

Nr 166

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående möjligheterna att minska den statliga kontrollen över kommunala organ.

(3:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Nils B. Hansson* och herr *Per-Olof Hanson* (I: 257) och den andra inom andra kammaren av herr *Ståhl m. fl.* (II: 316), har hemställts, 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.

Till stöd för sitt yrkande har motionärerna anfört följande.

Den kommunala verksamhetens starka expansion under de senaste årtiondena har bl. a. medfört, att kommunernas ekonomi fått en allt större samhällsekonomisk betydelse. Kommunerna svarar mer eller mindre självständigt för en mycket stor del av vår samhällsförvaltning. Den reglerade sektorn av kommunalförvaltningen, d. v. s. de uppgifter som statsmakterna ålagt kommunerna i speciallagstiftningen, omfattar den övervägande delen av den kommunala verksamheten. Härigenom får de frågor som sammanhänger med den rätta fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan statliga och kommunala myndigheter och den rätt att kontrollera eller ingripa, som skall tillerkännas statens företrädare gentemot kommunerna, den allra största betydelse.

Inom 1953 års riksdag väcktes motionerna I: 355 av hr *Ohlon m. fl.* och II: 432 av hr *Ohlin m. fl.* angående begränsning av den statliga kontrollen över den kommunala verksamheten. I desamma anfördes bl. a., »att de former, under vilka den statliga kontrollen utövas över kommunala organ, 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 länsstyrelser eller statligt centralorgan. Resultatet blir ett administrativt tvång mot vederbörande kommun, som denna ej kan undandra sig. Bakom de skilda kontrollanterna står nämligen staten med sin makt beredd att, om så krävs, tvinga en tredskande kommun till de åtgärder som anses erforderliga. Även om kommunerna själva får fatta de beslut som anbefalls, 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. Lika-

så 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.»

Med anledning av motionerna uttalade statsutskottet, att det delade den uppfattningen, att den statliga tillsynsapparaten i vissa avseenden är förenad med påtagliga olägenheter såväl i principiellt som praktiskt avseende. I likhet med motionärerna ansåg utskottet, att frågan om en begränsning och ett mera rationellt ordnande av denna gren av statlig verksamhet borde ägnas ökad uppmärksamhet. Emellertid förelåg vid denna tidpunkt ett antal kommittébetänkanden, i vilka relationerna mellan statens och kommunernas kompetens utförligt behandlats. Härvid äsyftades främst allmänna statsbidragsutredningens principbetänkande, och utskottet fann därför övervägande skäl tala för att låta anstå med de mera definitiva ställningstagandena till spörsmålen rörande den statliga tillsynen över kommunerna i samband med prövningen av nämnda betänkande.

Vid riksdagsbehandlingen av motionerna fann riksdagen därför i enlighet med statsutskottets hemställan på grund av pågående specialutredningar sig icke beredd att förordna en allmän översyn eller anvisa någon bestämd utväg för att tillgodose de i motionerna framförda yrkandena utan överlät åt Kungl. Maj:t att närmare pröva på vad sätt det statliga utredningsväsendet och vederbörande ämbetsverk skulle delgivas de uttalade önskemålen och under vilka former en begränsning i avseende å förefintlig förvaltning lämpligen borde genomföras. Kungl. Maj:t torde dock icke, enligt vad oss är bekant, ha utfärdat några anvisningar eller rekommendationer till sittande utredningar eller på annat sätt fullföljt riksdagens hemställan.

Det av statsutskottet återopade förslaget av allmänna statsbidragsutredningen anmäldes för riksdagen i propositionen 1957:112 och föranledde beslut av statsmakterna i vissa hänseenden. Det viktigaste innebar en omläggning av statsbidragsgivningen till primärkommunernas driftutgifter genom att vissa speciella driftbidrag ersattes av två bidrag, dels ett lärarlönebidrag och dels ett bidrag till högre skolor. Oaktat att åtskilliga förenklingar sålunda genomförts kvarstår alltjämt ett betydande antal statsbidrag, omkring 150. Statsrevisorerna har i 1959 års berättelse i fråga om fördelningen av samhällsuppgifter mellan stat och kommun uttalat, att »såvitt revisorerna förstå, alltjämt väsentliga olägenheter komma att kvarbli vid bibehållandet av ett statsbidragssystem enligt nuvarande principiella riktlinjer. Om man vill få till stånd mera genomgripande förenklingar, torde det därför vara nödvändigt att undersöka förutsättningar för att finna helt nya och mera praktiska lösningar». För att eliminera de olägenheter som är förbundna med den nuvarande statsbidragsgivningen bör man enligt statsrevisorernas mening sträva efter att i betydligt större utsträckning än nu är fallet söka få till stånd en uppdelning av samhällsuppgifterna mellan stat och kommun. Av vikt i sammanhanget är också att gällande föreskrifter på statsbidragsområdet överses i syfte att nedbringa det administrativa och kamerala bestyret.

