

Nr 18

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående stärkande av den kommunala självstyrelsen.

I de likalydande motionerna nr 146 i första kammaren av herrar *Torsten Andersson* och *Harald Pettersson* samt nr 199 i andra kammaren av herr *Larsson* i Luttra m. fl. hemställs, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om tillsättande av en parlamentarisk utredning med uppgift att framlägga förslag till stärkande av den kommunala demokratien, främst genom inskränkande av den statliga kontrollen över kommunerna och därmed en ökning av den kommunala självbestämmanderätten» i enlighet med motionernas syfte. — Motiveringen är tryckt i *första* kammaren.

Motionerna

Motionärerna anför, att medborgaraktiviteten på det kommunala planet inte har en intensitet, som motsvarar den kommunala självstyrelsens betydelse, och att särskilda strävanden därför bör inriktas på att stärka den kommunala demokratien. Huvudsyftet bör därvid vara att ge den kommunala självstyrelsen tillräckligt handlingsutrymme och att skapa förutsättningar för en kommunalpolitisk debatt, som kan engagera medborgarna.

Problemen gäller enligt motionärerna i första hand primärkommunerna. För landstingens del kommer sannolikt en sådan vidgad länsdemokrati, som övervägs av länsdemokratiutredningen, att medföra en väsentligt bättre situation. För primärkommunerna har däremot indelningsreformerna gjort problemen alltmer betydelsefulla, eftersom de kommunala uppgifterna naturligen betraktas som mindre näraliggande och engagerande av medborgare i kommuner med stor befolkning eller stora avstånd än av invånare i mindre kommuner.

Den kommunala demokratiens problem ägnades enligt motionärernas mening inte tillräcklig uppmärksamhet under förarbetet på kommunblocksreformen. Därefter har en arbetsgrupp tillsatts inom inrikesdepartementet med representanter för de tre kommunala förbunden för överläggningar om den kommunala demokratien, men sammanträdena har varit få och om resultaten har endast föga framkommit. Därutöver har vissa spörsmål av

betydelse för den aktuella problematiken utretts av kommunalrättskommittén. Motionärerna finner det angeläget, att en särskild utredning tillsätts för en samlad översyn av den kommunala demokratiens villkor och förutsättningar. Däri bör ingå representanter för de politiska partierna och de kommunala förbunden.

Som huvuduppgift för den förordade utredningen anges att utarbeta förslag till minskning av statskontrollen över kommunerna. Motionärerna utvecklar närmare hur den kommunala verksamheten blivit alltmer bunden genom en ingående detaljreglering i skiftande former från statens sida. Utredningen bör genomgå gällande specialförfattningar, bestämmelser om statsbidrag och tillsynsverksamhet etc. En viktig målsättning bör bl. a. vara att till det allmänna skatteutjämningsbidraget överföra speciella statsbidrag, som inte är erforderliga från stimulanssynpunkt eller av andra skäl.

Som en annan arbetsuppgift för den föreslagna utredningen anges att överväga, hur man i större kommuner kan trygga självstyrelsens lokala förankring. Det antecknas att kommunalrättskommittén har prövat denna fråga utan att föreslå större förändringar. Ytterligare överväganden bör ske. Av betydelse i detta sammanhang är även frågan om suppleanter för primärkommunala fullmäktige.

Motionärerna anför vidare, att arbetsuppgifternas expansion medför risk för att inflytandet i alltför hög grad glider över på tjänstemän och experter, och att kommunerna därför måste i allt större utsträckning heltids- eller deltidsengagera förtroendemän. Samverkan mellan förtroendemännen och tjänstemännen måste vara så utformad, att den effektiva ledningen av arbetet ligger hos de förra. Utredningen bör överväga hur en sådan ordning kan tryggas.

Ytterligare upptas i motionerna frågan om utbildning av förtroendemän. Utredningen bör överväga om utbildningen kan främjas ytterligare, utöver den i och för sig betydelsefulla kursverksamhet, som bedrivs främst av de kommunala förbunden och de politiska partierna.

