

Nr 19

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående fördelningen av samhällsuppgifterna på staten, landstingen och primärkommunerna.

I de likalydande motionerna nr 361 i första kammaren av herr *Harald Pettersson m. fl.* och nr 432 i andra kammaren av herr *Dahlgren m. fl.* hemställs, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning av frågan om samhällsuppgifternas fördelning på staten, landstingskommunerna och primärkommunerna» i enlighet med motionernas syfte. — Motiveringen är tryckt i *andra* kammaren.

Motionerna

Motionärerna uttalar inledningsvis, att de svårigheter, som kommunerna i allt högre grad möter vid finansieringen av sin verksamhet, i första hand måste leda till att staten tar på sig en väsentligt större del av kostnadsansvaret. Emellertid bör också noga prövas, i vad mån en bättre ordning kan uppnås genom en ändrad fördelning av samhällsuppgifterna.

Den överflyttning av statliga förvaltningsuppgifter på kommunerna, som skett på en mängd områden, innebär enligt motionärernas mening en värdefull decentralisering av folkstyrelsen. Ett naturligt led i utvecklingen har emellertid också varit, att uppgifter i viss utsträckning överförts från kommunerna till staten. I motionerna pekas på det allmänna vägväsendet, arbetsförmedlingen och polis-, åklagar-, domstols- och exekutionsväsendet. Det kan enligt motionärernas uppfattning övervägas att flytta över ytterligare enstaka uppgifter från kommunerna till staten. Det bör då gälla uppgifter som är särskilt kostnadskrävande för kommunerna utan att ge dem någon större beslutanderätt. Utrymmet för sådan omfördelning av samhällsuppgifterna synes dock begränsat.

Den huvudfråga, som upptas i motionerna, är uppgiftsfördelningen mellan primärkommunerna och landstingen. Till den vidgade demokrati på länsplanet, för vilken länsdemokratiutredningen överväger de principiella riktlinjerna, bör i första hand överföras uppgifter som nu handhas av statliga myndigheter, men det bör också vara möjligt att till densamma överföra vissa av de uppgifter som nu åvilar primärkommunerna, fram-

håller motionärerna. De antecknar, att i den allmänna debatten nämnts som exempel skolväsendet ovanför grundskolan, dvs. gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan, samt vuxenutbildningen och åldringsvården. Principen bör vara, att landstingen bör handha uppgifter som är så dimensionerade, att de kan anses mera lämpade för dem än för primärkommunerna. Man kan också tänka sig, att vissa områden delas mellan landstingen och primärkommunerna. De sistnämnda bör i sådana fall i första hand svara för sådan verksamhet, där lokal- och personkännedom är av särskild betydelse. Inom åldringsvården kunde t. ex. landstingen besörja anstaltsvården, medan övriga uppgifter kunde stanna på primärkommunerna.

Avslutningsvis uttalar motionärerna, att frågan om fördelningen av samhällsuppgifterna bör skyndsamt upptas till prövning, och att detta lämpligen kan ske genom länsdemokratiutredningen.

Överväganden vid kommunblocksreformen

Uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingen och primärkommunerna var föremål för särskilda överväganden under förarbetena till den år 1962 beslutna kommunblocksreformen liksom f. ö. också i samband med 1952 års kommunindelingsreform. Förändringar i fördelningen av samhällsuppgifterna eller av kostnaderna för dessa uppgifters utförande har nämligen prövats som ett alternativ till bildandet av större kommuner.

I *propositionen* angående kommunblocksreformen (1961:180, s. 44 f) anförde departementschefen följande om möjligheterna att lösa de aktuella problemen genom en ändrad kostnadsfördelning:

Vad först beträffar en kostnadsmässig omfördelning med bibehållande av nuvarande organisation — vad som kan övervägas är då främst ändrade bidragsbestämmelser — är denna väg icke framkomlig för att lösa *alla* de problem som föreligger. Som jag tidigare uttalat framträder olägenheterna av nuvarande förhållanden icke enbart på det ekonomiska utan också på det organisatoriska planet. Om man inskränker sig till ekonomiska stödåtgärder åt kommunerna skulle detta stundom, för att icke säga ofta, innebära subventionering av en från olika synpunkter icke rationell organisation. Kommungränserna skulle sålunda få hindra ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser. Det torde allvarligt kunna ifrågasättas om de nuvarande kommungränserna i sig själva har så stort värde, att denna konsekvens måste tagas. Därtill kommer det i princip otillfredsställande i att göra kommunerna alltmer beroende av statsbidrag och i motsvarande mån underkasta dem statlig kontroll. Utvecklingen i sådan riktning var just ett av de argument som åberopades för genomförandet av föregående kommunindelingsreform. Å andra sidan är jag angelägen framhålla att varje ändring i bidragsbestämmelserna icke har den nu angivna effekten. Särskilt bör mot bakgrunden av vissa remissyttranden betonas, att skatteutjämningsproblemet, vilket är föremål för särskild utredning, icke löses enbart genom en indelingsreform. Tillvägagångssättet bör dock lämp-

ligen vara att först ge kommunerna möjlighet att ordna en rationell förvaltningsorganisation och med utgångspunkt därifrån pröva en lösning av återstående utjämningsfrågor. Denna väg är för övrigt antydd redan i gällande bestämmelser om skattelindringsbidrag.