I samband med reformeringen av statsbidragssystemet har icke de frågor, som hänger samman med den statliga kontrollen över den kommunala verksamheten kommit upp till behandling på det radikala sätt, som avsågs i statsutskottets uttalande vid behandlingen av de inom 1953 års riksdag väckta motionerna i ämnet. En stor del av de i motionerna framförda skälen för en minskning av kontrollen kvarstår alltjämt med samma styrka som tidigare.

Den ekonomiska situationen för kommunerna är i dag sådan att det finns anledning att från statsmakternas sida på nytt överväga vilka vägar som står till buds för att underlätta de kommunala myndigheternas strävan att rationalisera och åstadkomma bättre samordning mellan olika verksamhetsgrenar. Några av de angelägnaste, klarare linjer i förhållandet mellan stat och kommun och förenklad statsbidragsgivning, har ovan antytts. Men även frågan om en begränsning av den statliga kontrollen över den kommunala verksamheten är av väsentlig betydelse i sammanhanget.

Givetvis måste det totala samhällsintresset få göra sig gällande inom den kommunala förvaltningen även i fortsättningen, men detta torde kunna begränsas till en rådgivande statlig verksamhet på vissa områden. Den grundsynen måste dominera lagstiftningsarbetet och kontakterna med kommunerna, att de kommunala myndigheterna skall tillerkännas största möjliga förtroende, och tänkbara åtgärder för att motverka alltför påträngande insyn och övervakning måste genomföras.

Kommunernas förtroendemän och tjänstemän är enligt vår mening så ansvarsmedvetna och kunniga att motiv föreligger att ytterligare beskära och lätta den statliga kontrollen. Ur det förhållandet att kommunerna kan anpassa sin verksamhet efter individuellt lokala behov kan säkerligen i en tid, då man måste hushålla med resurserna, utvinnas betydande samhällsekonomiska fördelar. För att möjliggöra en adekvat utveckling i denna riktning torde uppmjukningar i kontrollhänseende böra fullföljas. Enligt vår uppfattning är det också allmänt sett önskvärt att ytterligare stärka den kommunala självstyrelsen och ge kommunerna förutsättningar att fullfölja strävandena att sänka administrationskostnaderna. En förenklad statlig övervakning och lättade bestämmelser i arbetsgången av kommunala ärenden, som är underkastade statliga myndigheters prövning och kontroll, skulle, som många gånger framhållits från kommunalt håll, medföra icke oväsentliga besparingar i pengar, arbete och tid. Man skulle också undvika den i olika sammanhang påtalade risken, att det statliga förmynderskapet över kommunerna medför att kommunernas företrädare blir mindre ansvarsmedvetna. Förhållandet synes nämligen stundom kunna leda till att man alltför mycket litar till de statliga myndigheternas granskning och direktiv, och att frågor om standard och driftekonomi prövas mindre effektivt än eljest skulle bli fallet.

Med hänsyn till det anförda finner vi det angeläget, att en utredning snarast möjligt tillsättes, som får till uppdrag att utreda frågan om den statliga kontrollen över den kommunala verksamheten. Utredningen bör beakta behovet av en vidgad kommunal självstyrelse och föreslå enklast möjliga regler. Reformerna på området synes böra i första hand gå ut på att statens uppsikt skall inskränka sig till att omfatta en kontroll över att kommunernas organ icke missbrukar den makt som tillagts dem. En blivande utredning bör ges så allmänt hållna direktiv, att eventuella förslag kan innefattas i i detta sammanhang betydelsefulla frågor som arbetsfördelningen mellan stat och kommun och lättnader i gällande föreskrifter på statsbidragsområdet i syfte att nedbringa det administrativa och kamerala bestyret.

Över motionerna har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, yttranden avgivits av *statskontoret*, *Svenska landskommunernas förbund*, *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landstingsförbundet*. Yttrandena har fogats som bilagor till detta utlåtande (Bilagor 1-4).

