

Regeringens proposition

1978/79: 53

om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna;

beslutad den 2 november 1978.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd eller det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

BERTIL HANSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i den statliga tillsynen och kontrollen över kommunerna och landstingskommunerna. Syftet är att öka deras handlingsfrihet och därmed stärka den kommunala självstyrelsen. Enligt propositionen ändras kommunallagen så att kommuner och landstingskommuner får ta upp lån och teckna borgen utan regeringens medgivande. Motsvarande ändringar föreslås beträffande kommunalförbund. Vidare föreslås ändringar i brandlagstiftningen så att kommunernas skyldighet att underställa länsstyrelsen beslut om brandordning slopas. Ändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1979. Slutligen läggs fram förslag om ändringar i 1893 års mäklareordning. Förslaget innebär bl. a. att bestämmelserna om handels- och sjöfartsnämnd förenklas.

1 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977:179)
dels att 4 kap. 8 § skall upphöra att gälla,
dels att 4 kap. 7 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Förelaggen lydelse

7 §

Kommun och landstingskommun får taga upp lån med en återbetalningstid av högst fem år samt lån, som enligt uttryckligt beslut skall användas för betalning av äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer som gäller för det äldre lånet.

Vid förvärv av intecknad egendom får kommun och landstingskommun övertaga betalningsansvar även för sådan intecknad skuld som är ställd att betalas inom lägre tid eller i annan ordning.

Lån i andra fall än som avses i första och andra styckena får tagas upp endast om regeringen medger det.

Bestämmelserna i första och tredje styckena gäller även borgen.

Kommun och landstingskommun får taga upp lån och ingå borgen.

Kommun och landstingskommun får ej upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för fordran. Vid förvärv av egendom får kommun och landstingskommun övertaga betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979 då förordningen (1977:544) om kommuns och landstingskommuns upplåning m. m. skall upphöra att gälla.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrivs

dels att 4 §, 8 § 1 mom. och 16 § lagen (1957:281) om kommunalförbund¹ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att rubriken närmast före 20 § skall lyda "Om besvär".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

För kommunalförbund skall finnas förbundsordning, vilken skall innehålla bestämmelser om

- | | |
|---|---|
| <p>1) förbundets ändamål och medlemmar;</p> | <p>2) förbundets benämning och den ort där förbundet skall <i>ha</i> sitt säte;</p> |
| <p>2) förbundets benämning och den ort där förbundet skall <i>hava</i> sitt säte;</p> | <p>3) fullmäktiges antal och det antal ledamöter i fullmäktige <i>som</i> varje medlem skall utse;</p> |
| <p>3) fullmäktiges antal och det antal ledamöter i fullmäktige varje medlem skall utse;</p> | <p>4) antalet ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse samt, <i>om</i> styrelsen <i>även</i> skall <i>vara sådan nämnd som anges</i> i särskild författning, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet för utseende av ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid;</p> |
| <p>4) antalet ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse samt, <i>därest</i> styrelsen <i>jämväl</i> skall <i>utgöra</i> i särskild författning <i>angiven</i> nämnd, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet för utseende av ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid;</p> | <p>5) den rätt att <i>taga upp</i> lån eller ingå borgen, som <i>medges</i> förbundet <i>och</i> det högsta sammanlagda belopp, <i>till vilket förbundet får taga upp</i> lån eller <i>ingå</i> borgen;</p> |
| <p>5) den rätt att <i>upptaga</i> lån eller ingå borgen, som <i>finnes böra medgivas</i> förbundet, <i>med angivande av</i> det högsta sammanlagda belopp, <i>intill</i> vilket lån <i>må upptagas</i> eller borgen <i>tecknas och i vad mån lån eller borgen som ej fordrar regeringens medgivande må förekomma</i>;</p> | <p>6) den rätt till fondbildning som <i>medges</i> förbundet;</p> |
| <p>6) den rätt till fondbildning, som <i>finnes böra medgivas</i> förbundet;</p> | <p>7) medlems andel i förbundets tillgångar samt vad <i>behövs</i> för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och</p> |
| <p>7) medlems andel i förbundets tillgångar samt vad <i>finnes erforderligt</i> för ordnande av de ekonomiska förhållandena mellan för-</p> | |

¹ Lagen omtryckt 1977:181.

Nuvarande lydelse

bundet och dess medlemmar;

8) särskilt villkor för medlems utträde ur förbundet och uppgörelse, som i anledning därav må erfordras;

9) särskilt villkor för upplösning av förbundet;

10) grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt

11) vad i övrigt må vara nödigt för ordnande av förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Förbundsordning skall vidare innehålla bestämmelser om grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamhetens ordnande och fortsatta bedrivande samt den begränsning av denna skyldighet som skall förekomma. I förbundsordning för förbund som skall handhava angelägenhet, vilken det enligt särskild författning åligger kommun att vårda, må dock icke, såvitt angår sådan angelägenhet, intagas bestämmelse om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel.

Därest förbund skall handhava flera angelägenheter, skall i förbundsordningen angivas, huruvida i förbundet skall finnas endast styrelse eller därutöver en eller flera nämnder, samt i det senare fallet vilka av förbundets angelägenheter som skola omhändervhas av de olika förvaltningsorganen.

Därest förbund har sitt säte inom kommun som icke tillhör förbundet, skall i förbundsordningen angivas å vilken kommuns anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske.

I förbundsordningen må bestäm-

Föreslagen lydelse

dess medlemmar;

8) särskilt villkor för medlems utträde ur förbundet och om den uppgörelse, som kan behövas med anledning av utträdet;

9) särskilt villkor för upplösning av förbundet;

10) grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt

11) vad som i övrigt behövs för att ordna förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Förbundsordning skall vidare innehålla bestämmelser om grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamheten och den begränsning av denna skyldighet som skall förekomma. I förbundsordning för förbund som skall handha angelägenhet, som enligt särskild författning ankommer på kommun, får dock inte, såvitt angår sådan angelägenhet, tagas in bestämmelse om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel.

Om förbund skall handha flera angelägenheter, skall i förbundsordningen anges, huruvida i förbundet skall finnas endast styrelse eller därutöver en eller flera nämnder. I det senare fallet skall också anges vilka av förbundets angelägenheter som skall handhas av de olika förvaltningsorganen.

Om förbund har sitt säte inom kommun som inte tillhör förbundet, skall i förbundsordningen anges på vilken kommuns anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske.

I förbundsordningen får bestäm-

Nuvarande lydelse

mas att suppleanter *skola* utses för fullmäktige. I sådant fall skall i förbundsordningen även bestämmas suppleanternas antal och det antal suppleanter som varje medlem skall utse.

Föreslagen lydelse

mas att suppleanter *skall* utses för fullmäktige. I sådant fall skall i förbundsordningen även bestämmas suppleanternas antal och det antal suppleanter som varje medlem skall utse.

8 §

I m.o.m. Förbundsfullmäktige och suppleanter *väljas* för tre år, räknat från och med den 1 januari året näst efter det, då val i hela riket av kommunfullmäktige ägt rum.

Val av förbundsfullmäktige och suppleanter förrättas vid *sammanträde som avses i 2 kap. 8 § första stycket kommunallagen (1977:179)* år då val i hela riket av kommunfullmäktige ägt rum.

I m.o.m. Förbundsfullmäktige och suppleanter *väljs* för tre år, räknat från och med den 1 januari året näst efter det, då val i hela riket av kommunfullmäktige *och landstingsledamöter* ägt rum.

Val av förbundsfullmäktige och suppleanter förrättas vid *första sammanträdet med de nyvalda kommunfullmäktige eller det nyvalda landstinget* år då val i hela riket av kommunfullmäktige *och landstingsledamöter* ägt rum.

16 §

Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket *samt* 5–9 §§ *och* 5 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning och revision.

Förslag till budget skall *uppgöras* av förbundsstyrelse. Övriga nämnder *skola*, inom tid som *bestämmer* av styrelsen, till denna *ingiva* sina särskilda budgetförslag.

Innan förslaget till budget *uppgöres*, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser.

Vid sammanträde med förbundsfullmäktige före utgången av september månad *fastställs* kommu-

Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket, 5–7 *och* 9 §§ *samt* 5 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning och revision.

Förslag till budget skall *göras upp* av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder *skall*, inom tid som *styrelsen bestämmer*, *ge in* sina särskilda budgetförslag till denna.

Innan förslaget till budget *görs upp*, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser.

Vid sammanträde med förbundsfullmäktige före utgången av september månad *fastställs* kommunal-

Nuvarande lydelse

nalförbundets budget.

I nybildat förbund skall val av revisorer och revisorssuppleanter äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde, och skall valet avse granskning av verksamheten under tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

Föreslagen lydelse

förbundets budget.

I nybildat förbund skall val av revisorer och revisorssuppleanter äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse granskning av verksamheten under tiden från valet till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

3 Förslag till Lag om ändring i brandlagen (1974:80)

Härigenom föreskrivs att 6 § brandlagen (1974:80) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Länsstyrelsen får helt eller delvis befria kommun från skyldighet att hålla brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar, om kommunen har träffat avtal om betryggande hjälp för räddningstjänst från kommunal brandkår i annan kommun. Om kommunen har träffat avtal om sådan hjälp från annan brandkår än som sagts nu eller från annat räddningsorgan än brandkår eller beslutat att annat kommunalt verk än brandförsvaret skall lämna sådan hjälp, får länsstyrelsen delvis befria kommunen från skyldigheten att hålla brandkår.

Vad i denna lag föreskrives om kommunal brandkår äger motsvarande tillämpning på brandkår, annat räddningsorgan och kommunalt verk som avses i första stycket.

Föreslagen lydelse

6 §

Kommun får träffa avtal om att kommunal brandkår i annan kommun, annan brandkår eller annat räddningsorgan skall sköta räddningstjänst i kommunen. Kommun får också besluta att annat kommunalt verk än brandförsvaret skall sköta räddningstjänst i kommunen. Skötseln av all räddningstjänst i hela kommunen får dock överlåtas endast åt kommunal brandkår i annan kommun. Om kravet på en effektiv räddningstjänst tillgodoses genom avtalet eller beslutet, är kommunen inte skyldig att hålla brandkår, materiel, byggnader och anordningar för räddningstjänst som avses med avtalet eller beslutet.

Vad i denna lag föreskrivs om kommunal brandkår tillämpas också på brandkår, annat räddningsorgan och kommunalt verk som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

4 Förslag till Lag om ändring i mäklareordningen (1893:51 s. 1)

Härigenom föreskrivs i fråga om mäklareordningen (1893:51 s. 1)¹

dels att i 5, 6, 7, 11, 12, 21 och 22 §§ orden "Konungens befallningshävande" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsstyrelsen" i motsvarande form,

dels att i 1, 15 och 22 §§ ordet "stad" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "kommun" i motsvarande form,

dels att i 5, 21 och 22 §§ ordet "rådhuset" skall bytas ut mot "kommunens anslagstavla",

dels att 3 och 4 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

I likhet med hvad för Stockholm genom nådiga instruktionen för nämnda stads handels- och sjöfartsnämnden den 24 september 1867 är vordet stadsgadt, skola jemväl uti öfriga städer, hvarest vederbörligen förordnade mäklare redan finnas, stadsfullmäktige tillsätta en särskild nämnd, kallad handels- och sjöfartsnämnd, för behandling af de frågor, som, enligt hvad denna mäklareordning innehåller, böra af särskild nämnd pröfvas och afgöras.

Äfven i stad, där mäklare ej är förordnad, må stadsfullmäktige eller, der sådana ej finnas, allmänna rådstugan, i händelse fråga om mäklares antagande uppstår, ega att, der så nödigt anses, handels- och sjöfartsnämnd för ofvannämnda ändamål utse.

Nämnden skall bestå af minst sju och högst tolf ledamöter, hvilka utses

I kommun, som har antagit mäklare, får kommunfullmäktige tillsätta en särskild handels- och sjöfartsnämnd för behandling av de frågor som enligt denna mäklareordning ankommer på sådan nämnd.

Även annan kommun får tillsätta särskild handels- och sjöfartsnämnd, om fråga om antagande av mäklare uppkommer.

I kommun som avses i första eller andra stycket och som inte har utsett

¹ Senaste lydelse av

5 § 1964:694 21 § 1964:694

6 § 1964:694 22 § 1964:694

7 § 1964:694

11 § 1964:694

12 § 1964:694

Nuvarande lydelse

för viss tid, ej öfverstigande två år; dock må afgående ledamot återväljas. Stadsfullmäktige eller allmän rådstuga ega att, med iakttagande af hvad sålunda och i öfrigt i denna författning om nämnden föreskrifves, för densamma meddela instruktion, som Vår vederbörande Befallningshafvandes pröfning underställes.

Föreslagen lydelse

särskild handels- och sjöfartsnämnd skall kommunstyrelsen vara handels- och sjöfartsnämnd. Sådan kommun kan också uppdraga åt annan nämnd att vara handels- och sjöfartsnämnd.

I fråga om särskild handels- och sjöfartsnämnd tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 2 §, 3 § första stycket, 4 §, 5 § tredje stycket, 7 och 8 §§, 9 § första stycket och 10–12 §§ kommunallagen (1977:179). I annan kommun än Stockholms kommun tillämpas även bestämmelserna i 3 kap. 5 § första stycket och 6 § nämnda lag.

Utan hinder av 2 § 2 förvaltningslagen (1971:290) tillämpas 4 och 5 §§ nämnda lag i samtliga ärenden hos särskild handels- och sjöfartsnämnd.