Om möjligheterna att omfördela själva förvaltningsuppgifterna mellan staten, landstingen och primärkommunerna uttalade departementschefen härafter till en början:

Vilka uppgifter primärkommunerna bör ombesörja är självfallet ingenting en gång för alla givet. Även i detta avseende måste en fortlöpande anpassning ske efter utvecklingen, varvid den vägledande principen bör vara ändamålsenligheten; uppgiften bör ankomma på den myndighet som har de bästa förutsättningarna att sköta den på ett verkligt rationellt och ändamålsenligt sätt. Med denna utgångspunkt bör på kommunerna ankomma sådana angelägenheter, som bäst tillgodoses genom lokal självstyrelse och kommunal förvaltningsorganisation. Det synes då ganska klart att de uppgifter som i första hand bör läggas på kommunerna såsom bärare av denna självstyrelse är sådana som direkt påverkar miljö och samhällsförhållanden i den egna bygden. Såsom tidigare berörts bör handhavandet av sådana uppgifter vara förenat med en samhällsplanering, där varje enskild åtgärd sättes in i sitt sammanhang, och dess lämplighet, framför allt när det gäller investeringar, bedömas på längre sikt. Därav följer icke endast att kommunerna bör ha den storleken och avgränsningen, att de utgör från samhällsplaneringssynpunkt lämpliga enheter utan också att de i görligaste mån bör anförtros de åtgärder, som är väsentliga för samhällsplaneringen på det lokala planet.

I det följande ingick departementschefen närmare på vissa särskilda uppgifter, i första hand det obligatoriska skolväsendet. Slutsatsen blev att en ändrad uppgiftsfördelning inte syntes kunna på sådant sätt bidra till en lösning av de föreliggande problemen, att en kommunindelningsreform kunde undvaras.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande (1962: 1) på denna punkt följande:

En annan väg att förbättra betingelserna för den kommunala verksamheten är att — självfallet blott i den omfattning så är möjligt utan att grundvalen för den kommunala självstyrelsen äventyras — överflytta huvudmannskapet för vissa mera kostnadskrävande förvaltningsuppgifter från primärkommunerna till landstingskommunerna eller staten. Åtgärder i denna riktning kan efter hand som samhällsutvecklingen fortskrider komma att visa sig ändamålsenliga på flera förvaltningsområden. Utskottet vill emellertid betona att avgörande skäl för ändringar i fråga om huvudmannskapet för skilda uppgifter bör vara vad som med hänsyn till samhällets service åt människorna och förhållandena i övrigt befinnes vara mest ändamålsenligt. I detta avseende finner utskottet anledning peka på att förändringarna kan avse ett överförande av uppgifter såväl till staten som från staten till kommunal förvaltning. Som exempel kan nämnas å ena sidan den aktuella diskussionen om polisväsendets förstatligande samt å andra sidan 1961 års riksdags beslut om provinsialläkarväsendets överfö-

rande till landstingen och den signalerade ändringen av huvudmannskapet för mentalsjukvården, vilka båda sistnämnda reformer kommer att innebära för landstingen mycket omfattande och betydelsefulla uppgifter. Ytterligare omfördelning av uppgifter till landstingen torde förutsätta genomgripande förändringar av landstingens arbetsformer. Enligt vad utskottet erfarit har chefen för inrikesdepartementet i dagarna erhållit Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga för utredning av denna fråga.

Liksom departementschefen fann utskottet, att enbart åtgärder av det slag, som här angetts, inte var till fyllest för att råda bot på de aktuella svårigheterna inom kommunalförvaltningen.

Det må antecknas, att den nya utredning, som åsyftades i utskottets ovan citerade yttrande, kom till stånd genom landstingsutredningen, vars förslag lades till grund för reformer år 1965 (SOU 1963: 64, prop. 1965: 61, KU utl. 1965: 20).

Länsdemokratiutredningen

Om den i motionerna åberopade länsdemokratiutredningens bakgrund och arbetsuppgifter må följande här antecknas.

Länsdemokratiutredningen tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 18 december 1964 för att utreda frågan om det ömsesidiga beroendet mellan riksstyrelsen samt kommunal och regional självstyrelse m. m. Den omedelbara bakgrunden bildade, som direktiven angav, konstitutionsutskottets av riksdagen den 9 samma månad godkända utlåtande nr 39 i anledning av vissa motioner.