Utskottet. Den samhälleliga utvecklingen har medfört en betydande utvidgning av den kommunala verksamheten, som ofta kommit att ställas under en omfattande statlig tillsyn och kontroll, exempelvis genom bestämmelser om skyldighet att underställa Kungl. Maj:t eller länsstyrelse vissa beslut, om skyldighet att ordna viss kommunal verksamhet efter i författning bestämda riktlinjer och om uppfyllande av vissa villkor för erhållande av statsbidrag.

Det yrkande om en utredning av frågan om möjligheterna att begränsa denna kontroll som framlägges i förevarande motioner sammanfaller helt med vad som hemställts i vissa vid 1953 års riksdag väckta motioner. Vid sin behandling av dessa i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 189 anförde utskottet, att det borde ankomma på Kungl. Maj:t att närmare pröva på vad sätt det statliga utredningsväsendet och vederbörande centrala ämbetsverk borde delgivas de uttalade önskemålen om ytterligare initiativ i av motionärerna antydd riktning och under vilka former en begränsning i avseende å förefintlig förvaltning lämpligen borde genomföras.

I anledning av vad i nu föreliggande motioner anförts beträffande frågan om en ändrad fördelning av samhällsuppgifterna mellan stat och kommun vill utskottet till en början erinra om att utskottet i sitt detta år avgivna utlåtande nr 128 funnit övervägande skäl tala för att man f. n. inte går längre än till överväganden om erforderliga rationaliseringar inom det nuvarande systemets ram, varvid frågorna om en ytterligare förenkling av statsbidragssystemet torde stå i förgrunden.

Statsbidragen till kommunerna har under årens lopp alltmer ökat i omfattning och kan för närvarande beräknas uppgå till mer än 1,5 miljarder kronor. Detta har medfört en ökad kontroll av den kommunala verksamheten, då det statliga kontrollsystemet i stor utsträckning bygger på gällande föreskrifter rörande bidragen till denna verksamhet. De bestämmelser, som reglerar bidragsgivningen, har blivit alltmer omfattande och komplicerade, varigenom såväl kommunerna som staten åsamkas ett betydande administrativt och kameralt arbete. Bortsett från de olägenheter som uppkommer härav har i olika sammanhang ifrågasatts om inte statsbidragsvillkoren i vissa fall innebär en onödig begränsning av den kommunala bestämmanderätten.

Ett sätt att uppnå mera tillfredsställande förhållanden på detta område synes sålunda vara att ersätta det nuvarande splittrade statsbidragssystemet med ett enhetligt bidrag för större verksamhetsområden. Ett steg i denna riktning har statsmakterna för primärkommunernas del numera tagit genom att statsbidragsutredningens förslag föranlett beslut av statsmakterna i åtskilliga hänseenden. Viktigast torde vara, att en mängd speciella driftsbidrag ersatts med två, nämligen dels ett lärarlönebidrag och dels ett bidrag till högre skolor. Statsmakternas beslut i detta hänseende innebär vidare, att villkorsbestämmelserna i de tidigare statsbidragsförfattningarna i många fall kunde upphävas.

I detta sammanhang vill utskottet även erinra om de år 1953 och 1954 ut-

färdade kommunal- och landstingslagarna, vilka kan sägas bygga på den principen, att kommunerna skall åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov.

Även i andra avseenden synes statsmakterna på grundval av resultaten av pågående eller planerade utredningar komma att överväga åtgärder för en begränsning av den statliga kontrollen över kommunala organ. Sålunda vill utskottet erinra om den översyn av den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten på socialvårdens område, som chefen för socialdepartementet förutskickat i årets statsverksproposition (V ht. s. 15 och 16), varvid även de av 1958 års besparingsutredning anförda synpunkterna på en för- enklad statsbidragsgivning kommer att beaktas.

I direktiven för den år 1959 tillkallade kommunalrättskommittén — som bl. a. har att utreda frågan om kommuns skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut — anföres vidare, att skäl torde föreligga att närmare undersöka, huruvida underställningsskyldigheten kunde begränsas. Föredragande departementschefen har därvid särskilt framhållit, att undersökningen bör utgå från den förutsättningen, att sådan underställningsskyldighet, som innebär intrång i den kommunala självstyrelsen, icke bör bibehållas om icke de intressen, som tillgodoses genom underställningen, måste anses väga över intresset av att kommunen själv får handhava sina angelägenheter.