Slutligen framhålls i motionerna betydelsen av information om den kommunala verksamheten. Sådan förmedlas, förutom av kommunerna själva, främst av de politiska partierna, studieförbunden, pressen, radion och televisionen. Denna information bör effektiviseras. Detta kan i första hand ske genom att kommunerna annonserar mera och anordnar särskilda informationskonferenser. Staten bör dock ha vissa möjligheter att stimulera till ökad informationsverksamhet. Frågan bör belysas av den föreslagna utredningen.

Övervägandena vid kommunblocksreformen

Den allmänna problematik rörande den kommunala demokratin och självstyrelsen, som upptagits av motionärerna, har, som dessa understrukit, särskilt aktualiserats genom övergången till allt större kommuner, och den uppmärksammades också av statsmakterna i samband med 1962 års kommunblocksreform. Det synes naturligt att i detta sammanhang erinra om de uttalanden som då gjordes i ämnet.

I *propositionen* om kommunblocksreformen anförde departementschefen följande rörande de här aktuella frågorna (prop. 1961: 180, s. 47 f):

Problemet kommunal effektivitet contra kommunal demokrati är ett avvägningsspörsmål, som det givetvis kan råda delade meningar om och där meningarna kan växla från tid till annan. Det torde dock innebära en stark förenklighet av problemet att påstå, att vi nu står vid en gräns, då effektivitetskravet icke kan drivas längre av hänsyn till den kommunala demokratin. För att nå det underlag för kommunernas verksamhet, som i det föregående angivits som önskvärt, behöver en indelningsreform generellt icke leda till kommuner med högre invånarantal än vad åtskilliga redan nu uppnått. Några nya problemställningar med hänsyn till den kommunala demokratin behöver sålunda icke uppkomma men väl kan dessa frågor bli aktualiserade på andra håll än där de nu förekommer. För våra nuvarande större kommuners vidkommande torde några kännbarare olägenheter icke kunna påvisas; i vart fall kan problemen icke betraktas som olösliga. Olika möjligheter föreligger att föra ut kommunala frågor till enskilda och väcka och stärka intresset för dem. De politiska partierna lämnar ofta kontinuerlig information i kommunfrågor och via partiernas organisationer har den enskilde ofta möjlighet att föra fram sina åsikter till den beslutande församlingen. Motsvarande möjligheter står inte sällan till buds genom andra ideella eller ekonomiska sammanslutningar, som bevakar sina intressenters synpunkter beträffande kommunala problem. Pressen kan också göra stora insatser. Ibland lär det ligga i fullmäktiges eget intresse att föranstalta om sammanträden med grupper av medborgare som direkt berörs av viss föreslagna åtgärd. Man synes därför knappast kunna påstå att den enskilde saknar möjligheter att hålla kontakten med vad som sker inom hans kommun. Det torde för övrigt vara en missuppfattning att tro att bildandet av större kommunenheter, fullmäktigesystemet och de kommunala frågornas invecklade beskaffenhet varit av avgörande betydelse för ett avtagande intresse hos folk i gemen för kommunens frågor. Redan tidigare, då förvaltningen var mindre komplicerad och då envar kunde deltaga i besluten på kommunalstämma var intresset ofta obetydligt och i många fall bidrog det ringa deltagandet i stämmorna till att fullmäktige infördes utan att systemet var obligatoriskt. Svårigheten att rekrytera intresserade personer till kommunala uppdrag är för närvarande framträdande icke minst i småkommunerna. Det antagandet ligger måhända nära till hands att den utökning och omläggning av skolans undervisning i samhällskunskap, som pågår, kan ytterligare stimulera intresset för allmänna angelägenheter och att redan befintliga möjligheter för kommunmedlemmarna att påverka det kommunala skeendet då skulle visa sig tillräckliga. Enligt min mening är de nu

berörda frågorna av utomordentlig betydelse och jag har för avsikt att genom kontinuerliga överläggningar med företrädare för kommunerna söka få till stånd åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratin.