I nämnda utlåtande anmärkte konstitutionsutskottet inledningsvis, att de snabbt ökande uppgifterna för folkstyrelsens olika organ under senare år aktualiserat problem berörande såväl det parlamentariska statsskickets och den kommunala självstyrelsens former som fördelningen av uppgifter mellan olika organ. Författningsutredningen hade funnit sitt uppdrag begränsat till statsskickets utformning och hade därför i sitt förslag till regeringsform endast fastslagit den kommunala självstyrelsens princip. I de förliggande motionerna hade gjorts gällande, att de författningspolitiska övervägandena inte borde begränsas till de centrala statsorganen, utan att starka skäl talade för att även de regionala och lokala organens ställning inom folkstyrelsen blev föremål för prövning. Utskottet anslöt sig till denna uppfattning. Den offentliga verksamhetens snabba expansion hade möjliggjorts genom att verkställigheten av statsmakternas lagstiftning decentraliserats till lokala och regionala organ. Denna utveckling mot ökad decentralisering kunde väntas fortsätta. Den aktualiserade två frågor, nämligen dels behovet av ökad effektivitet hos de kommunala och regionala orga-

nen och dels fördelningen av uppgifter och ansvar mellan å ena sidan riksstyrelsen och å andra sidan den kommunala självstyrelsens organ. Medan den primärkommunala självstyrelsens organisation under senare år varit föremål för statsmakternas beslut, hade däremot den regionala förvaltningens organisation ännu inte underkastats statsmakternas prövning. En helhetsbedömning av detta frågekomplex försvårades av att väsentliga delar därav var under utredning, nämligen i länsförvaltningsutredningen, hos länsindelningssakkunniga och i utredningen om taxerings- och upphovsväsendets organisation. Dessutom befann sig landstingsutredningens betänkande under remissbehandling. Det material och de förslag, som kunde framkomma genom dessa utredningar, kunde naturligen få den största betydelse för den aktuella frågan. Denna hade emellertid en vidare författningpolitisk räckvidd än som aktualiserades inom ramen för utredningarna. Spörsmålen om ansvarsfördelningen mellan riksstyrelsen och de lokala och regionala representationerna var av stor betydelse bl. a. därför att behandlingen av centrala samhällsfrågor inom utbildning, arbetsmarknadspolitik, sjukvård, socialvård, bostads- och markpolitik, trafikpolitik etc. förutsätter nära samverkan mellan olika beslutande och verkställande statliga, regionala och kommunala organ. Avslutningsvis antecknade utskottet, att under höstsessionens remissdebatt framkommit ett betydande intresse för att få ifrågavarande spörsmål prövade under det fortsatta arbetet på författningsfrågan. Utskottet utgick därför från att de skulle bli föremål för prövning utan något särskilt initiativ från riksdagens sida och hemställde, att motionerna måtte anses besvarade med det anförda.

I *direktiven* för länsdemokratiutredningen förklarade departementschefen, att han i allt väsentligt kunde ansluta sig till vad utskottet anfört. Ifrågavarande spörsmål borde omedelbart göras till föremål för utredning genom särskilda sakkunniga. Om dessas arbetsuppgifter uttalade departementschefen följande:

I anslutning till vad jag i det föregående har anfört bör dessa sakkunniga ha till uppgift att draga upp de principiella riktlinjerna för hur den regionala och lokala självstyrelsen och demokratien skall på bästa sätt utformas och pröva huruvida och i vad mån regionala och lokala representationers ställning och deras samverkan med riksstyrelsen i förvaltningen av rikets angelägenheter bör påverka utformningen av en ny författning.

De sakkunniga bör skyndsamt överväga i vilken utsträckning principerna för de regionala och lokala organens ställning bör regleras i grundlag i stället för i vanlig lag eller genom praxis. I första hand bör de sakkunniga belysa frågan huruvida och i vad mån den kommunala demokratien är beroende av något bestämt kammarssystem eller valsystem vad riksdagen beträffar. De sakkunnigas bedömning av dessa spörsmål bör föreligga så tidigt som möjligt under hösten 1965 så att det inledda reformarbetet för statsskickets del icke försenas.

Några preciserade direktiv synes icke böra meddelas de sakkunniga utöver vad som framgår av vad jag i det föregående har anfört och vad konstitutionsutskottet har uttalat i sitt utlåtande. Jag vill dock understryka

att det endast är de principiella riktlinjerna som det bör ankomma på de sakkunniga att taga ståndpunkt till. De närmare organisatoriska frågor, som kan föranledas av de sakkunnigas förslag, får lösas i senare sammanhang och med beaktande av resultatet av pågående utredningar på området.

Länsdemokratiutredningen avlämnade hösten 1965 ett betänkande betitlat »Författningsfrågan och det kommunala sambandet» (SOU 1965: 54). Där i anmäles, att utredningen har för avsikt att i ett senare betänkande behandla frågan om en vidgad demokrati på länsplanet.

