

Nr 432.

Av herr **Ohlin m. fl.**, om en utredning angående möjligheterna att minska den statliga kontrollen över kommunala organ.

Den kraftiga utvidgningen av den allmänna förvaltningen under de sista årtiondena har till största delen avsett uppgifter, vilkas lösning förutsätter ett nära samarbete mellan stat och kommun. Vid utformningen av den lagstiftning, som berör kommunernas förvaltning, möter frågan om den rätta fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan statliga och kommunala myndigheter och om den rätt att kontrollera eller ingripa, som skall tillerkännas statens företrädare gentemot kommunerna.

Det är givet att, då staten överlämnar till kommunala organ att lokalt handha statliga förvaltningsuppgifter, staten också har ett särskilt intresse av att tillse, att kommunerna icke missbrukar sina maktbefogenheter, och att de fullgör de uppgifter, som lagts på dem. Med hänsyn härtill har också statskontrollen över kommunalstyrelsen måst utformas olika för den verksamhet, som avser att tillgodose och vårda de angelägenheter, som härledes av de allmänt hållna bestämmelserna i respektive kommunallagar, och den förvaltning, som tillagts kommunerna i egenskap av verkställande organ åt statsmyndigheterna. I förstnämnda fallet träder statskontrollen i funktion efter kommunalt eller enskilt initiativ och har oftast karaktären av kommunalbesvär och underställning. När det däremot gäller de förvaltande kommunala organens skötsel av specialreglerade angelägenheter har statskontrollen fått en väsentligt mera aktiv karaktär.

Enligt vår uppfattning bör statens uppsikt utformas efter den principen, att kontrollen över kommunernas organ äger rum i efterhand och att den i första hand omfattar kontroll över att kommunernas organ icke missbrukar den makt, som tillagts dem. De svenska kommunerna har i princip en vidsträckt självstyrelse. Besvär över de självförvaltande nämndernas och styrelsernas beslut kan anföras hos högre instans efter samma regler, som gäller när underordnad statlig myndighets beslut överklagas hos en överordnad statlig myndighet. Detta är riktigt. Vid besvärsprövningen kan vederbörande myndighets befogenhet inte inskränkas till rätten att undanröja det överklagade beslutet, åtminstone i vissa fall måste besvärsmyndigheten äga befogenhet att vidtaga rättelser av såväl positiv som negativ art.

Emellertid har staten skaffat sig än mera genomgripande befogenheter genom bl. a. den s. k. effektivitetskontrollen. Denna form av statsuppsikt

nöjer sig icke med att rätta enligt gällande lag felaktigt ansett beslut utan syftar även till att i förhand tvinga kommunerna att handla på visst sätt.

En dylik effektivitetskontroll utövas av många olika statsmyndigheter såsom skolöverstyrelsen, medicinalstyrelsen, socialstyrelsen, byggnadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och bostadsstyrelsen. Därjämte stödes kontrollorganen av inspektörer och konsulenter, vilka vanligen sorterar under centralmyndigheten men samtidigt tillhandagår länsstyrelserna med expertbiträde och ger kontrollen större effekt vid handläggningen av där förekommande frågor tillhörande deras arbetsområden. Till befattningshavare med dylika befogenheter hör folkskoleinspektörerna, fattigvårds- och barnavårdskonsulenterna, förste provinsialläkarna, länsarkitekterna, distriktsingenjörerna för vatten och avlopp, länsbrandinspektörerna m. fl.

De former, under vilka kontrollen utövas, är icke enhetligt reglerade. Inspektionens uppgift har i första hand ansetts vara att med lämpor nå sitt mål. Den skall avse förvaltningens alla detaljer och får icke godkänna några undermåliga anordningar. Om sådana anträffas, så träder ett administrativt maskineri i verksamhet med promemorior och erinringar till vederbörande kommunala myndigheter, anmälningar till länsstyrelsen eller statligt centralorgan. Resultatet blir ett administrativt tvång mot vederbörande kommun, som denna ej kan undandra sig. Bakom de skilda kontrollanternas står nämligen staten med sin makt beredd att, om så kräves, tvinga en tredskande kommun till de åtgärder, som anses erforderliga. Även om kommunerna själva få fatta de beslut som anbefalles, och sålunda en kommunal självstyrelse till formen föreligger, är det likväl uppenbart, att denna genom den s. k. effektivitetskontrollen berövats sitt reella innehåll.

Från kommunalt håll har vid flera tillfällen påtalats den ökning och fördyring av förvaltningsapparaten, som den statliga kontrollen medfört. Likaså har vissa verksamhetsområden belastats med onödigt tung och osmidig uppgiftsskyldighet till tillsynsmyndigheterna. Statens intresse har gjort kommunerna beroende av tillsynsmyndigheterna på ett sätt, som vållat irritation och bekymmer för den kommunala självstyrelsens bestånd.