Sammanfattningsvis vill jag alltså hävda, att en översyn av kommunindelningen är nödvändig för att skapa kommunala enheter med befolkningsmässigt och ekonomiskt mera tillfredsställande underlag så att medborgarna får så långt möjligt lika förutsättningar att komma i åtnjutande av samhällets service. I detta syfte tillskapade större kommuner behöver inte leda till försvagad kommunal demokrati.

I sitt utlåtande över propositionen uttalade *konstitutionsutskottet* på förevarande punkt (utl. 1962: 1, s. 31):

Särskilt den omständigheten att de nya kommunerna i regel kommer att omfatta långt större ytvidd än de nuvarande kommunerna kan komma att ställa krav på översyn av vissa delar av kommunallagstiftningen. Det kan exempelvis befinnas önskvärt att vidga möjligheterna att anpassa den kommunala verksamheten efter lokala behov. Vidare kan den allmänna höjning av den kommunala standarden som den föreslagna reformen beräknas medföra göra det aktuellt att öka kommunernas befogenheter på vissa områden och även ge rum för en minskning av det statliga inflytandet över den kommunala verksamheten.

En indelningsreform kan därjämte framför allt i fråga om mycket vidsträckt kommuner komma att aktualisera vissa problem beträffande den sida av den kommunala självstyrelsen som avser medborgarnas möjligheter att delta i de kommunala bestyren. Härutinnan synes bl. a. tanken att genom olika åtgärder stimulera den kommunala aktiviteten särskilt i avlägsna bygder förtjäna att förutsättningslöst prövas. Med hänsyn till den utomordentliga vikten av att intresset för de kommunala angelägenheterna hålles levande vill utskottet uttala sin tillfredsställelse över departementschefens i propositionen tillkännagivna avsikt att genom återkommande överläggningar med företrädare för kommunerna söka få till stånd åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratin.

Utskottet förutsätter att Kungl. Maj:t alltifrån reformarbetets början med uppmärksamhet följer utvecklingen i kommunerna på ovan angivna områden och i de fall så visar sig påkallat föranstaltar om översyn av den lagstiftning, som reglerar den kommunala verksamheten. Måhända kan vissa uppkommande spörsmål överlämnas åt den sittande kommunalrättskommittén.

Riksdagen godkände utskottets utlåtande.

Till utskottets utlåtande var fogade tre reservationer av tillhoppa sju ledamöter. I samtliga hemställdes om avslag på propositionen och anfördes bl. a. vissa farhågor för den föreslagna reformens återverkningar på den inre kommunala demokratin. Sådana synpunkter utvecklades särskilt utförligt i en reservation av två ledamöter, vilka tillhör motionärerna i nu förevarande ärende. Därvid uttalades bl. a. att problematiken inte blivit föremål för erforderlig utredning före förslagets framläggande för riksdagen.

Arbetsgrupp för överläggningar av den kommunala demokratin

I enlighet med vad som förutskickades i det ovan citerade uttalandet i propositionen om kommunalblocksreformen tillsattes år 1962 en arbetsgrupp inom inrikesdepartementet för överläggningar om den kommunala demokratin. Gruppen erhöll tjugo ledamöter, varav sex utsetts av vardera Svenska kommunförbundet och Svenska stadsförbundet och tre av Svenska landstingsförbundet. Överläggningarna leddes intill detta år av chefen för inrikesdepartementet som emellertid numera ersatts i detta sammanhang av det för handläggning av kommunala m. fl. ärenden tillsatta konsultativa statsrådet.