Kommunalrättskommittén

I detta sammanhang är också att beakta, att kommunalrättskommittén genom tilläggsdirektiv den 5 mars 1965 fått i uppdrag att verkställa en översyn av reglerna om borgerlig primärkommuns kompetens. Som utgångspunkt har angetts, att reglerna alltjämt måste vara grundade på huvudprincipen att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. Kommittén skall söka att inom denna ram nå en lämplig precisering av kommunernas befogenheter, med särskilt beaktande av den utveckling mot större kommunenheter och därmed förbättrade betingelser för kommunal förvaltning, som den nya kommunindelningsreformen syftar till.

Översynen av den kommunala kompetensen kommer inte att helt begränsas till att avse de borgerliga primärkommunerna. Även landstingens befogenheter och uppgiftsfördelningen mellan landstingen och primärkommunerna kommer i viss utsträckning in i blickfältet. Sålunda uttalade departementschefen i direktiven bl. a. följande, som med hänsyn till de nu föreliggande motionerna är av särskild betydelse i förevarande sammanhang:

Under senare tid har samarbetet på det kommunala området utvecklats starkt. Framför allt har detta kommit till uttryck i bildandet av samarbetsnämnder inom de nya kommunblocken. Men även storstädernas uppgående i landstingskommun är att se som ett led i denna utveckling. Redan har Gävle och Hälsingborg återinträtt i respektive landstingskommun och beslut har meddelats om Norrköpings återinträde i Östergötlands läns landstingskommun. Utredningar pågår vidare om Stockholms, Göteborgs och Malmö städers samgående med landstingskommun. I samband härmed har den frågan tagits upp, om det särskilda behovet av samverkan och samordning inom storstadsregionerna kan tillgodoses genom att landstingskommun, i vilken sådan region ingår, övertar vissa funktioner, som hittills utövats av primärkommunerna inom regionen formellt var för sig men ofta i samverkan genom frivilliga samarbetsorgan. Landstingskommunen skulle i den här delen framför allt svara för planering och samordning i fråga om bebyggelsen, bostadsförsörjningen, vatten- och avloppsanläggningar, naturvården och lokaltrafiken.

Den landstingskommunala och den primärkommunala kompetensen sam-

manfaller materiellt sett i stor utsträckning. Något principiellt hinder för landstingskommun att för landstingsområdet i dess helhet komplettera åtgärder som primärkommun vidtagit för sitt område har sålunda inte ansetts föreligga. Om landstingskommun skall handha den planerings- och samordningsverksamhet som jag tidigare berört, förutsätter det emellertid befogenhet för landstingskommunen att vidta åtgärder som hänför sig till bara en del av landstingskommunen. Det bör undersökas hur en sådan befogenhet lämpligen kan inrymmas i landstingskommunens kompetens.

Utskottet

I förevarande motioner aktualiseras det betydelsefulla frågekomplexet om samhällsuppgifternas fördelning mellan staten, landstingen och primärkommunerna. Motionärerna hemställer om en skyndsam utredning, vars huvuduppgift skulle vara att överse funktionsuppdelningen mellan landstingen och primärkommunerna.

De frågor, som sålunda upptagits av motionärerna, har varit föremål för åtskillig uppmärksamhet under senare år. Som redogörelsen ovan visat beröres de också av två nu pågående utredningar. Riktlinjerna för en vidgad demokrati på länsplanet övervägs av den vid årsskiftet 1964/65 tillsatta länsdemokratiutredningen. Vid dess arbete måste, som klart angavs i utskottets utlåtande 1964: 39 vilket bildar bakgrunden till utredningens tillsättande, även den lokala självstyrelsen och dess förhållande till den regionala föras in i blickfältet. Vidare har under år 1965 överlämnats åt kommunalrättskommittén att verkställa en allmän översyn av de borgerliga primärkommunernas kompetens. Kommunblocksreformen och den statliga lokaliseringpolitiken tillhör bakgrunden till detta utredningsuppdrag, som enligt vad direktiven utvisar kommer att i viss mån omfatta även förhållandet mellan primärkommunerna och landstingen.

Med hänsyn till de utredningar, som sålunda pågår, föreligger enligt utskottets mening inte skäl för någon riksdagens åtgärd i anledning av förevarande motioner. Utskottet hemställer därför,

att motionerna I: 361 och II: 432 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 1 mars 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Georg Pettersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Erik Olsson, Palm, Sten Andersson*, Tistad* och Svenungsson;

från a n d r a kammaren: herrar Adamsson, von Friesen*, Henningsson, Wahlund, fru Thunvall, herrar Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra, Nilsson i Kristianstad, Martinsson* och Werner.

* Ej närvarande vid justeringen.