4 §¹

Den i § 3 omnämnda nämnd äger, såväl vid mäklares avgång som eljest, att pröva, om behov av ny mäklares antagande är för handen. Fråga härom må ej hos nämnden företagas, med mindre underrättelse därom varit vid kallelsen till sammanträdet meddelad och minst hälften av det för nämnden bestämda antal ledamöter är tillstädes. Uppstå i frågan skiljaktiga meningar, gälle den, som av de flesta närvarande ledamöterna omfattas. Bliva rösterna lika, förfalle frågan. Har nämnden beslutit, att mäklare antagas skall, utfärde nämnden kungörelse därom med underrät-

Handels- och sjöfartsnämnd prövar om ny mäklare behöver antagas. Om nämnden har beslutat att mäklare skall antagas, skall nämnden utfärda kungörelse därom. I kungörelsen skall anges när och var ansökan om att antagas till mäklare skall inges. Kungörelsen skall anslås på kommunens anslagstavla och införas i de tidningar i vilka tillkännagivanden som avses i 2 kap. 10 § tredje stycket kommunallagen (1977:179) införs.

¹ Senaste lydelse 1964:694.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

telse, inom vilken tid och varest ansökning att varda till mäklare antagen bör ingivas. Denna kungörelse skall anslås å börs eller, där sådan ej finnes, å rådhuset samt införas i den eller de tidningar, vari kommunala meddelanden för staden införas.

Sedan den utsatta tiden tilländagått, sammanträde nämnden ånyo för att, efter pröfning af ansökningarne, mäklare antaga. Ej må dervid någon såsom antagen anses, derest ej mer än hälften af det för nämnden bestämda antal ledamöter om honom sig förenat. Erhåller ingen af de sökande sådant röstetal, må omröstningen kunna genast eller vid annat sammanträde förnyas; men vinnes ej heller då sådant röstetal, anses frågan om mäklares antagande hafva för den gången förfallit.

Då mäklare blivt av nämnden antagen, göres anmälan därom hos Konungens befallningshavande, som har att för den antagne förordnande utfärda.

När ansökningstiden har gått ut, antar nämnden mäklare.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980. De nya bestämmelserna tillämpas dock redan dessförinnan i fråga om val av särskild handels- och sjöfartsnämnd för tid efter utgången av år 1979.

2. Löpande tjänstgöringstider för ledamöter och suppleanter i särskild handels- och sjöfartsnämnd upphör vid utgången av år 1979.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-11-02

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: statsrådet Hansson

Proposition om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna

1 Inledning

Under senare år har på olika områden genomförts reformer som syftar till att minska den statliga detaljregleringen och kontrollen av kommunerna och landstingskommunerna och därigenom stärka den kommunala självstyrelsen. Det senaste exemplet utgör de beslut som fattades vid 1976/77 års riksmöte med anledning av prop. 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m. (KU 1976/77:25, rskr 148).

I februari 1977 tillkallades en kommitté (Kn 1976:06) för att göra en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna. Kommittén¹, som har antagit namnet statskontrollkommittén, har hittills lagt fram tre delbetänkanden och en forskningsrapport. I det följande kommer de båda första delbetänkandena, som överlämnats i december 1977, att behandlas. Det tredje delbetänkandet (Ds Kn 1978:3) Ökat kommunalt ansvar för barnomsorgen handläggs inom socialdepartementet.

I delbetänkande I (Ds Kn 1977:7) Minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna, Underställning av beslut om lån och borgen föreslår kommittén att kommunallagen (1977:179) ändras så att kommunernas och landstingskommunernas skyldighet att underställa regeringen beslut om att ta upp lån eller ingå borgen tas bort. Motsvarande ändringar föreslås beträffande kommunalförbund. Betänkandet bör fogas till proto-

¹ Kommunalrådet Åke Norling, ordförande, kommunalrådet Roland Agius, mellanstadie läraren Charlotte Branting, landstingsledamoten Olov Lekberg, rättschefen Erik Neergaard, länsrådet Nils Thyreen och kommunalrådet Claes Ånstrand.

kollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Delbetänkande II (Ds Kn 1977:8) Minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna. Underställning av brandordning innehåller förslag till ändringar i brandlagen (1974:80, ändrad senast 1977:493) och brandstadgan (1962:91, omtryckt 1974:81, ändrad senast 1977:925). Kommittén föreslår bl. a. att kommuns skyldighet att underställa länsstyrelsen beslut om brandordning slopas. Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

I en inom kommundepartementet tidigare upprättad promemoria (Ds Kn 1975:6) Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM III, Övriga specialreglerade nämnder m. m. framlades förslag till enhetliga och förenklade regler för vissa specialreglerade kommunala nämnder. Bl. a. föreslogs ändringar i mäklareordningen (1893:51 s. 1, ändrad senast 1975:752) beträffande handels- och sjöfartsnämnd. Promemorian remissbehandlades och ingick därefter i det material som låg till grund för den proposition om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m. som jag har nämnt tidigare. Frågan om ändringar i mäklareordningen återstår dock att behandla. I fråga om gällande rätt och promemorieförslagen hänvisas till promemorian, som fogats som bilaga 2 till prop. 1976/77:1.

Efter remiss har yttranden över delbetänkande I avgetts av allmänna pensionsfonden (första, andra och tredje fondstyrelserna), statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Jönköpings, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Värmlands, Kopparbergs, Jämtlands och Norrbottens län, decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), kommunalbesvärskommittén (Kn 1977:05), fullmäktige i Sveriges riksbank, landstingskommunerna i Stockholms, Jönköpings, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Kopparbergs, Jämtlands och Norrbottens län, Botkyrka, Haninge, Norrtälje, Eskilstuna, Katrineholms, Nyköpings, Jönköpings, Karlskrona, Ronneby, Landskrona, Lunds, Falkenbergs, Halmstads, Laholms, Göteborgs, Mölndals, Uddevalla, Lidköpings, Mariestads, Karlstads, Kristinehamns, Falu, Bergs, Härjedalens, Östersunds, Gällivare, Kalix och Luleå kommuner, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen och Föreningen Sveriges kommunalekonomer. Länsstyrelserna har bifogat yttranden, länsstyrelsen i Stockholms län från Södertälje kommun, länsstyrelsen i Jönköpings län från Svenska kommunförbundets länsavdelning i länet och länsstyrelsen i Blekinge län från Karlshamns och Sölvesborgs kommuner. Yttranden har dessutom inkommit från Järfälla, Stockholms, Enköpings, Tingsryds, Borgholms, Mörbylånga, Torsås, Årjängs, Ånge, Skellefteå och Umeå kommuner.

Över delbetänkande II har efter remiss yttranden avgetts av rikspolissty-

relsen, överbefälhavaren, civill försvarsstyrelsen, statens järnvägar, luftfartsverket, riksrevisionsverket, statens naturvårdsverk, statens strålskyddsinstitut, generaltullstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens industriverk, statens brandnämnd, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län, decentraliseringsutredningen, Enköpings, Uppsala, Östhammars, Finspångs, Norrköpings, Åtvidabergs, Markaryds, Växjö, Emmaboda, Oskarshamns, Gotlands, Kristianstads, Ängelholms, Bengtsfors, Borås, Hallsbergs, Kumla, Örebro, Fagersta, Surahammars, Västerås, Gävle, Härnösands, Sundsvalls, Örnsköldsviks och Umeå kommuner, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kommunalarbetareförbundet, TCO, Brandmännens riksförbund, Svenska brandbefälens riksförbund, Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund och försäkringsbolaget Folksam. Länsstyrelserna har bifogat yttranden, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands och Kristianstads län från Svenska kommunförbundets länsavdelning i resp. län och länsstyrelsen i Kalmar län från Borgholms, Hultsfreds, Högsby, Mönsterås, Nybro, Torsås, Vimmerby och Västerviks kommuner. Yttranden har dessutom inkommit från Järfälla, Ronneby och Vellinge kommuner samt Svenska kommunförbundets länsavdelning i Jönköpings län.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*. Remissyttrandena över promemorian Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM III. Övriga specialreglerade nämnder m. m. redovisades i bilaga 5 till prop. 1975/76:1.

Jag har i detta ärende samrått med chefen för ekonomi- och budgetdepartementen.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmän bakgrund

Den kommunala självstyrelsen är av stor betydelse för vårt lands styrelseskick. En förstärkning av kommunernas och landstingskommunernas roll i beslutsfattandet är av stor vikt för att samhällsverksamheten skall kunna utformas nära de enskilda människorna. Från demokratisk synpunkt är det en angelägen uppgift att öka den kommunala handlingsfriheten och därmed ge den kommunala självstyrelsen ett större reellt innehåll.

Under de senaste decennierna har förutsättningarna för att öka kommunernas och landstingskommunernas ansvar i hög grad förbättrats. Kommunerna och landstingskommunerna har numera resurser att i större utsträckning än tidigare självständigt handha de uppgifter som lagts på dem. I takt med den kommunala verksamhetens utbyggnad har förvaltningsorganisa-

tionen tillförts sakkunskap på olika områden. Den service som kommunförbunden lämnar sina medlemmar har också i betydande utsträckning medverkat till effektivitet och enhetlighet i den kommunala och landstingskommunala verksamheten.

Förhållandet mellan statliga och kommunala organ måste präglas av samverkan på skilda områden och i olika former. Detta är en förutsättning för att gemensamma samhällliga mål skall kunna uppnås. Eftersom statsmakterna har det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen, måste de dock bl. a. genom lagar och förordningar kunna ange ramar för kommunernas och landstingskommunernas befogenheter. De utövar vidare viss tillsyn och kontroll över den kommunala verksamheten. Det sker bl. a. genom att kommunala beslut efter överklagande eller underställning prövas av statlig myndighet, förvaltningsdomstol eller regeringen. Vidare utfärdar centrala statliga myndigheter föreskrifter, anvisningar och råd för vissa kommunala verksamhetsområden. Statliga myndigheter, främst länsstyrelserna, utövar också en allmän tillsyn över kommunal verksamhet. Vid utformningen av den statliga tillsynen och kontrollen över kommuner och landstingskommuner är det nödvändigt att göra en avvägning mellan olika intressen. Önskemålen om ökat lokalt inflytande måste vägas mot exempelvis medborgarnas krav på rättsäkerhet och lika tillgång till samhällsservice.

Ansvarsfördelningen mellan olika samhällsorgan har successivt förändrats. Regeringen och riksdagen har vid skilda tillfällen uttalat att behovet av statlig tillsyn och detaljreglering har minskat. I samband med beslut om reformer på olika samhällsområden har förändringar i statskontrollen gjorts. Ett kännetecken för 1977 års kommunallagsreform (prop. 1975/76:187, prop. 1976/77:1, KU 25, rskr 148) är att lagstiftningen lämnar största möjliga frihet för kommunerna och landstingskommunerna att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. Det har vidare i direktiven för vissa kommittéer angetts att även frågan om den statliga tillsynen skall prövas under utredningsarbetet. Regeringen har också ansett det angeläget att göra en samlad översyn av statens tillsyn och kontroll över kommunerna och landstingskommunerna. En särskild utredning – statskontrollkommittén (Kn 1976:06) – tillsattes i februari 1977.

Under utredningsarbetets gång har kommittén haft kontakter med kommuner och landstingskommuner. Dessa har framfört synpunkter och förslag till förenklingar. Det är enligt min mening väsentligt att kommunernas och landstingskommunernas kunskaper och erfarenheter tas till vara i ett översynsarbete av detta slag. Den kartläggning av aktuella problem som kommittén genomfört har enligt vad jag har erfarit lett till kontakter med andra kommittéer, vilkas uppdrag berör kommuner och landstingskommuner. Som statskontrollkommittén har framhållit i en skrivelse till dessa kommittéer är det betydelsefullt att samma principiella betraktelsesätt läggs på utformningen av den statliga tillsynen inom olika kommunala verksamhetsområden.

En betydande del av statskontrollen över kommunerna och landstingskommunerna sker genom myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd. I direktiven för statskontrollkommitténs arbete framhöll min företrädare att de statliga myndigheternas föreskrifter m. m. borde uppmärksammas från kommunal självstyrelsesynpunkt. Kommittén har i en skrivelse till regeringen anfört att en mer systematisk medverkan från de statliga myndigheternas sida är nödvändig. Mot den bakgrunden har regeringen den 26 oktober 1978 på mitt förslag beslutat att ge de centrala statliga myndigheterna i uppdrag att se över föreskrifter, anvisningar och råd i syfte att öka den kommunala självstyrelsen. Myndigheterna skall i första hand pröva de förslag till förändringar som har förts fram av kommuner och landstingskommuner. Översynen skall bedrivas i samarbete med bl. a. kommunförbunden och redovisas till kommundepartementet.

Vissa beslut av kommuner och landstingskommuner prövas och fastställs av regeringen eller annan statlig myndighet efter underställning. Enligt min uppfattning bör den grundläggande utgångspunkten vara att denna ingripande statliga kontrollform skall användas endast i speciella undantagsfall. Normalt sker statlig kontroll av kommunala och landstingskommunala organs sätt att fullgöra sina uppgifter först sedan kontrollåtgärder har påkallats genom besvär eller när något missförhållande har uppstått eller kan befaras. Det utmärkande för underställningsinstitutet däremot är att det kommunala eller landstingskommunala beslutet blir gällande bara om det godkänns av statlig myndighet. Jag anser att denna typ av generell statskontroll mindre väl stämmer överens med en modern syn på samspelet mellan å ena sidan statliga och å andra sidan kommunala och landstingskommunala organ.

