Nr 11

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av proposition med förslag till lag om ändring i kommunallagen (1953:753) m. m. jämte motion om minskad statlig styrning av kommunerna.

I detta betänkande behandlas propositionen 1972:12 med förslag till lag om ändring i kommunallagen (1953:753) m. m. ävensom den under allmänna motionstiden väckta motionen 1972:51 av herr Fälldin m. fl. (c) i den del som avses med hemställan under punkten 3 (minskad statlig styrning av kommunerna).

Propositionen

Under åberopande av statsrådsprotokollet för civilärenden den 14 januari 1972 har Kungl. Maj:t

dels föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade, inom civildepartementet upprättade förslag till

1) lag om ändring i kommunallagen (1953:753),
2) lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm,
3) lag om ändring i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse,
4) lag om ändring i landstingslagen (1954:319),
5) lag om ändring i lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m. m.,

dels berett riksdagen tillfälle att avge yttrande över ett vid propositionen fogat, inom civildepartementet upprättat förslag till

6) kungörelse om ändring i brandstadgan (1962:91).

De i propositionen framlagda förslagen innebär att skyldigheten för kommun att underställa sina beslut Kungl. Maj:t eller annan statlig myndighet skall begränsas. Det föreslås sålunda att underställningsskyldigheten skall slopas i fråga om reglemente för besvärsnämnd och kommuns beslut om placering av penningmedel, som inte behövs för nära förestående utbetalningar, samt i fråga om vissa offentligrättsliga avgifter, nämligen torgavgifter, gatuhandelsavgifter m. m., parkeringsavgifter och sotningsavgifter.

Enligt vad som föreslås i propositionen skall vidare torgavgifterna, som för närvarande inte får utgå med högre belopp än som motsvarar kommunens kostnader för upplåtelsen, liksom avgifter för gatuhandel m. m. få bestämmas till belopp som är skäligt med hänsyn till bl. a. nyttjarens fördel av att plats upplåtits åt honom.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 juli 1972.

Författningsförslagen återges inte i detta betänkande. Av motiven har nedan endast intagits departementschefens uttalanden i propositionen

under rubriken Allmänna synpunkter (s. 43 f.). I övrigt hänvisas till propositionen.

Propositionen har inte föranlett någon följdmotion.

Departementschefen

Staten utövar i stor utsträckning kontroll över den kommunala verksamheten. Statsuppsikten tillgodoser skilda syften och sker i olika former. Genom besvärsprövning och, i vissa fall, prövning efter underställning av kommunala beslut utövas kontroll av att kommunen inte överskrider sina befogenheter eller på annat sätt handlar i strid med vad som är föreskrivet i lag eller annan författning. Inom den specialreglerade kommunala förvaltningen omfattar besvärsprövningen och prövningen vid underställning också frågan om det kommunala beslutet är i sak lämpligt. Inom vissa sektorer av den kommunala förvaltningen utövar staten härutöver en effektivitetskontroll, dvs. en tillsyn över att uppgifterna fullgörs på ett tillfredsställande sätt, genom att lämna råd och anvisningar, påkalla rättelse, förelägga kommunerna att förfara på visst sätt eller besluta i kommunens ställe. Kommunernas handhavande av åtskilliga angelägenheter kan vidare styras genom föreskrift i statsbidragsförfattning att statsbidrag till en kommunal verksamhet får beviljas bara om vissa villkor är uppfyllda. Statskontrollen har i stor utsträckning utformats under en tid då den kommunala förvaltningen var väsentligt mindre utbyggd än f. n. I takt med den starka expansionen av den kommunala verksamheten har emellertid kommunernas förvaltningsorganisation blivit allt större och allt bättre utrustad. Kommunerna har därigenom fått väsentligt ökad tillgång till kvalificerad sakkunskap på olika områden. Den nu pågående kommunindelningsreformen, vilken i huvudsak kommer att vara genomförd den 1 januari 1974, har avgörande betydelse för denna utveckling. Den service som Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet lämnar sina medlemmar har också i avsevärd mån stärkt förutsättningarna för effektivitet och enhetlighet i den kommunala förvaltningen.