Medan sålunda frågan om primärkommuns bestämmanderätt och därmed sammanhängande frågor varit föremål för statsmakternas prövning och även under de närmaste åren kommer att prövas ytterligare i vissa avseenden, har någon förenkling av bidragen till landstingen ännu inte skett. Utskottet vill emellertid erinra om att mentalsjukvårdens statsbidragsutredning numera — sedan förevarande motioner väckts — avlämnat betänkande angående de ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjukvården. I betänkandet förordas, att i samband med en sådan reform ett för hela mentalsjukvården enhetligt driftbidrag införes, beräknat efter invånar- och vårdplatsantal. Såsom utskottet i flera sammanhang och senast i sitt detta år avgivna utlåtande nr 11 framhållit måste även det nuvarande systemet för statsbidrag till hälso- och sjukvården anses vara i behov av en översyn. Chefen för inrikesdepartementet har också numera för ändamålet tillkallat särskilda sakkunniga. Av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för den 1 april 1960 inhämtas bl. a., att utgångspunkten för arbetet skall vara att söka genomföra en sammanslagning av alla eller flertalet driftbidrag inom den somatiska vården till ett allmänt sådant bidrag, varvid bidragsbestämmelserna, för att den administrativa handläggningen skall underlättas, skall ges en så schematisk utformning som möjligt.

Såsom framgår av det föregående torde den i motionerna I: 257 och II: 316 begärda översynen till stor del redan ha verkställts eller vara under utförande. Utskottet finner för egen del angeläget att detta reformarbete påskyndas. Det synes emellertid tveksamt, om den föreslagna utredningen skulle kunna

bidraga härtill. Tvärtom kan det, såsom Landskommunernas förbund i sitt remissyttrande antytt, befaras att en utredning av hela detta frågekomplex skulle draga ut på tiden och föranleda ytterligare dröjsmål med ett ställningstagande i de enskilda fallen. Utskottet finner därför inte skäl förorda en särskild utredning i ämnet. Utskottet vill dock framhålla angelägenheten av att hithörande spörsmål följes med uppmärksamhet. Härvidlag bör, såsom utskottet framhållit i sitt år 1953 avgivna utlåtande i ämnet, särskilt beaktas, att kommittéer, som redan är i verksamhet eller framdeles tillsättes, vid behandlingen av sina specialfrågor ägnar det av motionärerna aktualiserade spörsmålet tillbörlig uppmärksamhet. Med hänsyn till riksdagens uttalande förenämnda år anser sig utskottet kunna utgå ifrån att så sker utan att detta ånyo särskilt påkallas av riksdagen.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet,

att motionerna I: 257 och II: 316 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 8 november 1960

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit

från första kammaren: herrar Näsström, Gillström, Ivar Johansson, Birger Andersson, fröken Andersson, herrar Thun, Bergman, Holmqvist, Pålsson, Rikard Svensson, Söderberg, Palme, Anders Johansson, Edström och Lundström; samt

från andra kammaren: herrar Skoglund i Doverstorp, Åkerström, Malmborg, Jansson i Kalix, Staxäng, Persson i Växjö, Ståhl, Gustafsson i Stockholm, Svensson i Stenkyrka, Karlsson i Olofström, fröken Karlsson, herr Hansson i Önnarp, fru Lewén-Eliasson, herrar Gustafsson i Skellefteå och Lassinantti.

Reservation

av herr *Ståhl*

Bilaga 1

Till riksdagens statsutskott

Genom remiss den 20 februari 1960 har statskontoret anbefallts att till riksdagens statsutskott avgiva yttrande över de likalydande motionerna nr 257/60 i första kammaren och 316/60 i andra kammaren angående möjligheterna att minska den statliga kontrollen över kommunala organ. Till följd härav får ämbetsverket anföra följande.

Motionärerna ha föreslagit, 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.

Såsom motionärerna framhållit framlades för 1957 års riksdag ett principförslag till omläggning av statsbidragsgivningen till primärkommunernas driftutgifter, vilket förslag främst grundades på ett av allmänna statsbidragsutredningen avgivet betänkande om förenklad statsbidragsgivning (prop. 112). I ett särskilt avsnitt av sagda proposition upptogos spörsmålen om villkorsbestämningarna i statsbidragsförfattningarna och statens kontroll till behandling (s. 82 och följ.). Förslaget i angivna hänseenden innebar, att kommunernas handlingsfrihet på de berörda statsunderstödda verksamhetsområdena skulle komma att öka. Villkorsbestämningarna i de dåvarande statsbidragsförfattningarna skulle i flera fall kunna upphävas. I andra fall finge dessa villkorsbestämningar överföras till normerande föreskrifter. Den kontroll, som skett i samband med de dittillsvarande detaljerade statsbidragsrekvisitioner, skulle komma att bli väsentligt inskränkt genom den nya förenklade bidragskonstruktionen. Riksdagen anslöt sig till de i propositionen anförda synpunkterna beträffande villkorsbestämningarna och statens kontroll (statsutskottets utl. nr 91, riksdagens skr. nr 239).