Kommuns och landstingskommuns skyldighet att underställa statlig myndighet beslut för fastställelse har avskaffats på en rad områden. Samspelet mellan statliga och kommunala organ har i stället utvecklats på annat sätt. De statliga myndigheterna har exempelvis i större utsträckning än tidigare fått till uppgift att genom allmänna råd underlätta för kommunerna och landstingskommunerna att fullgöra sina uppgifter. En likartad utveckling bör enligt min mening komma till stånd också på andra verksamhetsområden.

Mot bakgrund av den grundsyn som jag nu har gett uttryck för kommer jag i det följande att behandla två förslag om slopad underställningsskyldighet som statskontrollkommittén har lagt fram. Det gäller beslut om lån och borgen samt brandordning. Jag avser vidare att ta upp vissa förslag som gäller handels- och sjöfärtsnämnd.

2.2 Underställning av beslut om lån och borgen

I 4 kap. kommunallagen, som handlar om ekonomisk förvaltning, finns bestämmelser om kommuns och landstingskommuns rätt att ta upp lån och

teckna borgen. Enligt 4 kap. 7 § får kommun och landstingskommun utan regeringens medgivande ta upp lån med en återbetalningstid av högst fem år samt lån som skall användas för betalning av äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer som gäller för det äldre lånet. Vid förvärv av in-tecknad egendom får kommun och landstingskommun överta betalningsansvar även för sådan in-tecknad skuld som är ställd att betalas inom längre tid än fem år. Dessa bestämmelser anger gränserna för den allmänna underställningsfria lånerätten. I andra fall får kommun och landstingskommun ta upp lån endast om regeringen medger det. Bestämmelserna om lån gäller i huvudsak också i fråga om borgen.

I 4 kap. 8 § behandlas den rätt regeringen har att befria kommuner och landstingskommuner från underställning i fråga om speciella lån och borgensåtaganden. Regeringen kan föreskriva att kommunerna eller landstingskommunerna utan särskilt medgivande får ta upp lån av statsmedel, som beviljas av statlig myndighet, och lån för särskilt angivna ändamål. Genom sådana föreskrifter kan kommunerna också få rätt att åta sig ansvarighet gentemot staten för lån som av statsmedel beviljas annan än resp. kommun och att ikläda sig borgensansvar för lån av visst slag. Närmare bestämmelser om detta finns i förordningen (1977:544) om kommuns och landstingskommuns upplåning m. m.

I fråga om kommunalförbund tillämpas enligt 16 § lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181) bestämmelserna i 4 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen om kommuns och landstingskommuns lånerätt på motsvarande sätt. Dessutom gäller enligt 4 § 5 lagen om kommunalförbund att förbundsordning skall innehålla bestämmelser om den rätt att ta upp lån eller ingå borgen som medlemmarna ger förbundet och i vad mån lån eller borgen som inte fordrar regeringens medgivande får förekomma.

I propositionen om kommunal demokrati, ny kommunallag m. m. (prop. 1975/76:187) uttalade dåvarande chefen för kommundepartementet att det utredningsmaterial som då förelåg närmast gav vid handen att den statliga kontrollen över kommunernas och landstingskommunernas upplåning inte utgjorde något ändamålsenligt instrument vare sig för att trygga en sund kommunal ekonomi eller för att tillgodose statens behov av överblick och inflytande över kreditmarknaden. Han ansåg emellertid att frågan om hur reformbehovet borde tillgodoses inte tillförlitligen kunde bedömas med ledning av det utredningsmaterial som då förelåg. Det kunde därför inte då komma i fråga att helt avskaffa eller på ett genomgripande sätt ändra den statliga lånekollen.

Nu har statskontrollkommittén redovisat en utredning av frågan om underställning av kommunala och landstingskommunala beslut om lån och borgen. Kommittén har funnit att den statliga lånekollen numera saknar betydelse när det gäller att skydda kommunernas och landstingskommunernas förmögenhet och tillgodose statens intresse av stabiliseringspolitisk samordning. Den särskilda kontroll av lånebeslutens kompetenslighet som

förekommer vid regeringens tillståndsprövning är enligt kommittén inte nödvändig, om underställningen tas bort. Kommittén finner inte heller i övrigt några skäl som talar för att underställningsskyldigheten bör behållas.

Kommittén föreslår att underställningsskyldigheten avskaffas. Bestämmelserna i 4 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen om att kommun och landstingskommun i andra fall än som anges i lagen får ta upp lån och ingå borgen endast om regeringen medger det tas enligt kommitténs förslag bort. De ersätts med en allmänt hållen bestämmelse av innebörd att kommun och landstingskommun får ta upp lån och åtaga sig borgensansvar och ansvarighet i övrigt för lån. Ändringen föreslås gälla även för kommunalförbund. Kommittén föreslår att 4 § 5 lagen om kommunalförbund ändras i enlighet härmed.

Kommittén anser vidare att kommunala och landstingskommunala borgensåtaganden bör redovisas på ett lättillgängligt sätt i samband med att kommuns resp. landstingskommuns budget och bokslut upprättas. Några bestämmelser om sådan redovisning behöver dock enligt kommittén inte tas in i kommunallagen. Kommittén utgår från att kommunförbunden verkar för att den rekommenderade ordningen tillämpas. Kommitténs förslag innebär slutligen att förordningen om kommuns och landstingskommuns upplåning m. m. upphävs.

Samtliga remissinstanser, så när som på en som inte tar ställning, tillstyrker kommitténs förslag att underställningsskyldigheten i fråga om lån och borgen avskaffas eller lämnar det utan erinran. Flertalet remissinstanser instämmer i vad kommittén anför till stöd för förslagen. Några remissinstanser föreslår på vissa punkter andra lösningar än de som kommittén förordar eller kompletteringar till kommitténs förslag.

I likhet med kommittén och remissinstanserna anser jag att den statliga kontrollen genom underställningsprövning av den kommunala och landstingskommunala upplåningen inte längre behövs. Jag kan i allt väsentligt instämma i de överväganden som ligger till grund för kommitténs förslag. I fortsättningen kommer jag att begränsa mig till att behandla de synpunkter och förslag i vissa delfrågor som några remissinstanser har framfört.

LO anser att man med hänsyn till osäkerheten om konsekvenserna av den föreslagna reformen bör överväga att införa en lagbestämmelse om fullmakt för regeringen att i särskilda fall upphäva den underställningsfria lånerätten. Denna bestämmelse skulle enligt LO tillämpas i krislägen och då ett förutsett missförhållande bara kan rättas till genom finansåstramning. För egen del anser jag att ett sådant bemyndigande inte behövs. Det finns inom ramen för den ekonomiska politiken mera effektiva medel än underställningsskyldigheten att använda för att påverka den kommunala upplåningen i krislägen av det slag som LO avser.

Riksrevisionsverket anser att tvingande bestämmelser om redovisning av kommunernas och landstingskommunernas borgensåtaganden bör införas i

kommunallagen. Som jag har nämnt tidigare anser kommittén att sådana bestämmelser inte behövs. Kommittén utgår från att kommunförbunden verkar för att kommuner och landstingskommuner redovisar sina borgensåtaganden på lämpligt sätt. För egen del ansluter jag mig till kommitténs uppfattning. Bestämmelser om redovisning av borgensåtaganden i samband med att budget och bokslut upprättas är för övrigt detaljregler av det slag som inte har sin plats i kommunallagen. Där anges mycket kortfattat endast grunddragen av vad budgeten skall innehålla. Om bokslutets innehåll finns inga bestämmelser alls i kommunallagen.

Några remissinstanser tar upp frågan om kommuns och landstingskommuns befogenhet att upplåta panträtt i fast egendom till säkerhet för lån. Regeringen meddelar inte tillstånd för lån mot säkerhet i form av panträtt i kommuns eller landstingskommuns fasta egendom. När en kommun eller landstingskommun förvärvar intecknad egendom får den dock överta betalningsansvar för intecknad skuld. Detta framgår indirekt av 4 kap. 7 § andra stycket kommunallagen. Regeringens praxis går tillbaka på ett avgörande från 1920-talet (Kungl. Maj:ts beslut den 7 februari 1924 med anledning av ansökan om lånetillstånd från Flens municipalsamhälle). I detta fall avgav Svenska stadsförbundets finansråd yttrande över låneansökningen. Finansrådet framhöll att det enligt en oskriven men inte desto mindre allmänt iakttagen regel gällde att en kommun inte får pantsätta någon egendom till viss fordringsägare utan skall svara med samtliga sina tillgångar och hela sin skattekraft för varje låneförbindelse.

Ett slopande av regeringens länekontroll innebär enligt kommitténs mening ingen ändring i rättsläget. Två av de tre remissinstanser som yttrar sig särskilt på denna punkt, nämligen Hallands läns landstingskommun och Göteborgs kommun, utgår i sina yttranden också från att någon ändring inte skall ske i nuvarande praxis. Kristinehamns kommun anser däremot att det inte finns skäl att behålla praxis på detta område. Enligt min mening bör man inte överge principen att kommuner och landstingskommuner inte får upplåta panträtt i sin fasta egendom till säkerhet för lån som de har tagit upp. Den verkliga säkerheten för kommunala och landstingskommunala lån utgörs dels av all den fasta och lösa egendom som kommunen eller landstingskommunen äger, dels av kommunens eller landstingskommunens hela skattekraft. För tilltron till kommunerna och landstingskommunerna som låntagare är det väsentligt att långivarna kan utgå från att krediten kan baseras på båda dessa faktorer. Även om en kommun eller landstingskommun kanske i enstaka fall tillfälligt skulle kunna skaffa sig lån på bättre villkor genom att upplåta panträtt i fastighet, kan dock kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att erhålla kredit i längden bli lidande om långivarna börjar räkna med möjligheten att kommunerna och landstingskommunerna tillgodoser vissa långgivare genom att anvisa särskild säkerhet. Det förhållande att kommunerna och landstingskommunerna inte får upplåta panträtt i fastighet till säkerhet för lån kan alltså antas bidra till att

långgivarnas förtroende för kommunerna och landstingskommunerna som läntagare upprätthålls.

Göteborgs kommun anser att det bör övervägas om lagförslaget i förtydligande syfte bör kompletteras med ett uttryckligt förbud för kommun att pantförskriva fast egendom utom när det gäller redan in-tecknad egendom. Som skäl anför kommunen att nuvarande praxis vilar på ett avgörande långt tillbaka i tiden. Denna lagstiftningsfråga har varit aktuell vid ett tidigare tillfälle. I promemorian (SOU 1936:35) angående ändring av bestämmelserna rörande kommuns underställningsfria lånerätt anfördes att pantsättning som säkerhet för kommunala lån i allmänhet inte är förtjänt av statsmakternas gillande. En remissinstans ifrågasatte om inte förbud borde föreskrivas för kommun att ställa särskild säkerhet för visst lån. I propositionen med förslag till vissa ändringar i bestämmelserna om den kommunala lånerätten (prop. 1937:169) förklarade föredraganden utan närmare motivering att han inte var beredd att förorda ett uttryckligt förbud för kommuner och landstingskommuner att ta upp lån mot säkerhet.

Kommittén anser att det inte behövs något pantsättningsförbud i kommunallagen. För egen del vill jag anföra följande. Visserligen är det vägledande avgörandet av ganska gammalt datum. Men principen att kommunerna och landstingskommunerna inte får upplåta panträtt i sin egendom är ändå fast rotad. Den innebär att kommunerna och landstingskommunerna inte får ta upp lån mot säkerhet av panträtt i fastighet. Däremot får de, som jag har nämnt förut, vid förvärv av in-tecknad egendom överta betalningsansvaret för in-tecknad skuld. Det är upplåtandet av panträtt genom överlämnande av pantbrev som i princip är otillåtet. Det finns däremot inget hinder mot att en kommun eller landstingskommun tar ut pantbrev i sin fasta egendom. Inskrivningsmyndigheten får inte avslå en ansökan om in-teckning på den grunden att fastigheten ägs av en kommun eller landstingskommun (Nytt juridiskt arkiv 1975 s. 110). Liksom andra fastighetsägare kan nämligen en kommun eller landstingskommun i samband med försäljning av en fastighet behöva ta ut pantbrev till säkerhet för ogulden köpeskilling. Kommunerna har också ett intresse av att kunna ta ut pantbrev till säkerhet för ett avtalsvite som skall säkerställa att en köpare av en obebyggd småhusfastighet inom en viss tid låter bebygga fastigheten. Möjligheten för kommunerna att redan före en försäljning av en fastighet ta ut pantbrev i fastigheten att ställas som säkerhet för den blivande köparens lån kan också ha praktisk betydelse.

Principen att kommuner och landstingskommuner inte får upplåta panträtt i sin fasta egendom har hittills kommit till klart uttryck endast i regeringens praxis i ärenden om lånetillstånd. Regeringen har därvid vägrat att ge tillstånd att ta upp lån mot säkerhet av in-teckning i fast egendom. Såvitt jag har kunnat utröna har regeringen emellertid inte i dessa sammanhang som grund för beslutet uttryckligen hänvisat till någon allmän rättsregel eller rättsgrundsats om att kommuner och landstingskommuner inte får upplåta panträtt i sin fasta egendom. Några uttalanden i förarbetena till kommunallagstiftningen

eller några avgöranden av regeringsrätten i kommunalbesvärsmål som stadfäster en sådan regel finns inte heller. Kommitténs uppfattning att den princip som har kommit till uttryck i regeringens praxis i ärenden om lånetillstånd bör upprätthållas, även om underställningsskyldigheten tas bort, har föranlett erinringar från endast en remissinstans. Som framgår av det föregående delar jag kommitténs uppfattning. Jag anser emellertid att ett borttagande av underställningsskyldigheten kan befaras leda till osäkerhet om rättsläget och att det därför bör övervägas om inte ett uttryckligt förbud mot upplåtelse av panträtt i kommunernas och landstingskommunernas fasta egendom bör tas in i kommunallagen.