Utskottet har erhållit en föredragning om arbetsgruppens hittillsvarande överläggningsämnen och resultat av dess sekreterare. Därvid har i huvudsak följande upplysts. Överläggningarna avser endast den kommunala demokratiens s. a. s. inre problem men däremot inte förhållandet mellan kommunerna och staten. Gruppen har till en början överlagt om möjligheterna att tillgodose lokala intressen inom kommunerna, genom inrättande av stadsdels- och sockenråd, genom ett utvidgat delegationsförfarande och genom utökning av antalet fullmäktige. Övervägandena har resulterat i två uppdrag till kommunalrättskommittén, det ena redovisat i betänkandet »Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring» (SOU 1965: 6) och det andra givet genom tilläggsdirektiv år 1965, avseende antalet fullmäktige. Vidare har arbetsgruppen överlagt om samarbetsnämndernas sammansättning och arbetsuppgifter samt om styrelseformerna före indelningsändrings ikraftträdande. I den sistnämnda frågan har på grundval av gruppens överväganden utarbetats och genomförts förslag om kommunala sammanläggningsdelegerade (KU utl. 1965: 41). Ytterligare har arbetsgruppen diskuterat valkretsreglerna samt vissa smärre frågor, bl. a. hur man vid kommunblocks-sammanslagning skall förfara med donationer. Slutligen har för gruppen föredragits ett brett upplagt forskningsprojekt rörande den kommunala självstyrelsen, vilket skall förverkligas genom samarbete mellan de statsvetenskapliga institutionerna vid universiteten. Resultaten av detta arbete kommer att kontinuerligt anmälas för gruppen.

Vissa utredningar

Räckvidden av de spörsmål, som upptagits i motionerna, utesluter möjligheten att ge en uttömmande redovisning av hur frågorna behandlats i tidigare sammanhang. Här skall endast antecknas vissa huvudpunkter i det under senare år verkställda eller igångsatta utredningsarbetet på de områden som aktualiserats. Till en början skall kommunalrättskommittén beröras.

Nämnda kommitté tillsattes år 1959. De då lämnade direktiven upplog fyra särskilda punkter, av vilka frågan om *underställning* närmast är av intresse i detta sammanhang, då direktiven åsyftade en minskning av statskontrollen över kommunerna. Härom anfördes:

Reglerna om underställningsskyldighet, vilka allmänt sett syftar till att ge staten möjlighet att övervaka att kommunerna icke överskrider eller missbrukar de befogenheter som staten tillagt dem, härrör till övervägande del från den tid, då den kommunala förvaltningsapparaten ännu var svagt utvecklad. Vad särskilt beträffar den underställningsskyldighet som gäller kommunala beslut om avgifter på den allmänna rörelsen torde skyldigheten ha syftat till att förebygga, att kommunerna, i likhet med vad tidigare varit fallet, skulle finansiera sin verksamhet genom att belägga handel och näringar med avgifter.

I dagens samhälle är läget på det kommunala området ett helt annat. — — Med hänsyn till den utveckling, som sålunda ägt rum efter tillkomsten av föreskrifterna om underställning torde skäl föreligga att närmare undersöka huruvida underställningsskyldigheten kan begränsas. Jag förordar att en sådan undersökning nu kommer till stånd. Undersökningen torde böra 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 handha sina angelägenheter. Det får härvid icke förbises att underställningen i vissa fall utgör en förutsättning för att åstadkomma en önskvärd enhetlighet i praxis.

Vid avgränsningen av de områden, som bör omfattas av undersökningen, måste till en början uppmärksammas att i de fall, då i princip statliga avgifter eller uppgifter, som eljest väsentligen berör andra intressen än kommunens, anförtrotts kommunala organ enligt särskilda författningar, statsuppsikten genom underställning i allmänhet icke kan anses utgöra något intrång i den kommunala självstyrelsen. Behovet av utredning torde följaktligen huvudsakligen hänföra sig till den underställningsskyldighet, som föreskrives i kommunallagarna eller som upptagits i annan författning men är av samma karaktär som den av kommunallagarna reglerade. Men även inom kommunallagarnas ram bör undersökningens omfattning inskränkas. Med hänsyn till bland annat betydelsen av central överblick och samordning på det ekonomiska området synes nämligen någon begränsning av den underställningsskyldighet, som föreligger i kommunala låne-, borgens- och fondärenden, icke kunna för närvarande komma i fråga. Dessa områden bör därför undantagas från utredningen.