Statskontoret får vidare erinra, att den år 1953 anlagna kommunallagen, som ersatte 1930 års lagar om kommunalstyrelse på landet respektive i stad, bygger på den principen, att kommunerna skulle åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov (prop. 210, konstitutionsutskottets utl. nr 22, riksdagens skr. nr 419). Den år 1954 utfärdade landstingslagen har i göriligaste mån anpassats efter den nya kommunallagen (prop. 119, konstitutionsutskottets utl. nr 12, riksdagens skr. nr 203).

Av det föregående framgår, att under 1950-talet spörsmålet om den kommunala självbestämmanderätten och därmed sammanhängande frågor varit föremål för statsmakternas prövning i betydelsefulla avseenden och att en genomgående princip härvid varit, att statsuppsikten icke skulle göras mera ingående än som förhållandena ansågos påkalla. Statskontoret kan under sådana förhållanden icke finna, att några särskilda skäl nu föreligga för att den av motionärerna avsedda utredningen skulle komma till stånd.

Vid ställningstagande till föreliggande motioner bör vidare beaktas, att även i andra avseenden åtgärder för en begränsning av den statliga uppsikten över kommunerna kunna komma att vidtagas. Härutinnan må följande anföras.

1958 års besparingsutredning uttalade i sitt föregående år framlagda betänkande (SOU 1959: 28), att behovet av statlig uppsikt över kommunernas fullgörande av sådana uppgifter, som åvilade dem på socialvårdens område, nu torde vara mindre än tidigare. De sociala åtgärdernas utveckling och differentiering hade å andra sidan ökat behovet av upplysning och rådgivning. Mot denna bakgrund föreslog utredningen, att en översyn av den statliga tillsynsverksamheten inom socialvården komme till stånd. Vid anmälan av årets statsverksproposition erinrade föredragande departementschefen (V ht., s. 16), att Kungl. Maj:t den 11 december 1959 beslutat förelägga riksdagen förslag till ny barnavårdslag. Sedan behandlingen av lagförslaget avslutats, syntes förutsättningar föreligga för att bedöma hur den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten på socialvårdens område borde vara organiserad. En översyn borde då komma till stånd, varvid även de av besparingsutredningen anförda synpunkterna borde beaktas.

Den år 1959 tillkallade kommunalrättskommittén har bl. a. att utreda frågan om kommuns skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut. I direktiven för sagda utredning framhålles, att med hänsyn till den utveckling, som ägt rum efter tillkomsten av föreskrifterna om underställning, skäl torde föreligga att närmare undersöka, huruvida underställningsskyldigheten kunde begränsas. Undersökningen borde utgå från den förutsättningen, att sådan underställningsskyldighet, som innebär intrång i den kommunala självstyrelsen, icke borde bibehållas, om icke de intressen, som tillgodosågos genom underställningen, måste anses väga över intresset av att kommunen själv finge handhava sina angelägenheter.

Då motionärerna erinrat om att frågan om fördelningen av samhällsuppgifterna mellan stat och kommun behandlats av riksdagens revisorer i deras år 1959 avgivna berättelse, vill statskontoret avslutningsvis framhålla, att ämbetsverket i remissutlåtande häröver givit uttryck åt den uppfattningen, att det icke syntes lämpligt att en särskild utredning tillsattes med uppgift att söka lösa det föreliggande problemkomplexet. Det finge antagas, att såväl sittande utredningar som kommande sådana i förekommande fall beaktade vikten av en ändamålsenlig och rationell fördelning av arbetsuppgifterna mellan stat och kommun.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får statskontoret som sin mening uttala, att förevarande motioner icke böra föranleda någon riksdagens åtgärd.

Vid handläggningen av detta ärende har närvarit statskommissarien Lundh. Stockholm den 26 februari 1960.