Eftersom principen att kommunerna och landstingskommunerna inte får upplåta panträtt i sin fasta egendom har följts hittills, behöver det enligt min mening knappast befaras att en uttrycklig lagregel med denna principiella innebörd skulle medföra praktiska svårigheter för kommunerna och landstingskommunerna. Av 59 § lagen (1955:183) om bankrörelse (ändrad senast 1977:693) och 28 § lagen (1955:416) om sparbanker (ändrad senast 1977:694) följer att bankaktiebolag och sparbanker får lämna lån utan säkerhet till bl. a. kommuner och landstingskommuner. I författningar som rör lån av statliga medel föreskrivs, där kommuner eller landstingskommuner kan vara låntagare, regelmässigt att lån lämnas utan säkerhet eller att kommun eller landstingskommun inte behöver ställa sådan säkerhet i form av panträtt i fast egendom som krävs av andra låntagare. Exempel på sådana bestämmelser är 8 § kungörelsen (1962:538) om förbättringslån (omtryckt 1976:789, ändrad senast 1977:336), 4 § tomträttslånekungörelsen (1965:905, omtryckt 1976:793), 12 § bostadslånekungörelsen (1967:552, omtryckt 1973:534, ändrad senast 1977:334), 5 § kungörelsen (1968:227) om markförvärvslån till kommun (omtryckt 1976:792, ändrad senast 1977:247), 14 § kungörelsen (1973:400) om statligt stöd till allmänna samlingslokaler (omtryckt 1976:794, ändrad senast 1977:337), 18 § bostadsfinansieringsförordningen (1974:946, omtryckt 1976:788, ändrad senast 1977:1180), 5 § förordningen (1976:257) om lån för förvärv av egnahemsfastighet i vissa fall och 12 § förordningen (1977:332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus m. m. (ändrad 1977:1184). Här kan vidare nämnas att stadshypoteksförening enligt 31 § lagen (1968:576) om Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och om stadshypoteksföreningar (omtryckt 1974:261, ändrad senast 1978:213) får lämna lån till kommun utan in-teckningssäkerhet. Lån till kommun får dock lämnas endast för bebyggelse som finansieras med stöd av statligt bostadslån eller statligt lån för anordnande av allmän samlingslokal. Sparbankernas in-teckningsaktiebolag och Svensk bostadsfinansiering AB BOFAB har motsvarande möjlighet att lämna lån till kommun (prop. 1975/76:158 s. 14). Ett uttryckligt förbud för kommuner och landstingskommuner att ta upp lån mot säkerhet i form av pantbrev i fast egendom kan alltså inte antas försvåra för kommunerna att finansiera bostadsbyggande m. m.

Vad jag nu har anfört avser fast egendom. Såvitt jag har kunnat utröna

finns det varken i förarbetena till kommunallagstiftningen eller i avgöranden av regeringen, annan myndighet eller domstol några uttalanden som rör befogenhet för kommunerna och landstingskommunerna att upplåta panträtt i lös egendom. Denna fråga torde också sakna praktisk betydelse utom möjligen beträffande panträtt i fartyg. Med hänsyn till principen att kommunerna och landstingskommunerna svarar för sina förbindelser med all sin egendom och hela sin skattekraft bör enligt min mening en föreskrift om förbud mot pantsättning gälla också för lös egendom. För en sådan ordning talar också att osäkerhet om rättsläget annars lätt skulle uppkomma.

Med stöd av vad jag nu har anfört förordar jag att det i kommunallagen tas in en uttrycklig föreskrift om förbud för kommunerna och landstingskommunerna att upplåta panträtt i sin egendom. Det synes inte vara nödvändigt att medge några undantag från en sådan bestämmelse. Ett förbud mot pantsättning hindrar inte att kommunerna och landstingskommunerna vid förvärv av egendom övertar betalningsansvaret för lån som redan tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen. För tydlighetens skull anser jag dock att detta bör uttryckligen anges i lagtexten.

En följd av den bestämmelse om pantsättningsförbud som jag förordar blir att ett beslut i strid mot bestämmelsen kommer att upphävas, om kommunalbesvär anförs mot beslutet. Om det upphävda beslutet redan har verkställts, blir kommunen eller landstingskommunen vidare enligt 7 kap. 6 § kommunallagen skyldig att vidta åtgärder för rättelse av verkställigheten i den mån detta är möjligt. Jag anser att det inte är lämpligt att införa några bestämmelser i lag om de civilrättsliga konsekvenserna av ett kommunalt beslut som har fattats i strid mot förbudet eller av att ett sådant beslut blir upphävt efter kommunalbesvär. Det är enligt min mening knappast möjligt att utforma sådana bestämmelser så att en tillfredsställande lösning i det enskilda fallet kan uppnås. Liksom när det gäller de civilrättsliga konsekvenserna av kommunala beslut i övrigt som strider mot författningsföreskrifter eller kommunalrättsliga grundsatser måste det därför överlämnas åt rättstillämpningen att lösa de tvistefrågor som kan uppkomma.

Enligt Svenska bankföreningen kunde övervägas att i den lånebestämmelse som kommitténs föreslår göra det tillägget att lånerätten gäller för sådana angelägenheter som kommun och landstingskommun enligt 1 kap. 4 § kommunallagen själva får vårda eller som annars ankommer på dem. Kommun och landstingskommun får självfallet inte ta upp lån eller ingå borgen för andra ändamål än sådana som ligger inom den kommunala kompetensen. Bestämmelserna i 4 kap. kommunallagen om ekonomisk förvaltning vilar på den förutsättningen att de inkomster av olika slag varmed kommuner och landstingskommuner finansierar sin verksamhet används för angelägenheter som är kompetensenliga. Detta behöver enligt min mening inte sägas ut i en bestämmelse som endast syftar till att reglera den kommunala lånerätten som sådan och att undanröja den eventuella oklarhet

om kommuns och landstingskommuns lånerätt som kan uppstå när de nuvarande lånebestämmelserna tas bort.

Kommunalbesvärskommittén anför i sitt remissyttrande att det i 4 kap. 7 § kommunallagen bör sägas uttryckligen att kommun eller landstingskommun inte får ta upp lån för att täcka driftkostnader. Annars kan enligt kommunalbesvärskommitténs uppfattning ett kommunalt beslut att ta upp lån för driftändamål inte upphävas efter kommunalbesvär, om 4 kap. 7 § får den avfattning som föreslås i betänkandet. Utgångspunkten för kommunalbesvärskommitténs förslag är att det bedöms lämpligt att lånerätten är begränsad så att lån inte får tas upp för driftändamål.

Statskontrollkommittén fäster i betänkandet uppmärksamheten på att lån för bestridande av driftkostnader inte är förenliga med bestämmelsen i 4 kap. 1 § kommunallagen om att kommuns och landstingskommuns egendom bör förvaltas så att förmögenheten inte minskas. Kommittén tillägger att det inte finns något hinder att ta upp tillfälliga lån för att erhålla rörelsemedel.

För egen del vill jag framhålla att avsikten med bestämmelsen i 4 kap. 1 § om den kommunala förmögenhetsförvaltningen är att slå fast en princip. Att bestämmelsens rättsliga verkningar således är begränsade kommer till uttryck genom ordet "bör". Bestämmelsens ändamål är inte att skapa ett för alla situationer kategoriskt förbud mot förmögenhetsminskning. Bestämmelsen innefattar ett principiellt förbud mot upplåning för driftändamål. Kommuner och landstingskommuner anses dock ha rätt att ta upp tillfälliga lån för att skaffa rörelsemedel och att i en besvärlig ekonomisk situation täcka driftkostnader med kortfristiga lån.

Det principiella förbudet mot att ta upp lån för driftändamål, vilket härleds ur bestämmelsen i 4 kap. 1 § om den kommunala förmögenhetsförvaltningen, är allmänt erkänt bland kommuner och landstingskommuner. Det är en viktig norm för dessas ekonomiska förvaltning. Det är enligt min mening angeläget att den står fast. Jag anser däremot inte att det finns anledning att skriva in ett uttryckligt förbud mot upplåning för driftändamål i kommunallagen. Det är knappast motiverat att just i detta fall precisera och skärpa principen om förmögenhetsskyddet. Den nya bestämmelsen i 4 kap. 7 § om lånerätt slår helt allmänt fast att kommuner och landstingskommuner har befogenhet att ta upp lån, något som tidigare inte sagts uttryckligen i kommunallagen. Liksom tidigare får den allmänna lånerätten vidkännas vissa begränsningar. En av dessa är som jag tidigare har nämnt att lån inte får tas upp för ändamål som faller utanför området för den kommunala kompetensen. En annan är den som följer av den allmänna regeln om förmögenhetsskyddet. Vad det principiella förbud mot upplåning för driftändamål som härleds ur 4 kap. 1 § innebär för utgången i kommunalbesvärsfall om kommunal upplåning har jag ingen anledning att gå in på här. Det får i likhet med frågan om räckvidden i övrigt av regeln om förmögenhetsskyddet överlämnas åt rättspraxis. Även om det – som jag nyss har sagt – är viktigt att upprätthålla principen att upplåning för driftändamål inte får ske, anser jag

sålledes inte att någon föreskrift om förbudet bör tas in i 4 kap. 7 §. Det är för övrigt svårt att formulera huvudregeln och undantagen från denna så att bestämmelsen får någon substans.

Enligt 4 kap. 6 § kommunallagen får medel ur kapitalfond tas i anspråk för driftändamål endast om regeringen medger det. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse vid kommunallagens tillkomst år 1977. Ronneby kommun anser att kommunfullmäktige självständigt bör få besluta om användning av kapitalfond för annat ändamål än det som fonden avser. Statskontrollkommittén har i sitt betänkande inte berört den form av underställning som behandlas i 4 kap. 6 §. Jag förutsätter att kommittén, som enligt direktiven har att ägna särskild uppmärksamhet åt underställning av kommunala beslut, behandlar frågan i sitt fortsatta utredningsarbete.

Ett par remissinstanser berör bestämmelserna i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500) om underställning av de kyrkliga kommunernas beslut om lån och borgen. Jag delar uppfattningen att denna fråga bör tas upp. Den omfattas emellertid inte av statskontrollkommitténs uppdrag. Däremot görs f. n. en översyn av lagen om församlingsstyrelse av en särskild utredare (Kn 1977:04). Syftet med översynen är enligt direktiven att bringa lagen i överensstämmelse med den nya kommunallagen i den mån olikheter inte är sakligt betingade.

Mot bakgrund av vad jag har anfört i det föregående förordar jag att bestämmelserna i kommunallagen om underställning av beslut om lån och borgen tas bort och ersätts av en bestämmelse i 4 kap. 7 § om att kommun och landstingskommun får ta upp lån och ingå borgen. Enligt min mening finns det med hänsyn till innebörden av begreppet borgen inte anledning att, som kommittén föreslår, därutöver ange att kommuner och landstingskommuner får åtaga sig ansvarighet i övrigt för lån. Den bestämmelse om pantsättningsförbud som jag har förordat i det föregående bör också tas in i paragrafen.

De bestämmelser om kommunernas och landstingskommunernas rätt att ta upp lån och ingå borgen och om pantsättningsförbud som jag har förordat bör gälla också för kommunalförbund. Eftersom 16 § lagen om kommunalförbund innehåller en hänvisning till 4 kap. 7 § kommunallagen, föranleder detta, utom en redaktionell ändring i 16 § lagen om kommunalförbund, endast en följdändring i 4 § 5.

I 8 § 1 mom. andra stycket lagen om kommunalförbund finns f. n. en bestämmelse om att val av förbundsfullmäktige och suppleanter förrättas vid sammanträde som avses i 2 kap. 8 § första stycket kommunallagen. Denna hänvisning är missvisande. Bestämmelsen bör enligt min mening ändras så att det klart framgår när fullmäktige och suppleanter skall väljas. Enligt mitt förslag skall valet förrättas vid första sammanträdet med de nyvalda kommunfullmäktige eller det nyvalda landstinget. Därigenom blir det möjligt för förbundsfullmäktige att hinna med att utse styrelse och övriga nämnder i kommunalförbundet före årsskiftet. I 4 §, 8 § 1 mom. och 16 § lagen om kommunalförbund bör dessutom göras vissa språkliga justeringar.

Rubriken före 20 § lagen om kommunalförbund lyder f. n. "Om besvär och underställning". Efter de ändringar i paragrafen som gjordes i samband med kommunallagsreformen år 1977 handlar den endast om besvär. Rubriken bör därför ändras så att den lyder "Om besvär".

De lagändringar som jag har förordat i det föregående bör träda i kraft den 1 juli 1979. Förordningen om kommuns och landstingskommuns upplåning m. m. bör upphöra att gälla när ändringen i kommunallagen träder i kraft.