Kommittén har ännu inte redovisat sina överväganden i dessa frågor. I dess nyligen avgivna betänkande om »Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet» (SOU 1965: 40) har emellertid frågan om underställningsskyldigheten beträffande lån, borgen och fondering behandlats. Kommittén föreslår, att reglerna därom skall upphävas. Den kontroll, som statsmakterna kan antagas vilja ägna den kommunala upplåningen, beräknas stå till buds över kreditmarknaden och på andra vägar utan beroende av en individuell lånek kontroll.

Genom en rad tilläggsdirektiv har kommittén ålagts ett flertal nya upp-

gifter. Här bör till en början nämnas frågan om *delegation av kommunal förvaltning*, vilken år 1963 uppdrogs åt kommittén att överväga som en följd av överläggningarna i den ovannämnda arbetsgruppen. Uppdraget har fullgjorts med överlämnande av betänkandet »Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring» (SOU 1965: 6). Kommittén har stannat för att inte förorda en lagstiftning, som möjliggör för kommunerna att med stöd av delegationsregler decentralisera deras icke specialreglerade verksamhet. I stället fäster kommittén uppmärksamheten på de möjligheter som redan nu finns att med hjälp av förvaltningsorganisationen skapa kontakt mellan förvaltningen och en kommuns olika delar. Därvid påvisas två vägar att låta lokala synpunkter och önskemål fortlöpande komma till tals. Härom anföres sammanfattningsvis:

Enligt dessa skall beredningsorganen till sig knyta någon eller några personer från den kommunal del som ärendet berör, och ge dem tillfälle att delta i överläggningarna och framföra lokala synpunkter och önskemål. Om man vill skapa ett bredare underlag för dessa lokala kontakter finns den möjligheten att utse ett särskilt organ för kommunaldelen i fråga med uppgift att dryfta till detta hänskjutna frågor och bedöma dem med hänsyn till de särskilda intressen som organet skall företräda. Via en representant, som kallas till vederbörande beredningsorgan, kan det lokala organets synpunkter och önskemål tillföras föreliggande ärende.

Vidare har kommittén hänvisat till och diskuterat några möjligheter, som enligt gällande ordning står till buds för att skapa kontakt mellan den kommunala förvaltningen och medlemmarna i kommunens olika delar. I detta sammanhang föreslås lagändringar av innebörd, att suppleant i styrelse eller fakultativ nämnd skall få utses att regelmässigt sitta som ledamot i en delegation med beslutanderätt.

Ytterligare har kommittén genom tilläggsdirektiv år 1965 ålagt att verkställa en översyn av reglerna om *borgerlig primärkommuns kompetens*. Ur direktiven må här återges följande:

Utgångspunkten vid denna översyn bör vara, att reglerna allttjämt måste vara grundade på huvudprincipen att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. Utredningen bör därför inriktas på att inom denna ram söka nå en lämplig precisering av kommunernas befogenheter. Därvid bör särskilt beaktas den utveckling mot större kommunenheter och därmed förbättrade betingelser för kommunal förvaltning, som den nya kommunindelningsreformen syftar till. Huruvida preciseringen av den kommunala kompetensen bör ske i kommunallagen eller genom specialreglering eller på båda dessa vägar, får prövas av utredningen. Under alla förhållanden måste dock fortfarande ett betydande utrymme lämnas åt rättstillämpningen att anpassa kompetensen efter utvecklingen.

De närmare direktiven på denna punkt kan i detta sammanhang förbigås (jfr KU utl. 1966: 6 och 19).