Ivar Löfqvist

Anna-Britta Hult

Föredragande

M. Franzén

Bilaga 2

Till statsutskottet

Sedan Svenska landskommunernas förbund beretts tillfälle att inkomma med yttrande över de vid innevarande års riksdag väckta likalydande motionerna I: 257 och II: 316 angående möjligheterna att minska den statliga kontrollen över kommunala organ, får förbundets styrelse anföra följande.

Redan vid 1953 års riksdag väcktes motioner med förslag om utredning av frågan angående begränsning av den statliga tillsynen över kommunerna. I sitt yttrande till statsutskottet över dessa motioner anslöt sig styrelsen helt till de synpunkter, som framförts i motionerna. Vid denna tidpunkt förelåg bl. a. allmänna statsbidragsutredningens principbetänkande angående driftbidrag till primärkommunerna (SOU 1952: 44), vari relationerna mellan staten och kommunerna ägnats en ganska ingående behandling. Utredningen uttalade att vid utbyte av villkorsbestämningarna i de många statsbidragsförfattningarna mot direkt normerande föreskrifter en omprövning borde företagas av bestämmelsernas sakliga innehåll i syfte att vinna ökad kommunal bestämmanderätt och en begränsning av den statliga tillsynen. Vidare framhöll utredningen att den statliga tillsynen över kommunerna icke såsom dittills i stor utsträckning varit fallet borde vara inriktad på detaljer utan i stället taga formen av en allmän tillsyn över att den kommunala verksamheten bedrivs på sådant sätt att dess syfte icke förfelas. Styrelsen instämde för sin del i dessa av allmänna statsbidragsutredningen gjorda uttalanden men framhöll att det här måste bli fråga om en de partiella reformernas väg. Riksdagen fann sig i enlighet med statsutskottets hemställan icke beredd att tillgodose de i motionerna framförda yrkandena utan överlät åt Kungl. Maj:t att närmare pröva på vad sätt det statliga utredningsväsendet och vederbörande ämbetsverk skulle delgivas de uttalade önskemålen och under vilka former en begränsning i avseende å förefintlig förvaltning lämpligen borde genomföras. Utskottet hade i sitt utlåtande givit uttryck för uppfattningen att den statliga tillsynsapparaten i vissa avseenden är förenad med påtagliga olägenheter i såväl principiellt som praktiskt avseende och förklarat sig i likhet med motionärerna anse att frågan om en begränsning och ett mera rationellt ordnande av denna gren av statlig verksamhet borde ägnas ökad uppmärksamhet.

I skilda sammanhang har därefter, särskilt i samband med införandet av förenklade grunder för vissa statsbidrag främst på skolväsendets område, frågan om en minskning av den statliga kontrollen över kommunala organ uppmärksamrats, och önskemålen om begränsning av den statliga kontrollen har åtminstone till en del blivit tillgodosedda. Styrelsen noterar sålunda med tillfredsställelse den positiva inställning härutinnan som kommit till uttryck i vissa uttalanden av departementschefen i Kungl. Maj:ts proposition nr 112 år 1957 angående grunder för en förenklad statsbidragsgivning avseende driftbidragen till primärkommunerna (s. 92—97) samt i ecklesiastikministerns svar i riksdagens andra kammare den 2 december 1959 på en interpellation angående förfarandet vid rekvisition av statsbidragen till skolväsendet ävensom socialministerns uttalande i bil. 7 till årets statsverksproposition om avveckling av socialstyrelsens befogenheter att utfärda föreskrifter i kompetenshänseende för hemvårdarinnor (s. 26—28), vilka ut-

talanden enligt styrelsens mening går helt i linje med önskemålen från kommunalt håll om en begränsning av den statliga kontrollen över kommunala organ. I samma riktning pekar också den av socialministern i bil. 7 till årets statsverksproposition i utsikt ställda översynen av den regionala rådgivnings- och tillsynsverksamheten på socialvårdens område (s. 15—16) och den av inrikesministern till sakkunniga för utredning av vissa kommunalrättsliga spørsmål hänskjutna frågan om begränsning av kommuns skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut. I detta sammanhang kan även erinras om den tillsyn över kommunala myndigheter och tjänstemän som numera utövas av JO och som enligt styrelsens uppfattning bör få till följd att andra statliga tillsynsmyndigheters direkta kontroll över den kommunala verksamheten avvecklas eller begränsas.