När bestämmelserna om underställning av beslut om lån och borgen har tagits bort, finns inte längre någon grund för regeringens fastställelseprövning. Det innebär att regeringen efter utgången av juni 1979 inte längre kan pröva frågor om tillstånd att ta upp lån eller ingå borgen. Detta gäller naturligtvis också i fråga om tillståndsärenden som har kommit in till regeringskansliet tidigare men som ännu inte är avgjorda den 1 juli 1979. De beslut i tillståndsärenden som regeringen har fattat före lagändringarnas ikraftträdande den 1 juli 1979 är enligt allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser i och för sig giltiga även efter denna tidpunkt. Från formell synpunkt är det emellertid inget som hindrar att en kommun eller landstingskommun, som har fått tillstånd att ta upp ett lån, efter ikraftträdandet beslutar att ta upp lånet på andra villkor än de som regeringen har förutsatt i tillståndsbeslutet. Om lånet redan har tagits upp, förutsätter en ändring av villkoren självfallet i regel långivarens medgivande. Ett nytt beslut krävs naturligtvis alltid för att ändring skall kunna ske i förhållande till kommunens eller landstingskommunens tidigare beslut. Några särskilda bestämmelser torde inte behövas för att lösa de övergångsfrågor som kan uppkomma i samband med att underställningsskyldigheten tas bort.

2.3 Underställning av brandordning

Kommunerna har det primära ansvaret för såväl räddningstjänst som förebyggande åtgärder mot brand. För dessa uppgifter skall kommunen hålla ett brandförsvaret som tillfredsställer skäligen anspråk på effektivitet. Bestämmelser härom finns i 2 § brandlagen. I lagen finns också bestämmelser om bl. a. det kommunala brandförsvarets organisation, ledningen av räddningstjänsten, ingrepp i annans rätt, tjänsteplikt, skyldighet för enskilda att vidta vissa förebyggande åtgärder och ersättning till den som har deltagit i räddningstjänst. Närmare bestämmelser om bl. a. det kommunala brandförsvaret samt bestämmelser om brandsyn, sotning, eldning utomhus och tillsyn över brandförsvaret finns i brandstadgan.

Med räddningstjänst avses enligt 1 § brandlagen verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön, under förutsättning att det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för räddningsåtgärderna och omständigheterna i övrigt kan anses påkallat att staten eller kommun svarar för att sådana

åtgärder vidtas. Begreppet räddningstjänst omfattar däremot inte sjukvård, sjuktransporter eller ambulansflygtjänst. Brandlagen är inte heller tillämplig på skyddsåtgärder vid atomolyckor eller på sjöräddning eller fjällräddning.

För att handha förvaltningen av brandförsvarets angelägenheter skall det i varje kommun finnas en brandstyrelse (3 §). Kommun får tillsätta särskild brandstyrelse eller uppdra åt annan nämnd att vara brandstyrelse. Om så inte har skett, är kommunstyrelsen också brandstyrelse. I kommuns brandförsvår skall enligt 4 § ingå brandstyrka av betryggande storlek och sammansättning. Brandstyrkan skall bestå av en brandchef, en eller flera vice brandchefer, brandkår samt, om det behövs, brandvårn grundat på tjänsteplikt. För kommun skall också finnas en eller flera skorstensfejarmästare.

Kommun är skyldig att anskaffa och underhålla materiel, byggnader och andra anordningar som behövs för brandförsvaret samt att sörja för tillgång till vatten för släckning, allt dock endast i den mån oskuldig kostnad inte åsamkas kommunen (5 §).

I vissa fall får länsstyrelsen enligt 6 § helt eller delvis befria kommun från skyldigheten att hålla brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar. Befrielsen kan avse kommunen i dess helhet och all räddningstjänst, om kommunen har träffat avtal om betryggande hjälp för räddningstjänst från kommunal brandkår i annan kommun. Om avtal har träffats om sådan hjälp från brandkår som inte är kommunal (t. ex. industribrandkår) eller från annat räddningsorgan än brandkår (t. ex. oljesaneringsföretag) eller om kommunen har beslutat att annat kommunalt verk än brandförsvaret skall lämna sådan hjälp, kan kommunen befrias från skyldigheten att hålla brandkår för viss del av kommunen eller för visst slag av räddningstjänst.

Vid nödläge, som kräver så omfattande räddningsåtgärder att ett särskilt samordnande ledningsorgan behövs, skall länsstyrelsen överta ledningen och förordna särskild befälhavare för räddningstjänsten på olycksplatsen (12 §). I sådana fall får länsstyrelsen förordna att också kommunal brandstyrka i kommun inom länet där räddningsåtgärder inte behöver vidtas skall delta i räddningstjänsten. Även i vissa andra fall kan enligt 8 § skyldighet uppkomma för kommunal brandkår att lämna hjälp till annan kommun.

Regeringen har genom 27 § brandlagen bemyndigats att meddela ytterligare föreskrifter i de hänseenden som avses i lagen och att överlåta åt kommun eller förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter. Härigenom har det blivit möjligt för regeringen att överlåta åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter som enligt brandstadgan skall tas in i brandordning. I 1 § brandstadgan föreskrivs att det för varje kommun skall finnas en brandordning. I denna tas in de bestämmelser – som utöver föreskrifterna i brandlagen och brandstadgan – behövs för brandförsvaret i kommunen. Brandordning får inte innehålla bestämmelse om förhållande som regleras genom annan allmän författning än brandlagen och brandstadgan. Inte heller får bestämmelse i brandordning innebära onödigt tvång på allmänheten eller obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

Brandordning skall enligt brandstadgan innehålla bestämmelser om bl. a. den kommunala brandstyrkans organisation, det lägsta antalet övningar som skall hållas med brandstyrkan, den kompetens som fördras för kommunens brandbefäl, alarmeringscentral, sotningsfrister och sotningsdistrikt. Av brandordning skall dessutom framgå om kommunen skall ha brandchef eller vice brandchef gemensamt med annan kommun. Om länsstyrelsen helt eller delvis har befriat kommunen från att hålla brandkår, skall av brandordningen framgå i vilken utsträckning och inom vilka områden som räddningstjänsten skall ombesörjas av annan än kommunens brandkår. I fråga om hamn vid kusten, Väneren och Mälaren skall anges det område i vattnet, inom vilket kommunen svarar för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. I brandordning skall vidare anges den tid inom vilken första utryckning för räddningstjänst skall kunna ske och intas bestämmelser om det lägsta antal brandbefäl och brandmän som krävs för denna beredskap.

I brandordning får också meddelas föreskrifter om åligganden för skorstensfejarmästare och om skyldighet för den som vill göra upp eld utomhus på plats där elden lätt kan sprida sig och medföra brandfara att anmäla det till brandchefen. Det kan slutligen föreskrivas i brandordningen att överträdelse av bestämmelse i denna skall leda till ansvar. Straffet för sådan förseelse är enligt 27 § brandstadgan böter eller i vissa fall dagsböter.

I 2 § brandstadgan finns bestämmelser om antagande och fastställelse av brandordning. Brandordning antas av kommunfullmäktige. Den blir dock inte gällande förrän fullmäktiges beslut har underställts länsstyrelsens prövning. Vid denna fastställelseprövning har länsstyrelsen att antingen fastställa brandordningen utan andra ändringar än redaktionella justeringar, som inte har saklig betydelse, eller att vägra fastställelse. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos regeringen. Om kommunfullmäktige inte antar brandordning med innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt, får länsstyrelsen själv besluta om sådan brandordning. Länsstyrelsens beslut skall underställas regeringen. När brandordning har fastställts, skall länsstyrelsen införa beslutet om brandordningen i länets författningssamling. Ett exemplar av brandordningen skall sändas till statens brandnämnd.

Som motiv för länsstyrelsens fastställelseprövning har i olika sammanhang nämnts behovet av kontroll dels av att kommunen på ett godtagbart sätt fullgör sin skyldighet att hålla ett effektivt brandförsvar, dels av att brandordningen inte innehåller några obehöriga föreskrifter, t. ex. sådana som lägger onödigt tvång på allmänheten, dels av straffsanktionerade bestämmelser i brandordningen. Av dessa tre funktioner har den först nämnda ansetts vara den viktigaste.

Länsstyrelsens prövning av de kommunala brandordningarna utgör bara en del av den statliga tillsynen över kommunernas brandförsvar. Enligt 24 § brandstadgan skall länsstyrelsen tillse att brandförsvaret inom länet är tillfredsställande ordnat. Vid denna tillsyn får länsstyrelsen förelägga

kommun vite. Däremot får vitesföreläggande inte tillgripas för att förmå en kommun att anta brandordning med visst innehåll. Som tidigare sagts kan länsstyrelsen i stället själv besluta om sådan brandordning. Till länsstyrelsens uppgifter hör också att svara för planläggningen av räddningstjänsten vid sådana olyckor där länsstyrelsen skall överta ledningen.

Länsstyrelserna utövar alltså tillsyn över brandförsvaret på regional nivå. Brandnämnden har som central myndighet tillsyn över brandförsvaret i hela riket. Nämnden har till ledning för kommunerna bl. a. utfärdat anvisningar med exempel på brandordning. Vidare lämnar nämnden råd och anvisningar i fråga om brandförsvarets uppbyggnad och dimensionering m. m.

I samband med behandlingen av underställningsfrågor i prop. 1976/77:1 Minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m. berördes även underställningsskyldigheten i fråga om brandordning. I en av de departementspromemorior som låg till grund för regeringens förslag anfördes att underställningsskyldigheten beträffande de lokala förordningarna inte kan slopas utan en mer omfattande utredning. Häremot invände flera remissinstanser att kommunernas brandordningar i huvudsak innehåller föreskrifter som det bör ankomma på kommunerna att besluta om. Föredraganden förklarade sig för sin del vara beredd att i annat sammanhang överväga förmerna för kontrollen av att räddningstjänstorganisationen tillfredsställer skäliga anspråk på effektivitet (prop. s. 102).

Statskontrollkommittén har nu föreslagit att kommunernas skyldighet att underställa länsstyrelsen beslut om brandordning tas bort. Detsamma gäller länsstyrelsens möjlighet att själv besluta om brandordning för kommun. Kommittén har prövat om det är möjligt att slopa underställningen utan att därmed åsidosätta det allmänna skyddsintresset. Därvid har kommittén funnit att kommunerna har byggt upp en brandförvarsorganisation som fungerar väl både i fråga om insatsberedskapen och i övrigt. Kommittén anser därför att det är fullt möjligt att öka kommunernas handlingsfrihet på detta område. Även om fastställelseprövningen slopas, har länsstyrelserna tillsammans med brandnämnden enligt kommittén tillräckliga möjligheter att vid sin allmänna tillsyn kontrollera att kommunerna håller en acceptabel standard på brandförvarsorganisationen.

Om underställningen avskaffas, ter det sig enligt kommittén inte följdriktigt att hävda att länsstyrelsen även i fortsättningen måste pröva om ett avtal eller beslut om räddningshjälp kan föranleda att en kommun helt eller delvis befrias från skyldigheten att hålla brandkår. Denna prövning görs f. n. i samband med fastställelsen av kommunens brandordning. Det är enligt kommittén svårt att se hur en sådan prövning skall kunna ske separat. Ett beslut om befrielse skulle kanske behöva ändras, om kommunen ändrar sin brandförvarsorganisation på ett sätt som påverkar förutsättningarna för befrielsen. Kommittén föreslår därför att 6 § brandlagen ändras så att kommun, som har träffat avtal eller fattat beslut om räddningshjälp, skall utan att inhämta länsstyrelsens medgivande kunna helt eller delvis underlåta

att hålla egen brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar.

Som en följd av förslaget att skyldigheten att underställa brandordning skall slopas, föreslår kommittén att länsstyrelsen skall bestämma det vattenområde i hamn inom vilket kommunen skall svara för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. Vidare föreslår kommittén att de straffsanktionerade föreskrifter om eldning utomhus som nu finns i brandnämndens exempel på brandordning arbetas in i brandstadgan.

Kommitténs förslag att underställningsskyldigheten skall slopas är enhälligt. Två ledamöter anför emellertid i en reservation att ett påtryckningsmedel behövs, om kommun underlåter att anta brandordning eller inte vill anta brandordning med det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Reservanterna föreslår att länsstyrelsen får befogenhet att i sådana fall förelägga kommunen vite. De anser dessutom att en motsvarighet till den nuvarande prövningen av räddningstjänstavtal m. m. bör behållas, även om underställningsskyldigheten tas bort.

Flertalet remissinstanser har i princip ställt sig positiva till kommitténs förslag. Till de instanser som tillstyrker förslaget hör nio av de tolv länsstyrelser som har yttrat sig. Ytterligare en länsstyrelse vill under vissa förutsättningar inte motsätta sig att underställningsskyldigheten slopas. Klart positiva är Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet samt i stort sett alla de kommuner som har yttrat sig.

Flera remissinstanser betonar vikten från säkerhetssynpunkt av att den statliga tillsynen över det kommunala brandförsvaret blir effektiv, även om underställningsförfarandet slopas. Några förordar i likhet med reservanterna i kommittén att länsstyrelsen ges befogenhet att förelägga vite, om kommun underlåter att anta brandordning eller inte vill anta brandordning med det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Ett par remissinstanser biträder också reservanternas förslag om att länsstyrelsens prövning av räddningstjänstavtal m. m. skall behållas.

Ett tiotal remissinstanser avstyrker kommitténs förslag. Till dessa instanser hör brandnämnden och två länsstyrelser. Även brandpersonalens organisationer är negativa till förslaget. Flera av de kritiska remissinstanserna framhåller att en kontroll behövs i fråga om insatsberedskapens standard och brandbefällets kompetens. Några remissinstanser betonar att den tekniska utvecklingen har medfört ökade risker för komplicerade olyckor, där räddningsinsatserna måste bygga på samverkan mellan flera kommuner. Enligt en del remissinstanser sker kontrollen av brandförsvarets effektivitet främst genom fastställelseprövningen. En granskning i efterhand skulle innebära ett tungrovt och mindre effektivt förfarande. Några remissinstanser ger vidare uttryck för farhågor för att kommuner av kostnadsskäl kan frestas till nedskärningar av brandpersonalstyrkan.