En del små kommuner saknade säkerligen tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att hålla den minimistandard på vissa verksamhetsområden, som statsmakterna ansett nödvändig. Genom kommunsammanslagningen har lokala förvaltningsenheter av sådan kapacitet bildats, att de som regel bör kunna uppbära de arbetsuppgifter, som vilar på dem. Givetvis har den nya förvaltningsorganisationen inte ännu på alla håll hunnit bli helt utbyggd och fullt funktionsduglig. Men detta kommer nu under omständigheternas tryck att ske i rask takt. Då de flesta kommuner i fortsättningen nödgas anlita specialutbildade tjänstemän eller deltidssysselsatta förtroendemän, blir behovet av handledning och hjälp inte alls lika stort i framtiden, som det varit under småkommunernas tid. Därmed ökar

förutsättningarna för en självständig kommunal självstyrelse. Att det ändå *i fortsättningen kan behövas en rådgivande statlig verksamhet på vissa områden är dock uppenbart*. Stimulans till nya initiativ föreligger alltid.

De statliga tillsynsorganen ger ofta anvisningar om vilken standard som skall hållas. I många fall har det inneburit, att myndigheten lämnat föreskrifter om var och hur viss anläggning skall utföras. Stundom har därvid standardfordringarna ställts väsentligt högre än kommunens egna myndigheter ansett erforderligt. Å andra sidan har statsmakterna under flera år haft intresse av att kommunernas investeringskostnader hålles nere. En översyn över bestämmelserna angående relationerna mellan stat och kommun är därför även av dessa anledningar erforderlig.

De bestämmelser, som gäller för kommunernas lånerätt, förefaller ha blivit onödigt restriktiva. Vi vill inte uttala oss hur långt man kan gå i liberaliserande riktning, det måste en kommande utredning klarlägga. Klart är dock att en inte oväsentlig uppmjukning kan genomföras.

Vid sidan av de tvångsmedel, som står tillsynsmyndigheterna till buds — föreläggandet, förordnandet och tvångsutförandet — har statsbidragen blivit ett verkningsfullt påtryckningsmedel på kommunerna. Såsom villkor för statsbidrags utgående gäller inom vissa verksamheter, att den skall bedrivas efter av tillsynsmyndigheten utformade föreskrifter och anvisningar. Om en kommun underlåter att följa tillsynsmyndigheten, riskerar den att statsbidraget innehålls. Denna sistnämnda effektivitetsgaranti har blivit föremål för överväganden inom allmänna statsbidragsutredningen, och enligt ett av utredningen numera avgivet betänkande med förslag till omläggning av systemet för statens bidragsgivning för driftkostnader skulle denna form av kontroll avskaffas. Statsbidragsutredningens förslag visar sålunda en positiv syn på den kommunala självstyrelsen. Emellertid kvarstår övriga former för kontroll, som väsentligen beskär självständigheten.

Hithörande frågor får så mycket större aktualitet genom att en mycket stor del av lagstiftningen, som berör kommunerna, torde komma att nydanas under de närmaste åren. Sålunda väntas en socialhjälpslag ersätta fattigvårdslagen. Utredningar om ny hälsovårdsstadga och om ny barnavårdslag väntas bli framlagda inom de närmaste åren. Ett genomförande av skolreformen medför revision av skolförfattningarna, och nykterhetslagstiftningen kommer väl mycket snart att bli föremål för genomgripande förändringar. Kommunallagarna och grunderna för statsbidragen till kommunerna skall också revideras. Vatten- och avloppsfrågorna kräver utvidgade och förbättrade lagbestämmelser, och i byggnadslagstiftningen har förenklingar ifrågasatts. I samtliga här nämnda lagstiftningskomplex förekommer en mer eller mindre djupgående statlig tillsyn, som, i samband med att förslagen till ny lagstiftning utarbetas, var och en för sig kommer att ge anledning till överväganden om kontrollens och tillsynens utformning.

Målsättningen för vår kommunala och sociala lagstiftning synes oss böra

vara ökat förtroende för de kommunala myndigheternas förmåga att rätt handlägga de ärenden, som de har fått på sin lott. Ett av huvudsyftena med kommunindelningsreformen var att stärka den kommunala självstyrelsen och ge kommunerna möjligheten att klara sig utan alltför påträngande insyn och övervakning från statens sida. I den utveckling, som vi står mitt uppe i, finns det icke något närmare till hands liggande korrektiv än ökad självtillit och större självverksamhet hos kommunerna.

Det synes oss därför som en utredning borde snarast möjligt tillsättas, över vilka statliga kontrollinstanser över kommunala organ som omedelbart kan slopas, samt en plan för ytterligare uppmjukningar. Denna undersökning skulle avse såväl de förvaltningsområden där reformer är att vänta, som övriga. En viss rådgivande verksamhet av varierande permanens torde i en del fall behövas även i fortsättningen. Översynen bör verkställas så skyndsamt, att vid planerandet av de projekt, som inom den närmaste framtiden blir aktuella, behovet av en vidgad kommunal självstyrelse blir beaktat. I detta arbete vore det naturligt, om representanter för såväl Kungl. Maj:ts kansli och riksdagen som Svenska landstingsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet finge deltaga.

Med stöd av vad ovan anförts hemställas,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa, att en utredning skyndsammast kommer till stånd angående möjligheterna att minska den statliga kontrollen över kommunala organ vare sig denna härleder från lag eller är påbjuden på administrativ väg.

Stockholm i januari 1953.

Bertil Ohlin.

Bertil von Friesen.

Wald. Svensson.

Per A. Johnsson
i Kastanjegården.

Manne Ståhl.

O. Malmberg,
Skövde.

Sven Wedén.

Ragnhild Sandström.

Filip Kristensson
i Osby.