Även om vissa framsteg sålunda gjorts och ytterligare är att förvänta på förevarande område är det enligt styrelsens mening önskvärt att takten i detta reformarbete påskyndas. Det synes emellertid tveksamt om den av motionärerna begärda utredningen skulle främja ett sådant syfte. Det kan snarare befaras att en utredning av hela detta omfattande frågekomplex skulle draga ut på tiden och föranleda ytterligare dröjsmål med ett ställningstagande i de enskilda fallen. De i allmänna statsbidragsutredningens principbetänkande gjorda uttalandena om den statliga kontrollen över de kommunala organen synes alltjämt äga giltighet och bör kunna tjäna till ledning vid ett påskyndat fortsatt reformarbete på detta område. Stockholm den 18 mars 1960.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund

Rud. Anderberg

Vilhelm Berg

Bilaga 3

Till riksdagens statsutskott

Sedan statsutskottet hemställt, att svenska stadsförbundet ville avgiva utlåtande över de likalydande motionerna I: 257 av herr Hansson, Nils, och herr Hanson, Per-Olof, samt II: 316 av herr Ståhl m. fl. angående möjligheterna att minska den statliga kontrollen över kommunala organ, får förbundets styrelse anföra följande.

Motionärernas hemställan sammanfaller helt med yrkandet i de vid 1953 års riksdag väckta motioner i ämnet, som återopas i motionerna och som utmynnade i en begäran om utredning. I sitt remissyttrande över 1953 års motioner, vilket även avsåg ett par andra motioner med samma syfte, förklarade styrelsen, att styrelsen i likhet med motionärerna ansåg behov föreliggande av åtgärder för att lätta statskontrollen över kommunerna samt få en översyn av det statliga konsulentväsendet på kommunalförvaltningens område till stånd. Utvecklingen under de senaste åren har inte enligt styrelsens mening medfört några sådana förändringar i relationerna mellan staten och kommunerna, att behovet av en allmän översyn av statsuppsik-

tens innehåll och utformning nu skulle vara mindre angeläget än tidigare. För kommunerna framstår alltjämt en begränsning av den statliga kontrollen över deras verksamhet såsom både önskvärd och möjlig utan att därmed något väsentligt statsintresse skulle behöva åsidosättas. Styrelsen anser sig därför böra vidhålla den uppfattning, varåt styrelsen gav uttryck i nyssnämnda yttrande till 1953 års statsutskott.

När styrelsen sålunda nu på nytt förordar en utredning rörande möjligheterna att minska statens kontroll över den kommunala verksamheten, utgår styrelsen från att en sådan utredning blir förutsättningslös. Rörande själva utredningsuppdraget har i motionerna förordats, att direktiven borde vara så allmänt hållna, att utredningen även skulle omfatta frågorna om fördelningen av samhällsuppgifterna mellan stat och kommun och om lättnader i gällande statsbidragsföreskrifter. I fråga om kompetensfördelningen har motionärerna direkt anknutit till de tankegångar statsrevisorerna i 1959 års berättelse fört fram. Eftersom styrelsen avgivit utlåtande över vad statsrevisorerna anfört härom, får styrelsen på denna punkt hänvisa till detta remissyttrande och här endast anmärka, att styrelsen avvisade revisorernas synpunkter beträffande behovet av en utredning om uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna. Vad åter angår statsbidragsbestämmelserna vill styrelsen erinra om att den särskilda frågan om de statliga myndigheternas normerande föreskrifter för vissa grenar av den kommunala verksamheten aktualiserades i motioner vid 1958 års riksdag och att styrelsen i remissyttrande över dessa motioner förklarade, att en sådan översyn, som motionärerna föreslog i nämnda syfte, skulle bli mera omfattande och tidskrävande än som kunde anses för ändamålet befogat. Vid en utredning om möjligheterna att minska den statliga kontrollen över kommunerna torde dock även det sakliga innehållet i statsbidragsföreskrifterna komma under omprövning. I detta sammanhang får styrelsen också erinra om att det under förarbetena till 1957 års statsbidragsreform, då ju önskemålet om en begränsning av statens kontroll ägnades särskild uppmärksamhet, från styrelsens sida framhölls, att huvudsynpunkten vid en reformering av statsbidragssystemet borde vara att i görligaste mån eliminera de praktiska olägenheterna av systemet, vilka bl. a. innebar inte blott en minskad kommunal handlingsfrihet till följd av den långtgående statliga detaljregleringen utan även en tungrodd och dyrbar administrativ apparat. Stockholm den 7 mars 1960.