För egen del vill jag anföra följande.

Brandlagstiftningen har karaktär av ramlagstiftning med allmänt hållna bestämmelser. Dessa ger kommunerna stor frihet att utforma brandförsvaret på det sätt som de finner lämpligt med hänsyn till de lokala förhållandena. Lagstiftningen bygger på en avvägning mellan kommunal självstyrelse och statens övergripande ansvar i frågor som rör medborgarnas säkerhet. Statens ansvar kommer till uttryck bl. a. genom olika former av kontroll av det kommunala brandförsvarets effektivitet. Att brandförsvaret kan göra effektiva insatser vid bränder och andra olyckor och att den verksamhet som syftar till att förebygga brand håller en hög standard är självfallet av största vikt såväl för människornas säkerhet till liv, hälsa och egendom som för miljöskyddet. Betydelsen av statliga kontrollmöjligheter i fråga om det kommunala brandförsvaret bör emellertid enligt min mening inte överskattas. Jag är övertygad om att kommunerna känner sitt ansvar för dessa frågor och har en positiv vilja att uppfylla de krav som statsmakterna har gett uttryck för i brandlagen och brandstadgan. Den statliga kontrollen bör därför inte vara mer omfattande än som behövs för att komma till rätta med de brister i brandförvarsorganisationen som undantagsvis kan förekomma.

Kommittén har funnit att kommunerna har byggt upp en brandförvarsorganisation som fungerar väl både i fråga om insatsberedskapen och i övrigt. Kommittén anser det därför fullt möjligt att öka kommunernas handlingsfrihet inom detta område. Denna uppfattning biträds eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Några remissinstanser har dock anmärkt att kommittén har dragit alltför vittgående slutsatser av den personalökning som har skett. Ökningen måste enligt dessa remissinstanser ställas i relation till den arbetstidsförkortning som har genomförts för såväl heltids- som deltidsanställd personal. Jag kan i och för sig instämma i detta. Erfarenheter från senare år visar emellertid enligt min mening att kommunernas brandförvarsorganisation som helhet uppfyller skäligen krav på effektivitet. Jag delar därför kommitténs uppfattning att statskontrollen bör kunna begränsas.

Kravet att brandordningarna måste prövas och fastställas av länsstyrelsen innebär ett betydande ingrepp i kommunernas rätt att, inom de ramar som dras upp i brandlagen och brandstadgan, själva bestämma hur brandförvarsorganisationen skall utformas. Å andra sidan är det helt klart att flera av de frågor som skall regleras i brandordningarna har avgörande betydelse för brandförsvarets effektivitet. Av särskilt intresse i detta sammanhang är bestämmelserna i brandordningarna om den kompetens som fördras för kommunens brandbefäl, det lägsta antalet brandbefäl och brandmän som ständigt skall finnas i beredskap, den tid inom vilken utryckning skall kunna ske och det lägsta antal övningar som skall hållas med brandstyrkan. För att fastställelseprövningen skall kunna tas bort måste det enligt min mening krävas att man kan räkna med att brandförsvarets effektivitet i bl. a. de hänseenden som jag nu har nämnt ändå kommer att upprätthållas.

I 7 § brandstadgan finns tämligen ingående kompetensföreskrifter för såväl

heltidsanställt som deltidсанställt brandbefäl. Bestämmelserna ger länsstyrelsen viss möjlighet att medge avsteg från de kompetenskrav som anges om huvudregel. Fråga om sådant medgivande prövas, utom när det gäller vissa vikariat, i samband med att länsstyrelsen fastställer brandordning för en kommun. Även om fastställelseprövningen slopas, bör länsstyrelsens medgivande krävas för att avvikelser skall få ske från de kompetenskrav som anges om huvudregel.

Brandstadgan innehåller inte några bestämmelser om valet mellan heltidsanställt och deltidсанställt brandbefäl. F. n. torde länsstyrelsen emellertid kunna vägra att fastställa en brandordning, om länsstyrelsen anser att t. ex. brandchefen bör vara heltidsanställd och inte deltidсанställd, som anges i den underställda brandordningen. Om fastställelseprövningen avskaffas, kan det inträffa att länsstyrelsen får möjlighet att framföra sina erinringar först sedan brandchefen har anställts. Det är uppenbart att en ändring på detta stadium skulle medföra allvariga olägenheter för både kommunen och den anställde. Med hänsyn härtill skulle det kunna övervägas att, om fastställelseprövningen slopas, i brandstadgan föreskriva att länsstyrelsens medgivande krävs för att brandbefäl skall få anställas på deltid. Jag anser emellertid att det åtminstone f. n. inte finns skäl att införa en sådan regel. Jag beaktar därvid bl. a. att flertalet kommuner har heltidsanställt brandbefäl och att det knappast kan bli aktuellt att en kommun övergår från en organisation med heltidsanställt brandbefäl till en organisation med deltidсанställt brandbefäl.

Brandnämnden har nyligen utarbetat nya riktlinjer för dimensionering av styrkor i beredskap. Riktlinjerna har överlämnats till regeringen för prövning enligt 1 § kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (omtryckt 1977:629). Riktlinjer av detta slag – liksom de anvisningar och råd i övrigt som brandnämnden utfärdar i enlighet med sin instruktion – blir, om fastställelseprövningen avskaffas, av än större betydelse än i dag för brandförsvarets effektivitet. Jag vill framhålla att de är att betrakta inte bara som ett inslag i den statliga kontrollen utan väl så mycket som ett hjälpmedel för kommunerna. Enligt min mening är det alltså angeläget att riktlinjer för dimensionering av beredskapsstyrkor utfärdas. Även om riktlinjerna inte blir bindande, kan man enligt min mening utgå från att kommunerna kommer att följa dem, i den mån inte särskilda lokala förhållanden föranleder annat.

I fråga om övningsverksamheten sägs i brandstadgan (4 §) endast att bestämmelser om det lägsta antal övningar som skall hållas med brandstyrkan skall tas in i brandordningen. Tämlichen kortfattade bestämmelser om antalet övningar finns i brandnämndens exempel på brandordningar. Att övningar hålls i tillräcklig omfattning är givetvis av stor betydelse för brandstyrkans effektivitet. Jag anser dock i likhet med kommittén att risken för att en kommun åsidosätter intresset av en tillräckligt omfattande övningsverksamhet är ringa. Om detta skulle inträffa i något enstaka fall, bör

länsstyrelsen inom ramen för den allmänna tillsynsverksamheten kunna komma tillrätta med problemet.

Det bör i princip inte ankomma på kommunerna att självständigt besluta om straffsanktionerade föreskrifter. En förutsättning för att fastställelseprövningen skall kunna tas bort är därför att, som kommittén har föreslagit, 27 § brandstadgan ändras så att det inte längre blir möjligt att straffbelägga förseelser mot brandordning. Detta förutsätter i sin tur att en motsvarighet till bestämmelserna i exemplet på brandordningar om eldning utomhus tas in i brandstadgan. Några ytterligare straffsanktionerade föreskrifter finns inte i exemplet på brandordningar.

Enligt 4 a § brandstadgan skall i brandordningen anges det vattenområde i hamn inom vilket kommunen svarar för oljebekämpning m. m. Vid länsstyrelsens prövning av brandordningen övervägs om kommunen har avgränsat området på ett lämpligt sätt. Enligt kommittén kan det inte gärna anförtros åt kommun att ensidigt bestämma hur gränsen mellan kommunens och tullverkets ansvarsområden skall dras i det enskilda fallet. Den lämpligaste ordningen, om underställningsskyldigheten beträffande brandordning tas bort, är enligt kommittén att länsstyrelsen får bestämma inom vilket område som kommunen skall svara för oljebekämpning m. m. Jag delar kommitténs uppfattning.

Jag återkommer i det följande till frågan om länsstyrelsens medgivande alltså bör krävas för att en kommun som har ingått räddningstjänstavtal skall kunna underlåta att hålla egen brandkår för räddningstjänst i hela eller del av kommunen eller för visst slag av räddningstjänst. Redan nu vill jag säga att kravet på länsstyrelsens medgivande enligt min mening bör tas bort, om fastställelseprövningen avskaffas.

Brandordningen ger inte en fullständig bild av en kommuns brandförvarsorganisation. I brandordningen intas nämligen inga bestämmelser om den räddningsutrustning som skall finnas. Fastställelseprövningen utgör därför ingen fullständig garanti för att organisationen är tillräckligt effektiv.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag att det varken av effektivitetsskäl eller av andra skäl är nödvändigt att behålla fastställelseprövningen beträffande brandordning.

Kommuns beslut att anta brandordning kan f. n. överklagas genom kommunalbesvär. Länsstyrelsens beslut om fastställelse av brandordning får överklagas genom förvaltningsbesvär hos regeringen. Om underställningen tas bort, blir kommunalbesvär det enda medel med vilket ett beslut om brandordning kan angripas. Några remissinstanser har anmärkt att besvärmöjligheten inte kan bli särskilt verkningsfull, eftersom den förutsätter att enskilda tar initiativ och eftersom endast de formella kommunalbesvärsgrunderna blir tillämpliga. Jag vill för egen del understryka att en princip i svensk kommunalrätt är att beslut av kommunfullmäktige får överklagas bara genom kommunalbesvär. Förvaltningsbesvär på det kommunala området förekommer huvudsakligen i ärenden där enskild är part, t. ex. byggnads-

ärenden och sociala ärenden. När det gäller beslut om brandordning kan det givetvis inte komma i fråga att införa förvaltningsbesvär. Den statliga kontrollen av att kommunerna, inom de ramar som statsmakterna har lagt fast i brandlagen och brandstadgan, har utformat brandförsvaret på ett lämpligt sätt bör ske genom länsstyrelsens allmänna tillsyn över brandförsvaret.

Avgörande för min bedömning att fastställelseprövningen inte är nödvändig är att jag anser att man kan hysa tilltro till kommunernas vilja och förmåga att med stöd av brandnämndens anvisningar och länsstyrelsernas allmänna tillsyn se till att brandförsvaret uppfyller kravet på effektivitet. Som kommittén och flera remissinstanser har framhållit medför slopandet av fastställelseprövningen en smidigare och mer rationell handläggningsordning. Jag förordar i likhet med kommittén och flertalet remissinstanser en ordning som innebär att kommunfullmäktige antar brandordning och att denna blir gällande utan länsstyrelsens fastställelse. Jag vill framhålla att kommunerna med några få undantag har brandordningar som har utformats i enlighet med de anvisningar som brandnämnden har utfärdat. Det finns enligt min mening inte skäl att befara att den ordning som jag föreslår skulle medföra en minskning av brandförsvarets effektivitet.

F. n. kan länsstyrelsen själv förordna om brandordning för kommun som underlåter att anta brandordning eller inte vill anta brandordning med innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Denna möjlighet bör som kommittén har framhållit tas bort, om underställningsskyldigheten slopas. Jag har övervägt om detta ställningstagande bör leda till att länsstyrelserna ges andra sanktionsmöjligheter vid sin tillsyn över brandförsvaret i kommunerna. En möjlighet är att, som reservanterna i kommittén och några remissinstanser har föreslagit, ge länsstyrelsen möjlighet att förelägga vite, om en kommun inte vill anta brandordning med det innehåll som länsstyrelsen anser sig böra kräva. Jag har dock stannat för att inte föreslå en sådan utvidgning av länsstyrelsens möjlighet att tillgripa vitesföreläggande. Länsstyrelsen kan i dag förelägga vite för att förmå en kommun att vidta konkreta åtgärder för att stärka sitt brandförsvär. Denna möjlighet utnyttjas mycket sällan. På brandförsvarets område liksom på andra områden där stat och kommun har ett gemensamt ansvar bör samarbetet dem emellan präglas av ett ömsesidigt förtroende. Ytterligare sanktionsmedel för länsstyrelsen skulle kunna äventyra förutsättningarna för ett sådant samarbete. Man bör kunna utgå från att kommunerna följer befogade påpekanden från länsstyrelsen om innehållet i brandordningarna.

Kommittén har utgått från att kommunerna fortlöpande informerar de statliga tillsynsmyndigheterna om förändringar i brandförsvarets organisation m. m. genom att översända avskrift av antagen eller ändrad brandordning. Kommittén föreslår att bestämmelser därom tas in i brandstadgan. Jag ansluter mig till det förslaget. Enligt min mening bör vidare ett samrådsförfarande mellan kommun och länsstyrelse regelmässigt äga rum, innan

kommunen ändrar sin brandordning. Det kan övervägas om uttryckliga bestämmelser om obligatoriskt samråd bör införas i brandstadgan. Jag kan dock inte se att en sådan reglering skulle vara nödvändig. Man bör kunna förutsätta att kommunerna bereder länsstyrelsen tillfälle att lämna synpunkter, innan någon ändring görs i brandordning beträffande insatsberedskap, antalet övningar eller andra förhållanden som kan påverka brandförsvarets effektivitet.