I samma tilläggsdirektiv, som sist nämnts, ålades kommittén även att prö-

va vissa frågor rörande *heltidsengagerade förtroendemän*. Härom anfördes, efter erinran om frågornas tidigare behandling:

I gemensam framställning den 9 april 1964 har emellertid Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet behärt översyn av ersättningsbestämmelserna främst för att göra det möjligt att efter enhetliga regler på förhand besluta om — förutom arvode — även sådant socialt skydd som egenpension, familjepension, sjuklön och semester åt heltidstjänstgörande kommunala förtroendemän. I likhet med kommunförbunden anser jag att ersättningsbestämmelserna bör ses över med sikte på att heltidstjänstgörande förtroendeman skall kunna ägna sig åt sitt kommunala uppdrag utan att vara beroende av annan tjänst för sin försörjning eller sitt sociala skydd. Översynen bör lämpligen anförtros kommunalrättskommittén, som tagit befattning med ersättningsfrågorna i samband med att kommittén utarbetade det förslag som låg till grund för 1962 års ändring av ersättningsreglerna. Vid översynen bör särskilt beaktas att ersättningsreglerna och reglerna om valbarhet till och behörighet att inneha förtroendeuppdrag inte kommer i konflikt med varandra. Detta uppdrag bör tas med förtur och redovisas särskilt.

Genom senare tilläggsdirektiv år 1965 har åt kommittén slutligen uppdragits att ompröva bestämmelserna om *antalet fullmäktige*. Som ovan nämnts utgör överläggningarna inom inrikesdepartementets arbetsgrupp för den kommunala demokratien bakgrund till detta uppdrag. Frågan har aktualiserats genom den kraftiga minskning av antalet fullmäktigplatser, som gällande regler skulle medföra efter kommunblocksreformens genomförande.

En för motionerna central fråga, som inte omfattas av kommunalrättskommitténs uppdrag, är *statsbidragssystemets utformning*. Denna fråga har varit föremål för åtskillig uppmärksamhet under senare år. Här kan endast huvudpunkterna i korthet antecknas.

Den år 1947 tillsatta *decentraliseringsutredningen* avlämnade år 1949 en promemoria angående statsbidrag till kommuner, vilken utmynnade i att en särskild utredning borde verkställas därom. Enligt utredningens mening borde genom en enklare konstruktion av statsbidragssystemet kunna uppnås väsentliga fördelar främst från administrativa synpunkter. Det antecknades emellertid även, att de ofta detaljerade föreskrifterna om villkor för bidrag kunde sägas innebära en begränsning i den kommunala självbestämmanderätten, och att en förenkling och generalisering av föreskrifterna därför skulle innebära en viss decentralisering av beslutanderätt från statliga till kommunala organ.

Den nämnda promemorian föranledde tillsättande av *allmänna statsbidragsutredningen* för översyn från rationaliseringssynpunkt av gällande statsbidragsbestämmelser. I första hand skulle enligt direktiven översynen avse statsbidragen till kommuner och åsyfta att uppdraga allmänna riktlinjer för bidragssystemets ändamålsenliga utformning. Utredningen be-

handlade som en första etapp frågan om förenklingsmöjligheterna beträffande sådana speciella driftbidrag till kommunerna, som inte hade väsentlig betydelse från stimulanssynpunkt, och redovisade överväganden därom i ett betänkande år 1952 (SOU 44). Utredningen uttalade, att starka skäl talade för en avlösning av ifrågavarande speciella driftbidrag med ett allmänt statsbidrag. En förutsättning för en sådan reform var emellertid bl. a., att frågan om ersättande av de särskilda bidragsvillkoren med annan reglering kunde lösas på ett godtagbart sätt. Enligt utredningens uppfattning minskade behovet av sådana villkor genom utvecklingen av den kommunala förvaltningen, inbegripet verkningarna av den då aktuella kommunindelningsreformen. En decentralisering av beslutanderätt till kommunala organ var emellertid inte någon förutsättning för omläggning av statsbidragssystemet, utan bidragsvillkoren kunde bibehållas även efter en sådan reform, dock i annan form.

