning, styrsystem och nämndstruktur.

Resonemangen kring förtroendemannarollen fördjupas i en särskild idéskrift som Kommunförbundet kommer att publicera tillsammans med Landstingsförbundet.

Båda skrifterna blir färdiga under våren.

FRÅN STAT-KOMMUNBEREDNINGEN

På uppdrag av Stat-kommunberedningen har en kartläggning och analys gjorts av hur kommunerna förändrat sin organisation med hjälp av lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna respektive lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation.

Kartläggningen har resulterat i en rapport benämnd "Fri nämndorganisation". Den kommer att redovisas i samband med att Kommittén för utvärdering av frikommunförsöket avlämnar en delrapport i mitten av mars.

Kartläggningen omfattar följande 21 kommuner:

Ale Hudiksvall Sandviken

Bräcke	Hällefors	Södertälje
Eskilstuna	Järfälla	Tranemo
Gnosjö	Ludvika	Umeå
Göteborg	Nacka	Upplands-Väsby
Helsingborg	Norrköping	Uppsala
Huddinge	Nynäshamn	Örebro

Via skriftligt material, en enkät och intervjuer med KS-ordföranden och kommundirektörer eller motsvarande har man tagit reda på hur dessa kommuner utnyttjat möjligheterna som lagstiftningen om lokala organ och frikommunförsök ger och vilka erfarenheter kommunerna gjort.

Av bilagan, som är hämtad ur rapporten, framgår vilka organisatoriska lösningar inom frikommunförsöket som kommunerna valt.

Rapporten finns att tillgå i en preliminär version hos civildepartementet, kommunenheten, för den kommun som är angelägen att snabbt ta del av innehållet.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Allmän kommunalpolitik

Karl Knutsson

Heidrun Kellner