Enligt 6 § brandlagen prövar länsstyrelsen om räddningstjänstavtal m. m. kan föranleda att kommun helt eller delvis kan befrias från skyldigheten att hålla brandkår. Prövningen görs i samband med att länsstyrelsen fastställer brandordning enligt vilken räddningstjänsten i kommunen helt eller till vissa delar skall skötas av annan än kommunens brandkår. Kommittén anser att slopandet av fastställelseprövningen bör föranleda att kommun, som har träffat räddningstjänstavtal eller beslutat att annat kommunalt verk än brandförsvaret skall svara för viss del av räddningstjänsten, själv får avgöra om och i vad mån det är möjligt att underlåta att hålla egen brandkår utan att kravet på en effektiv räddningstjänst efterges. Kommittén motiverar detta ställningstagande med att prövningen av sådant avtal eller beslut inte kan ske annat än i samband med fastställelse av brandordning. Ett par remissinstanser anser i likhet med en minoritet i kommittén att länsstyrelsernas prövning av räddningstjänstavtal m. m. bör behållas, även om underställningsskyldigheten i fråga om brandordning tas bort. I minoritetens reservation påpekas att ett enskilt räddningsorgan, som inte står under någon offentlig kontroll, kan genom avtal få ansvaret för all räddningstjänst i stora delar av en kommun eller för flertalet räddningsuppgifter i hela kommunen. Även om detta räddningsorgans befälhavare står under brandchefens ledning, kommer han, framhålls det, i praktiken att få vittgående befogenheter enligt brandlagen.

För egen del ansluter jag mig till kommitténs bedömning att det inte är följdriktigt att behålla länsstyrelsens prövning av avtal och beslut om räddningshjälp, när underställningen tas bort. Om denna prövning behålls, skulle detta indirekt innebära att också fastställelseprövningen behålls till en del. För att kunna ta ställning till ett avtal eller beslut om räddningshjälp måste länsstyrelsen nämligen ha kännedom om hur kommunen i övrigt ämnar organisera brandförsvaret. Kommunerna bör enligt min mening ges möjlighet att självständigt i ett sammanhang ta ställning till hur hela brandförsvarsorganisationen skall byggas upp. Jag kan inte dela de farhågor som har anförts mot en sådan ordning. Om ett enskilt räddningsorgan som genom avtal har fått ansvaret för viss del av räddningstjänsten i något undantagsfall inte kan anses uppfylla skäliga anspråk på effektivitet, bör länsstyrelsen vid den allmänna tillsynen kunna förelägga kommunen att ordna sitt brandförsvaret på annat sätt. Jag vill understryka att räddningstjänst-avtal med enskilda räddningsorgan är ytterst ovanliga.

Med stöd av vad jag nu har anfört förordar jag att 6 § första stycket

brandlagen ändras enligt följande. En kommun får träffa avtal om att kommunal brandkår i annan kommun, annan brandkår eller annat räddningsorgan skall sköta räddningstjänst i kommunen. Kommunen får också besluta att annat kommunalt verk än brandförsvaret skall sköta räddningstjänst i kommunen. Skötseln av all räddningstjänst i hela kommunen får dock överlåtas endast åt kommunal brandkår. Om kravet på en effektiv räddningstjänst tillgodoses genom avtalet eller beslutet, är kommunen inte skyldig att hålla brandkår, materiel, byggnader och anordningar för räddningstjänst som avses med avtalet eller beslutet. Jag vill framhålla att den nya lydelsen inte innebär någon annan saklig ändring än att kravet på länsstyrelsens medgivande tas bort. Bortsett härifrån kommer en kommun alltså att under samma förutsättningar som nu kunna uppdra åt annat organ än egen kommunal brandkår att ombesörja räddningstjänst.

Vissa bestämmelser om sotning i brandordningarna bör enligt min uppfattning kunna föras över till brandstadgan. Det gäller i första hand de bestämmelser som rör sotningsfrister m. m. Kommittén har med hänsyn till att bestämmelserna är mycket detaljerade ansett att det inte är lämpligt att de förs över till brandstadgan. Flera remissinstanser har dock förordat att bestämmelserna om sotningsfrister tas in i en författning som beslutats av regeringen. Jag delar denna uppfattning. Bestämmelserna rör direkt en stor allmänhet. De är vidare i stort sett identiska i nästan alla kommuner. Från säkerhetssynpunkt är det angeläget att så blir fallet även i framtiden. Det finns beträffande dessa bestämmelser inte något behov av anpassning till lokala förhållanden. Som brandnämnden har framhållit bör bestämmelserna kunna omarbetas så att de innebär mindre detaljreglering.

Den nya ordningen bör gälla fr. o. m. den 1 juli 1979. Beträffande det fåtal kommuner som ännu inte har antagit brandordning enligt de nya bestämmelserna i 1974 års brandlagstiftning och fått brandordningen fastställd bör dock kravet på fastställelseprövning gälla till dess så har skett.

Vad jag nu har anfört föranleder, utöver ändring i 6 § brandlagen, även vissa ändringar i brandstadgan. Det ankommer på regeringen att besluta om ändringar i brandstadgan. Jag anser emellertid att det är lämpligt att riksdagen bereds tillfälle att yttra sig över vad jag har anfört om den statliga kontrollen av kommunernas brandförsvär. Om riksdagen inte har något att invända mot vad jag har anfört, ämnar jag föreslå regeringen att brandstadgan ändras på det sätt som framgår av vad jag har sagt förut.

2.4 Handels- och sjöfartsnämnd

Bestämmelser om handels- och sjöfartsnämnd finns i mäklarcordningen (1893:51 s. 1). Enligt 1 § får mäklare antagas i städerna för att biträda vid köp och försäljning av varor, fastigheter, fartyg eller andelar däri, växlar och andra värdepapper samt vid uppgörande av avtal om försträckning, hyra, arrende och försäkring och av andra liknande avtal. I kommun där stadsmäklare har

förordnats skall fullmäktige tillsätta en särskild nämnd, handels- och sjöfartsnämnd, för behandling av de frågor som anges i mäklareordningen. Där mäklare saknas får handels- och sjöfartsnämnd utses, om fråga uppkommer om antagande av mäklare (3 §). I mäklareordningen finns vissa bestämmelser om handels- och sjöfartsnämnds verksamhetsformer.

Handels- och sjöfartsnämnd fanns den 1 juli 1977 i 16 kommuner. Stockholms kommuns handels- och sjöfartsnämnd avvecklades vid utgången av år 1977. Flertalet av de uppgifter som enligt mäklareordningen och andra författningar tidigare ankom på stadsmäklare eller på handels- och sjöfartsnämnd fullgörs numera av andra organ. Det torde dock förekomma att kommunerna har uppdragit åt handels- och sjöfartsnämnd att även sköta vissa uppgifter inom ramen för den allmänna kommunala kompetensen.

I promemorian (Ds Kn 1975:6) Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM III, Övriga specialreglerade nämnder m. m. föreslås bl. a. att mäklareordningen ändras så att det inte längre i något fall blir obligatoriskt för kommun att inrätta särskild handels- och sjöfartsnämnd. Enligt promemorian kan det inte komma i fråga att slopa kommunernas möjlighet att inrätta handels- och sjöfartsnämnd. Utvecklingen får visa om handels- och sjöfartsnämnden har överlevt sig själv.

I promemorian föreslås vidare att bestämmelserna i mäklareordningen om handels- och sjöfartsnämnds verksamhetsformer ändras så att de avser särskild handels- och sjöfartsnämnd och anpassas till kommunallagens motsvarande regler om kommunstyrelsen. Förslaget innebär också att skyldigheten att underställa länsstyrelsen instruktion för nämnden slopas. Jävsbestämmelserna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1971:290) görs enligt förslaget tillämpliga på samtliga ärenden hos särskild handels- och sjöfartsnämnd.

I promemorian övervägs även om bestämmelsen i 4 § mäklareordningen om att mäklare, som har antagits av handels- och sjöfartsnämnd, skall förordnas av länsstyrelsen bör tas bort. Någon sådan ändring föreslås emellertid inte med hänvisning till att bestämmelsen numera har ringa eller ingen tillämpning.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot förslagen om handels- och sjöfartsnämnd i promemorian. Sundsvalls kommun sätter dock behovet av handels- och sjöfartsnämnd i fråga. Svenska kommunförbundet anser att motiv saknas att behålla bestämmelsen om att mäklare, som har utsetts av handels- och sjöfartsnämnden, skall förordnas av länsstyrelsen.

Promemorian Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM III, Övriga specialreglerade kommunala nämnder m. m. låg tillsammans med bl. a. promemorian (Ds Kn 1975:3) Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, PM II, Nämndorganisationen, underställning m. m. till grund för prop. 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m. I propositionen föreslogs att bestämmelserna om de kommunala och landstingskommunala specialreglerade nämnderna skulle göras enklare och

mera enhetliga än tidigare. Flertalet särregler och detaljföreskrifter i specialförfattningarna om nämndernas organisation och arbetsformer togs bort. Kommunerna skulle också få större frihet att bestämma vilka nämnder de skall inrätta. Propositionen, som inte innehöll några förslag om handels- och sjöfartsnämnd, godtogs av riksdagen (KU 1976/77:25, rskr 148). Reformen omfattade alla kommunala specialreglerade nämnder utom denna nämnd.

Jag anser att den nya enhetliga regleringen av de kommunala nämndernas organisation och arbetsformer bör göras tillämplig även på handels- och sjöfartsnämnd. Det bör alltid vara frivilligt för kommun att inrätta särskild handels- och sjöfartsnämnd. Jag håller med Sundsvalls kommun om att det är tveksamt om handels- och sjöfartsnämnd behövs. Det kan emellertid enligt min mening inte i detta sammanhang komma i fråga att helt slopa handels- och sjöfartsnämnd som specialreglerad kommunal nämnd. Däremot bör mäklareordningen i enlighet med förslagen i promemorian ändras så att kommunerna själva får bestämma om särskild handels- och sjöfartsnämnd skall finnas eller ej. Förslagen innebär att kommunstyrelsen blir handels- och sjöfartsnämnd och handlägger de uppgifter som eventuellt kan bli aktuella för sådan nämnd, om kommunen avvecklar den särskilda handels- och sjöfartsnämnden och fullmäktige inte uppdrar åt annan nämnd att vara handels- och sjöfartsnämnd.

Jag ansluter mig även i övrigt till förslagen i promemorian. Jag förordar att kommunallagens regler om kommunstyrelsen, i likhet med vad som gäller i fråga om alla andra kommunala nämnder, görs i huvudsak tillämpliga på särskild handels- och sjöfartsnämnd. Detta bör ske genom hänvisning i mäklareordningen till kommunallagen. Hänvisningsregeln bör följa den enhetliga hänvisningsregel som gäller för de andra specialreglerade nämnderna. En sådan ändring innebär i huvudsak att antalet ledamöter i handels- och sjöfartsnämnd skall vara minst fem i stället för mellan sju och tolv, att det blir obligatoriskt att utse suppleanter, att mandattiden skall vara tre år i stället för högst två år och att omröstningsreglerna anpassas till vad som gäller för andra nämnder. Dessutom slopas underställningsskyldigheten i fråga om instruktion för nämnden. Vissa mindre ändringar bör göras i förhållande till förslagen i promemorian i syfte att anpassa bestämmelserna om handels- och sjöfartsnämnd till de enhetliga nämndregler som finns i de övriga specialförfattningarna.

I likhet med Svenska kommunförbundet anser jag att det inte finns anledning att behålla bestämmelsen i 4 § fjärde stycket mäklareordningen om att länsstyrelsen skall förordna mäklare som handels- och sjöfartsnämnden har antagit. Jag förordar att bestämmelsen tas bort.

Jag anser slutligen att vissa språkliga ändringar bör göras i de paragrafer i mäklareordningen som jag har behandlat i det föregående.

Eftersom de ändringar i mäklareordningen som jag har förordat innebär bl. a. att mandattiden för handels- och sjöfartsnämnd samordnas med den allmänna treåriga mandatperioden, bör de träda i kraft den 1 januari 1980 då

en ny mandatperiod börjar. De nya bestämmelserna bör dock tillämpas redan före ikraftträdandet i fråga om val av särskild handels- och sjöfartsnämnd som skall förrättas hösten 1979 för tiden efter utgången av detta år. Det kan förekomma att mandattiden för handels- och sjöfartsnämnd som har valts enligt äldre bestämmelser löper ut först efter den 31 december 1979. För den skull behövs en övergångsbestämmelse, som skär av löpande tjänstgöringstider för ledamöter och suppleanter i särskild handels- och sjöfartsnämnd vid utgången av år 1979. En följd av mitt förslag blir att särskild handels- och sjöfartsnämnd kan avvecklas vid årsskiftet 1979–1980.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
2. lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund,
3. lag om ändring i brandlagen (1974:80),
4. lag om ändring i mäklareordningen (1893:51 s. 1).

Förslagen under 1, 2 och 4 har upprättats i samråd med chefen för ekonomi- och budgetdepartementen.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen

dels föreslår riksdagen att antaga förslagen,

dels bereder riksdagen tillfälle att avge yttrande över vad jag har anfört om den statliga kontrollen av kommunernas brandförsvär.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd eller det ändamål som föredraganden har hemställt om.

Minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna

Underställning av beslut om lån och borgen

Delbetänkande I av statskontrollkommittén

Ds Kn 1977:7

Till statsrådet och chefen
för kommundepartementet

Genom beslut den 22 december 1976 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att utreda frågan om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 23 februari 1977 såsom ledamöter kommunalrådet Åke Norling (m) ordförande, kommunalrådet Roland Agius (c), landstingsmannen Olov Lekberg (s), expeditionschefen/rättschefen Erik Neergaard och kommunalrådet Claes Ånstrand (s) samt den 29 mars 1977 mellanstadie läraren Charlotte Branting (fp) och länsrådet Nils Thyreen. Såsom sakkunniga förordnades den 23 februari 1977 förste sekreteraren Kjell Ericsson, Landstingsförbundet, länsrådet Arne Fröjd, numera direktören Göte Jonsson, Svenska kommunförbundet, och kansli- rådet Carl-Gunnar Peterson. Såsom experter förordnades den 18 april departementssekreteraren Bo Jonsson och numera kammarrättsrådet Lennart Nordbeck. Till sekreterare förordnades den 21 april numera departementssekreteraren Åke Lewensjö och den 1 september 1977 sekreteraren Ingvar Persson för tiden t. o. m. den 31 december 1977.