Den antydda utvecklingen motiverar överväganden från delvis nya utgångspunkter om statens tillsyns- och kontrolluppgifter gentemot kommunerna. Flera initiativ till sådana överväganden har också tagits. Länsberedningen (C 1970:28), som har till uppgift att göra en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, skall enligt sina direktiv vid övervägandena om relationerna mellan stat och kommun bl. a. beakta att kommunerna genom indelningsreformen kan väntas mera allmänt bli rustade att bedriva sin verksamhet på sådant sätt att detaljerad tillsyn och kontroll från statens sida kan minska. Bygglagutredningen (K 1969:55) skall enligt sina direktiv bl. a. överväga en begränsning av den statliga detaljgranskningen inom planväsendet. Indelningsreformens fullföljande har vidare föranlett att relationerna mellan stat och kommun ägnas större uppmärksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli. Tillkomsten av bättre rustade kommuner ger sålunda anledning att se

över metoderna för och omfattningen av den statliga tillsynen över kommunerna på skilda verksamhetsområden. En särskild enhet inom civildepartementet har till uppgift bl. a. att ta initiativ till och samordna en översyn inom berörda departement av statsbidragsförfattningar i syfte att utmönstra onödiga detaljföreskrifter som kan försvåra den kommunala verksamheten. Ett sådant arbete pågår nu inom flera departement. En promemoria med förslag till åtgärder i angivet syfte inom skolsektorn som upprättats inom utbildningsdepartementet (Ds U 1971:3) har remissbehandlats och bereds f. n. inom nämnda departement.

Ett annat led i arbetet på att avveckla överflödig statskontroll över kommunerna är den översyn av bestämmelserna om underställning av vissa kommunala beslut som kommunalrättskommittén redovisat i betänkandet (Ds C 1970:2) Kommuns och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut. Översynen har enligt utredningens direktiv varit begränsad till underställning av beslut enligt kommunallagarna utom vissa finansiella beslut, bl. a. beslut att ta upp lån eller gå i borgen och av beslut om kommunala avgifter. Utredningen som praktiskt taget genomgående behandlats positivt av remissinstanserna visar att väsentliga förenklingar när det gäller statskontrollen står att vinna inom detta område.

Motionen

I den under allmänna motionstiden väckta motionen 1972:51 av herr Fälldin m. fl. (c) angående den kommunala demokratin föreslås i *hemställan* under punkten 3: "att riksdagen tillkännager för Kungl. Maj:t som sin mening att det pågående utredningsarbetet på det kommunala området bör i fråga om statsuppsikten över kommunerna inriktas på en väsentlig minskning av den statliga styrningen av kommunerna". I fråga om motiveringen hänvisas till motionen.

1971 års riksdagsbehandling

Vid 1971 års riksdag väcktes ett motionsyrkande med i huvudsak samma syfte som motionen 1972:51 i nu aktuell del, nämligen motionen 1971:228, hemställan under punkten 2. Hemställan i angiven del avsåg en begäran hos Kungl. Maj:t om att utredningen om den kommunala demokratin skulle verkställa en allmän översyn av statsuppsikten över kommunerna samt framlägga förslag medförande en minskning av den statliga styrningen av kommunerna.

Motionsyrkandet behandlades av utskottet gemensamt med motioner om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation m. m. (KU 1971:26). Utskottet, som i reciten utförligt redogjort bl. a. för länsberedningens pågående arbete, anförde i aktuell del följande:

I motionen 1971:228 begärs att frågan om statsuppsikten över kommunerna skall utredas av utredningen om den kommunala demokratin i syfte att minska den statliga styrningen av kommunerna. Även denna fråga ingår i länsberedningens uppdrag som ett led i dess

övervägande av fördelningen i stort av samhällsuppgifterna mellan stat och kommun. Med hänsyn härtill och då beredningens arbete inte heller i denna del bör föregripas, avstyrker utskottet motionsyrkandet.