I anledning av viss remisskritik erhöll utredningen år 1953 genom tilläggsdirektivt uppdrag att verkställa en överarbetning av betänkandets förslag. I direktiven anfördes bl. a. följande om riktlinjerna för överarbetningen och om återverkningarna på den kommunala självstyrelsen:

Utgångspunkten för överarbetningen bör vara att i enlighet med statsbidragsutredningens förslag söka genomföra en sammanslagning av olika speciella statliga driftbidrag till primärkommunerna till ett allmänt statsbidrag. Såsom statsbidragsutredningen framhållit medför en övergång till ett allmänt statsbidrag, att de nuvarande villkorsbestämningarna i de speciella statsbidragsförfattningarna kommer att försättas ur kraft. Den statliga detaljregleringen och detaljkontrollen av kommunerna via bidragsgivningen kommer härigenom att upphöra. Detta innebär en avsevärd ökning av den kommunala handlingsfriheten och sammanfaller med det önskemål att stärka den kommunala självstyrelsen som var ett av huvudmotiven för kommunindelningsreformen. Det behov av statlig tillsyn över den kommunala verksamheten, som alltjämt kan föreligga, bör tillgodoses genom fristående författningar av normerande karaktär. Behovet av dylika författningar bör närmare redovisas vid den fortsatta överarbetningen av förslaget till ett allmänt statsbidrag.

Utredningen framlade ett nytt betänkande i ämnet år 1956 (SOU 8). Tanken på ett allmänt statsbidrag hade övergetts till förmån för mindre radikala förenklingsåtgärder. Utredningen föreslog, att 14 bidrag skulle sammanföras till ett enhetligt för folkskoleväsendet i allmänhet, 4 till ett för högre kommunala skolor och 3 till ett för skolskjutsar och inackordering.

På grundval av utredningens förslag genomfördes vid 1957 års riksdag reformer av innebörd, att 27 speciella bidrag ersattes av ett lärarlöne- och ett högre skolbidrag. Avsikten var att dessa framdeles skulle ersätta ytterligare speciella driftbidrag. Reformen genomfördes dels genom indragning och dels genom sammanslagning av bidrag. Frågan om villkorsbestämningarna upptogs till särskild diskussion. I propositionen (nr 112) gjorde departementschefen följande principiella uttalande:

Enligt min mening kan det med fog göras gällande, att statsbidragsvillkoren stundom innebär en onödig och föga rationell detaljreglering. De ofta komplicerade villkorsbestämningarna föranleder otvivelaktigt ett mycket betungande administrativt arbete icke bara för de statliga utan även för de kommunala myndigheterna. Jag har redan i det föregående i princip anslutit mig till önskemålen att så långt som möjligt stärka den kommunala självstyrelsen. Vid statsbidragsomläggningen bör det därför enligt min mening i varje särskilt fall noga övervägas, om icke villkorsbestämningarna kan undvaras eller i varje fall göras mindre ingripande.

De närmare resonemangen saknar intresse i detta sammanhang. Statsutskottet anslöt sig i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 91) helt till departementschefen på denna punkt.

Frågan aktualiserades ånyo i samband med skatteutjämningsreformen. Den år 1958 tillsatta *skatteutjämningskommittén* ägde enligt sina direktivta befattning med de speciella primärkommunala statsbidragen men framlade i sitt år 1964 avgivna betänkande (SOU 19) inte några förslag till ändringar, under hänvisning bl. a. till att Kungl. Maj:t uppdragit åt en arbetsgrupp inom statskontoret att kontinuerligt överse och från rationaliseringssynpunkt granska gällande bidragssystem. En bedömning av behovet av speciella bidrag och av de olika bidragsmotiven borde enligt kommittén lämpligen ske av vederbörande organisationer och myndigheter i samråd efter det kommittén framlagt sitt förslag. Frågan blev föremål för ett flertal yttranden och förslag under remissbehandlingen.

I propositionen till 1965 års riksdag om skatteutjämningsreformen (nr 43) föreslogs avveckling av flera speciella statsbidrag, däribland de till skolmåltider, skolskjutsar, inackordering av elever, pedagogisk utrustning och kommunala folkbibliotek. Riksdagen biföll propositionens förslag.