Svenska stadsförbundets styrelse

Hj. Mehr

Mats Edling

Till riksdagens statsutskott

Genom remiss den 19 februari 1960 har statsutskottet berett svenska landstingsförbundet tillfälle att avgiva yttrande över likalydande motionerna I: 257 och II: 316 angående möjligheterna att minska den statliga kontrollen över kommunala organ. Med anledning härav får förbundets styrelse anföra följande.

Om man studerar kommunallagarna, får man det intrycket, att en vidsträckt självstyrelse är tillerkänd landsting och primärkommuner. Går man sedan till de specialförfattningar som reglera olika grenar av den kommunala verksamheten blir intrycket ett helt annat. Många av dessa författningar utmärkas nämligen av en statlig detaljreglering, som i hög grad begränsar det kommunala initiativet. Förbundsstyrelsen har i åtskilliga yttranden och framställningar, som under årens lopp avgivits, reagerat håremot. Som en röd tråd genom dessa har gått en strävan att slå vakt om landstingens rätt att under frihet och ansvar med minsta möjliga statsförmynderskap sköta sina uppgifter. Tyvärr har emellertid denna strävan icke alltid lett till resultat, även om man under senare år kunnat förmärka tendens till en åsiktsförskjutning från statens sida.

Som styrelsen vid flera tillfällen framhållit är det framför allt det rådande statsbidragssystemet, som varit inkörsporren till det ökade inflytandet över stora delar av landstingens verksamhet. Själva konstruktionen av bidragen har inbjudit till en detaljkontroll, som känts besvärande och medfört ett betydande arbete såväl för de utbetalande myndigheterna som för landstingen. Vidare har den statliga bidragsgivningen kringgårdats med en mängd detaljföreskrifter beträffande verksamhetens organisation, befattningshavarnas kompetens ja, t. o. m. löneställning, vilka föreskrifter tett sig onödiga och vittnande om misstroende mot landstingens förmåga att handhava sina uppgifter.

En väg till ernående av mera tillfredsställande förhållanden på detta område synes vara att överge det nuvarande splittrade statsbidragssystemet med speciella statsbidrag till olika uppgifter, utgående efter olikartade grunder, och införa enhetliga bidrag för större verksamhetsområden. För primärkommunernas del har man för ett par år sedan slagit in på denna väg. I ett i dagarna avgivet betänkande om statsbidragen till landstingens mentalsjukvård efter en huvudmannaskapsreform föreslås ett enhetligt statsbidrag till hela mentalsjukvårdssektorn. Det synes enligt styrelsens mening angeläget att även beträffande kroppssjukvården ett enhetligt statsbidragssystem kommer till stånd. Slutmålet synes böra vara att komma fram till ett enhetligt statsbidrag till all av landstingen bedriven hälso- och sjukvård. Någon plats för ingående detaljregleringar av de särskilda verksamhetsuppgifterna finnes icke i ett dylikt system. Det synes ej heller lämpligt eller nödvändigt att på annat sätt söka bibehålla en dylik reglering.

En annan väg att nå det avsedda syftet berördes av statsrevisorerna i deras förra året avgivna berättelse och avsåg att genom en rationell fördelning av arbetsuppgifterna mellan staten och kommunerna i möjligaste mån avveckla statsbidragen. I sitt yttrande över detta förslag fann styrelsen små möjligheter föreliggande att efter denna linje lösa det föreliggande problemet. Styrel-

sen konstaterade därvid att en ej oväsentlig överflyttning av uppgifter ägt rum under senare år, men att denna gått endast i en riktning, nämligen från staten till landstingen, varigenom behovet av statsbidrag snarare ökats än minskats, alltså en utveckling i rakt motsatt riktning mot den av statsrevisorerna eftersträvade.

Av vad sålunda anförts framgår, att styrelsen i stort sett kan ansluta sig till de synpunkter som motionärerna framfört. Däremot är styrelsen tveksam, om en utredning av frågan kan ge så mycket. Förevarande frågekomplex spänner över vida områden. Det torde knappast vara möjligt för en utredning att behärska dessa. Det väsentliga är en ändrad inställning från statsmakternas sida. I direktiv till utredningar, som pågå eller igångsättas på olika områden, och i statsmakternas egna åtgöranden bör fastmer beaktas, att största möjliga frihet beredes de kommunala organen att handlägga dem anförtrödda uppgifter. Solna den 9 mars 1960.

För Svenska landstingsförbundets styrelse:

Fridolf Thapper

Ivar Dahlgren