I en reservation anförde fem ledamöter (3 c, 2 fp) att det för den kommunala självstyrelsen var av stor betydelse att kommunernas handlingsfrihet inte inskränks alltför mycket. De ansåg därför att möjligheterna att öka handlingsfriheten genom att lätta den statliga regleringen av den kommunala verksamheten borde prövas i samband med en av dem samtidigt begärd undersökning av överförande och decentralisering av statliga förvaltningsuppgifter.

I enlighet med utskottets hemställan avslog riksdagen motionsyrkandet.

Utskottet

I förevarande proposition framläggs förslag som innebär att skyldigheten för kommun att underställa sina beslut Kungl. Maj:t eller annan myndighet skall begränsas. Förslagen skall, enligt vad departementschefen anför i propositionen, ses mot följande bakgrund.

Den nuvarande statliga kontrollen över den kommunala verksamheten har i stor utsträckning utformats under en tid då denna verksamhet var väsentligt mindre utbyggd än den är nu. Kommunernas förvaltningsorganisation har emellertid blivit allt större och allt bättre utrustad i takt med den starka expansionen av den kommunala verksamheten. Därigenom har kommunerna fått väsentligt ökad tillgång till kvalificerad sakkunskap på olika områden. Den nu pågående kommunindelningsreformen, som i huvudsak kommer att vara genomförd den 1 januari 1974, har avgörande betydelse för denna utveckling. Förutsättningarna för effektivitet och enhetlighet i den kommunala förvaltningen har också i avsevärd mån stärkts genom den service som Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet lämnar sina medlemmar.

Enligt departementschefen motiverar den antydda utvecklingen överväganden från delvis nya utgångspunkter om statens tillsyns- och kontrolluppgifter gentemot kommunerna. Målsättningen bör därvid vara att överflödig statskontroll över kommunerna skall avvecklas.

I propositionen redogör departementschefen för de olika initiativ i denna riktning som redan tagits vid sidan av propositionens förslag. Dit hör t. ex. det pågående arbetet inom länsberedningen och bygglagutredningen. Länsberedningen, som har till uppgift att göra en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, skall sålunda enligt sina direktiv vid övervägandena om relationerna mellan stat och kommun bl. a. beakta att kommunerna genom indelningsreformen kan väntas mera allmänt bli rustade att bedriva sin verksamhet på sådant sätt att detaljerad tillsyn och kontroll från statens sida kan minska. Bygglagutredningen skall enligt sina direktiv bl. a. överväga en begränsning av den statliga detaljgranskningen inom planväsendet. Vidare pågår inom departementen en översyn av statsbidragsförfattningar i syfte att utmönstra

onödiga detaljföreskrifter som kan försvåra den kommunala verksamheten.

Enligt utskottets mening är det väsentligt att den kommunala självstyrelsen inte i onödan bindes av statlig styrning och kontroll. De olika initiativ som tagits till avveckling av överflödig statskontroll hälsar utskottet därför med tillfredsställelse. Med hänsyn till vad departementschefen anfört i frågan och det pågående utredningsarbetet anser sig utskottet kunna förutsätta att strävandena i denna riktning kommer att fullföljas utan att något särskilt riksdagsinitiativ skall behöva tagas.

Propositionens förslag att minska kommunernas underställningsskyldighet utgör sålunda enligt utskottets mening ett steg i rätt riktning. Vad gäller förslagens utformning har utskottet vid sin granskning inte funnit skäl till erinran.

Propositionens förslag och vad utskottet i det föregående anfört bör enligt utskottets mening anses besvara det i motionen 1972:51 framställda yrkandet om ett tillkännagivande från riksdagens sida att det pågående utredningsarbetet på det kommunala området bör i fråga om statsuppsikten över kommunerna inriktas på en väsentlig minskning av den statliga styrningen av kommunerna.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. antar de i propositionen 1972:12 för riksdagens beslut framlagda lagförslagen (1–5),
2. i skrivelse till Kungl. Maj:t anmäler, att riksdagen inte funnit anledning till erinran mot det för riksdagens yttrande i propositionen 1972:12 framlagda förslaget (6) till kungörelse om ändring i brandstadgan (1962:91),
3. förklarar motionen 1972:51 i den del som avses med hemställan punkten 3 besvarad med vad utskottet ovan anfört och yrkat.