Ytterligare må här omnämnas att de speciella statsbidragen till landsting och landstingsfria städer för hälso- och sjukvården varit föremål för behandling vid flera tillfällen (SOU 1948: 48, 1958: 15 och 1966: 6).

Slutligen må i korthet antecknas, att de i motionerna upptagna frågorna om *information* m. m. till dels behandlades av kommittén för kommunal upplysningsverksamhet i dess år 1947 avgivna betänkande (SOU 76) och till dels aktualiserats i vissa vid årets riksdag väckta och till utskottet hänvisade motioner, som åsyftar en intensifierad informationsverksamhet genom dagspressen från statens och kommunernas sida. Sistnämnda motioner kommer att av utskottet upptagas till behandling i senare sammanhang. I sitt denna dag avgivna utlåtande nr 19 lämnar utskottet vidare en redogörelse för den i förevarande motioner något berörda *länsdemokratiutredningen*, dess bakgrund och arbetsuppgifter.

Utskottet

Mot bakgrunden främst av kommunblocksreformen upptages i förevarande motioner den allmänna frågeställningen om den kommunala självstyrelsens villkor och förutsättningar. Denna bör enligt motionärernas mening hänskjutas till en särskild parlamentarisk utredning för övervägande, varvid syftet bör vara att utarbeta förslag till åtgärder för att stärka den kommunala demokratien. Ett flertal konkreta spörsmål anges, som bör bli föremål för prövning genom en sådan utredning.

Om betydelsen av de frågor, som motionärerna upptagit, torde delade meningar inte råda. Syftet med motionerna bör också vinna allmän anslutning. Vid ställningstagandet till om en särskild utredning bör tillsättas, måste emellertid beaktas, att viktiga delar av frågekomplexet redan är föremål för behandling i olika sammanhang. En särskild arbetsgrupp har sålunda i anslutning till kommunblocksreformen tillsatts inom inrikesdepartementet med representanter för de tre kommunala förbunden för överläggningar om den kommunala demokratien. Som framgått av redogörelsen ovan har denna arbetsgrupp upptagit åtskilliga konkreta frågor till behandling och i flera fall även tagit initiativ till reformer och särskilda utredningsuppdrag. Vidare överväger kommunalrättskommittén ett flertal spörsmål av betydelse i detta sammanhang. Nämnas må särskilt frågorna om de borgerliga primärkommunernas kompetens, om underställningsskyldighet beträffande kommunala beslut, om heltidsengagerade förtroendemän och om antalet fullmäktige. De av motionärerna berörda problemen rörande statsbidragssystemets utformning har också under senare år rönt åtskillig uppmärksamhet. Betydelsefulla reformer på området genomfördes i samband med att skatteutjämningsfrågan förra året blev föremål för beslut. Ytterligare må antecknas, att de i motionerna upptagna spörsmålen om förbättrad kommunal information aktualiserats även i samband med de större frågorna om den samhällliga informationen över huvud genom dagspressen och om dagspressens ekonomiska villkor, vilket ämne kommer att behandlas i ett särskilt utlåtande av utskottet senare under innevarande session.

Otvivelaktigt täcker inte de utredningar och överväganden, som sålunda pågår, alla de frågor och synpunkter, som framförts i förevarande motioner, liksom det inte heller uppdragits åt någon särskild utredning att verkställa en samlad översyn av den aktuella problematiken. Enligt utskottets mening har emellertid de berörda problemen blivit beaktade i sådan utsträckning, att anledning saknas till något riksdagens initiativ. Det lär kunna förutsättas, att frågorna även utan någon särskild riksdagens åtgärd kommer att följas med den uppmärksamhet från Kungl. Maj:ts sida, som deras vikt kräver.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 146 och II: 199 måtte anses besvarade
med vad utskottet anfört.

Stockholm den 1 mars 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Erik Olsson, Palm, Harald Pettersson*, Sten Andersson*, Tistad* och Svenungsson; samt

från andra 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.