Stockholm den 7 mars 1972

På konstitutionsutskottets vägnar
GUNNAR LARSSON

Närvarande: herrar Larsson i Luttra (c), Adamsson (s), Nelander (fp), Hernelius (m), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Gustavsson i Ängelholm (s), Molin (fp) och Wictorsson (s).

Reservation

av herrar Larsson i Luttra, Boo och Fiskesjö (alla c), vilka ansett

dels att sista stycket i utskottets yttrande bort ersättas med text av följande lydelse:

En levande kommunal demokrati förutsätter, att den kommunala självstyrelsen omfattar frågor som är av väsentlig betydelse för medborgarna. Om självstyrelsen skall bli meningsfull fordras dock samtidigt, att kommunerna ges stor handlingsfrihet. Från centerpartistiskt håll har vid olika tillfällen med skärpa framhållits, att detta är grundläggande principer för vårt lands styrelseskick. Senast vid 1971 års riksdag yrkades i en centermotion, att kommunaldemokratiutredningen skulle få i uppdrag att verkställa en allmän översyn av statsuppsikten över kommunerna. Riksdagen avvisade förslaget med motiveringen, att frågan skall övervägas av länsberedningen. I direktiven ges emellertid inga närmare riktlinjer om hur förhållandet mellan stat och kommun skall utformas.

Statens styrning och kontroll av den kommunala verksamheten tar sig många uttryck. I vissa avseenden har under senare år reformer genomförts i avsikt att minska statsuppsikten. Ett exempel härpå utgör den i förevarande betänkande behandlade propositionen 1972:12, som innebär att underställningsskyldigheten för vissa kommunala beslut upphävs. Delreformer av detta slag hälsas med tillfredsställelse. Samtidigt kan dock på väsentliga samhällsområden konstateras en utveckling i motsatt riktning. Sålunda torde exempelvis ett ökat statligt inflytande ha kommit till stånd över samhällsplaneringen. Detta förhållande kan få till följd, att den kommunala självbestämmanderätten i stor utsträckning begränsas. I detta sammanhang finns också anledning erinra om direktiven för den vid årsskiftet 1971–1972 tillsatta utredningen om kommunernas ekonomi. I utredningsuppdraget ingår nämligen att pröva sådana frågor som möjligheten att begränsa den kommunala beskattningsrätten och att genom regleringar styra den kommunala verksamhetens expansion.

Mot denna bakgrund framstår behovet att göra en samlad översyn beträffande berörda frågor som högst angeläget. Riksdagen bör i princip uttala sig för att överväganden kommer till stånd i syfte att minska den statliga styrningen av kommunerna. En självklar utgångspunkt för detta arbete bör – med hänsyn till motiven bakom kommunindelningsreformen – vara, att kommunerna skall ges sådana resurser att behovet av statlig tillsyn minskar eller blir överflödigt. Särskilt finns anledning framhålla vikten av att statens styrnings- och kontrollintressen vägs mot kommunala demokrativärden. En annan riktpunkt bör vara, att rättslig kontroll genom exempelvis besvärsmyndigheter prövas framför en politisk styrning genom bidragsvillkor, anvisningar och liknande åtgärder.

dels att utskottet under punkt 3 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1972:51 i den del som avses med hemställan punkten 3 tillkännager för Kungl. Maj:t

som sin mening att det pågående utredningsarbetet på det kommunala området bör i fråga om statsuppsikten över kommunerna inriktas på en väsentlig minskning av den statliga styrningen av kommunerna.

Göteborgs Offsettryckeri AB 72 1184 S