Kommundepartementet har till kommittén överlämnat Svenska kommunförbundets skrivelse av den 16 februari 1973. I denna hemställer förbundsstyrelsen att reglerna om underställning i låneärenden utmönstras ur kommunallagen.

I föreliggande delbetänkande föreslår kommittén att kommun, landstingskommun och kommunalförbund får ta upp lån och teckna borgen utan att inhämta regeringens medgivande. Förslagen läggs efter samråd med 1976 års kommunalekonomiska utredning (Fi 1976:06) och kapitalmarknadsutredningen (Fi 1969:59). Underlaget för kommitténs ställningstaganden har utarbetats av experten Bo Jonsson.

Kommittén har i ett annat delbetänkande (Ds Kn 1977:8) föreslagit att kommuns underställningsskyldighet i fråga om brandordning slopas. En rapport (Ds Kn 1977:9) har också utarbetats om forskning rörande statskontroll av kommunerna och landstingskommunerna. Redovisningen och analysen har på kommitténs uppdrag gjorts av fil. dr. Björn Beckman.

Stockholm i november 1977

Åke Norling

Roland Agius

Charlotte Branting

Olov Lekberg

Erik Neergaard

Nils Thyreen

Claes Ånstrand

Innehåll

Sammanfattning	43
1 Utredningsuppdraget	44
1.1 Allmänna utgångspunkter	44
1.2 Utredningsuppgifter	45
1.3 Utredningsarbetets uppläggning	45
2 Olika former av statskontroll	46
2.1 Lagar och andra författningar	46
2.2 Besvärsinstituten	47
2.3 Underställning	47
2.4 Resursfördelning	48
2.5 Föreskrifter, anvisningar och råd	49
2.6 Effektivitetskontroll och allmän tillsyn	49
3 Några genomförda åtgärder för minskad statskontroll	51
3.1 Ändringar i kommunallagstiftningen	51
3.2 Ändringar i speciallagstiftningen	52
4 Underställning av beslut om lån och borgen	53
4.1 Gällande bestämmelser	53
4.2 De nuvarande bestämmelsernas framväxt	54
4.3 Tidigare utredningsförslag m. m.	56
4.4 Framställningar från kommunförbunden	61
4.5 1977 års kommunallagsreform	62
4.6 Den kommunala och landstingskommunala upplåningens omfattning	64
4.7 Lånetillståndsgivningens omfattning	66
4.8 Lånetillståndsprövningens syfte och tillämpning	68
4.9 Ärendegång vid ansökan om lånetillstånd	70
4.10 Riksbankens roll	70
5 Kommitténs överväganden och förslag	71
5.1 Allmänna utgångspunkter	71
5.2 Kommunallagens bestämmelser om lån och borgen	72
5.3 Motiven för statskontroll i fråga om lån och borgen	73
5.3.1 Skydd för den kommunala förmögenheten	73
5.3.2 Ekonomisk politik m. m.	74
5.3.3 Kompetensprövning	76
5.3.4 Övriga förhållanden	76
5.4 Kommitténs förslag	77

Bilageförteckning

1	Utredningsdirektiv	79
2	Kommunalrättskommitténs redovisning av den statliga lånekontrollen ¹	
3	Svenska kommunförbundets framställning år 1973 ¹	
4	Uppgifter om under år 1976 avgjorda ärenden om lån och borgen	82
5	Fördelning av låne- och borgenstillstånden på ändamål åren 1967–1976	83
6	Något om förutsättningarna för den kommunala upplåningen i andra nordiska länder	86
7	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)	88
8	Förslag till lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund	89

¹Bilagan har uteslutits här

Sammanfattning

Kommunernas och landstingskommunernas verksamhet har vidgats till att omfatta allt fler områden. Av den offentliga sektorns utgifter används i dag ungefär två tredjedelar för kommunala och landstingskommunala angelägenheter.

De statliga myndigheterna utövar tillsyn och kontroll över kommunerna och landstingskommunerna i olika former. Det sker genom lagar och andra författningar, besvär, underställning, resurstilldelning, föreskrifter, anvisningar och råd samt genom effektivitetskontroll och allmän tillsyn.

Förutsättningarna för att öka kommunernas och landstingskommunernas handlingsfrihet har under de senaste decennierna i hög grad förbättrats. Det är mot den bakgrunden som regeringen tillsatt en särskild kommitté för att göra en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner. Syftet med utredningsarbetet är att pröva vilka ändringar som kan göras för att öka den kommunala handlingsfriheten och ge den kommunala självstyrelsen ett större reellt innehåll.

Kommitténs uppdrag kan i princip beröra alla kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden. Det övergripande målet med översynen skall vara att mönstra ut sådana statliga föreskrifter som med hänsyn till de kommunala och landstingskommunala organens resurser inte längre är nödvändiga.

I direktiven preciseras uppdraget och utredningsarbetets uppläggning.

- Olika former av statlig tillsyn och kontroll skall behandlas.
- Särskild uppmärksamhet bör ägnas beslut som kräver fastställelseprövning av statliga myndigheter.
- Kommittén skall pröva om myndigheternas anvisningsverksamhet över kommunerna och landstingskommunerna kan begränsas.
- I första hand bör förändringar övervägas som är särskilt angelägna och som kan göras oberoende av överväganden inom andra kommittéer.
- Samråd skall ske med andra kommittéer som behandlar kommunala och landstingskommunala frågor.

En första uppgift för kommittén har varit att göra en kartläggning av aktuella problem. Detta utredningsarbete har bedrivits i nära kontakt med statliga myndigheter, kommunförbunden, kommuner och landstingskommuner. Mängden av framförda synpunkter och förslag gör det nödvändigt att i utredningsarbetet prioritera vissa frågor och verksamhetsområden. I direktiven anges att särskild uppmärksamhet bör ägnas beslut som kräver fastställelseprövning av statliga myndigheter. Mot denna bakgrund har kommittén valt att i två delbetänkanden ta upp underställning av beslut om lån och borgen resp. brandordning. I detta betänkande behandlas statskontrollen över kommunernas och landstingskommunernas beslut om lån och borgen.

Nuvarande lånerätsbestämmelser i kommunallagen innebär i princip att kommunerna och landstingskommunerna underställningsfritt får ta upp lån med en återbetalningstid av fem år samt vissa längre lån enligt bestämmelser i särskild förordning. Därutöver får lån upptas endast om regeringen medger det. Motsvarande förhållanden gäller borgen.

Kommittén föreslår att bestämmelserna i kommunallagen (1977:179) om att regeringens medgivande, utom i vissa fall, behövs för att kommun och landstingskommun skall få ta upp lån och teckna borgen mönstras ut. Detta innebär att 4 kap. 8 § utgår och att 7 § i nämnda kapitel får en ny lydelse med allmänt hållna bestämmelser om den kommunala och landstingskommunala låne- och borgensrätten.

För kommunalförbund innebär kommitténs förslag att 4 § lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181) ändras som en följd av ändringen i kommunallagen.

Kommitténs förslag får vidare till konsekvens att förordningen (1977:544) om kommuns och landstingskommuns upplåning m. m. inte längre kommer att fylla någon funktion. Förordningen föreslås därför upphöra.

I fråga om borgen anser kommittén att kommunerna och landstingskommunerna bör ägna dessa åtaganden ökad uppmärksamhet när den statliga kontrollen upphör. Kommittén anser sålunda att det finns behov av att på ett lättillgängligt sätt redovisa borgensåtagandena i budget och bokslut. De förtroendevalda och medborgarna i övrigt får därigenom bättre möjligheter till information om åtagandenas omfattning. Några bestämmelser i lag anses inte erforderliga utan kommittén förutsätter att kommunförbunden verkar för att den rekommenderade ordningen tillämpas.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Allmänna utgångspunkter

I direktiven för kommittén uttalas att den kommunala självstyrelsen är av stor betydelse för vårt lands styrelseskick. Kommunministern hävdar att förutsättningarna för att öka kommunernas och landstingskommunernas ansvar och handlingsfrihet i hög grad har förbättrats. Mot den bakgrunden anses det vara en angelägen uppgift att ge den kommunala självstyrelsen ett större reellt innehåll.

Till ledning för kommitténs arbete gör departementschefen bl. a. följande principiella uttalande:

Det finns enligt min mening flera motiv för att på detta sätt decentralisera ansvar och befogenheter. Statsförvaltningen kan avlastas arbetsuppgifter och får bättre tid för planering och andra övergripande frågor. Från demokratisk synpunkt är en förstärkning av kommunernas och landstingskommunernas roll i beslutsfattandet av stor vikt för att samhällsverksamheten skall kunna utformas nära de enskilda människorna. I utredningsarbetet bör synpunkter av detta slag väga tungt. Samtidigt måste självfallet kraven på samordning

och likformighet i samhällsarbetet beaktas. Det är exempelvis nödvändigt att statsmakterna meddelar bestämmelser av olika slag för att uppnå övergripande mål i fråga om rättssäkerhet, sysselsättning och lika tillgång till samhällsservice. Vid utformningen av den statliga tillsynen och kontrollen över kommuner och landstingskommuner måste enligt min mening en avvägning mellan delvis motstridiga intressen göras i varje särskilt fall.

1.2 Utredningsuppgifter

I direktiven anges att en samlad översyn skall göras av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna. I vissa avseenden preciseras kommitténs uppgifter.

- Syftet med översynen skall vara att mönstra ut sådana detaljföreskrifter som med hänsyn till de kommunala och landstingskommunala organens resurser inte längre är nödvändiga.
- I första hand skall sådana förändringar övervägas som framstår som särskilt angelägna och som kan göras oberoende av överväganden om andra förändringar inom ett visst sakområde.
- Särskild uppmärksamhet skall ägnas beslut som kräver fastställelseprövning av regeringen eller statlig myndighet.
- Kommittén skall behandla de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll i syfte att avveckla föreskrifter, anvisningar och råd som inte längre kan anses behövliga.
- Förslag till författningsändringar skall utarbetas.

Utredningsdirektiven återfinns som bilaga 1.

1.3 Utredningsarbetets uppläggning

En första uppgift för kommittén har varit att kartlägga de problem som finns rörande förhållandet mellan statliga och kommunala myndigheter. I enlighet med vad som framhålls i direktiven har kommuner och landstingskommuner under arbetets gång beretts tillfälle att framföra synpunkter och önskemål om förenklingar. Som ett led i detta kartläggningsarbete kommer kommittén förlöpande att ha överläggningar med förtroendevalda och tjänstemän inom såväl statliga som kommunala organ.

Kommittén har ansett det angeläget att i utredningsarbetet prioritera vissa frågor. Dessa är

- Underställning av kommunala och landstingskommunala beslut hos statlig myndighet
- Statsbidragsförfattningar
- Statskontrollen i fråga om
 - barnomsorg
 - äldrevard

– långtidssjukvård.

De sistnämnda tre områdena sammanfaller med de verksamheter som har prioriterats i överenskommelsen mellan regeringen och kommunförbunden om den kommunala ekonomin år 1978.

2 Olika former av statskontroll

I utredningsdirektiven anges att statsmakterna har det övergripande ansvaret för samhällets utveckling och uppgifter. Ramar måste därför anges för kommunernas och landstingskommunernas befogenheter. Staten kan därvid använda sig av olika vägar. I det följande lämnas en översiktlig redovisning av olika former av statskontroll.

2.1 Lagar och andra författningar

I regeringsformen (RF) regleras kommunerna i tre hänseenden, nämligen i fråga om den kommunala indelningens struktur, innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten samt formerna för den kommunala verksamheten. Redan i det inledande kapitlet (1 kap. 1 §) slås fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl. a. genom kommunal självstyrelse och att denna bygger på allmän och lika rösträtt. I RF anges (1 kap. 6 §) att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten utövas av valda församlingar och att båda kommuntyperna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Vidare föreskrivs (8 kap. 5 §) att grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner, för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag samt att i lag också meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

I kommunallagarna finns bestämmelser om bl. a. kommunernas och landstingskommunernas s. k. allmänna kompetens. Uppgifterna är enligt denna i princip frivilliga. Den kompetens som regleras i olika specialförfattningar innebär däremot i de flesta fall att uppgifterna är obligatoriska. Genom sådan lagstiftning har kommunerna tilldelats betydande ansvar inom plan- och byggnadsväsendet, bostadsförsöringen, socialvården och skolväsendet samt landstingskommunerna inom hälso- och sjukvårdsområdet. Speciallagstiftningen innehåller ofta bestämmelser som tämligen ingående reglerar den kommunala och landstingskommunala verksamheten.

2.2 Besvärsinstituten

Det mest vidsträckta tillämpningsområdet har den statskontroll, som utlöses på enskilds initiativ genom besvär över ett kommunalt beslut. Syftet med besvärsprövningen är att få till stånd en kontroll av att kommunen och landstingskommunen använder sina maktbefogenheter i enlighet med dessas ändamål och inte i strid med allmänna eller andra berättigade intressen. Besvär, som anförs med stöd av kommunallagarna, s. k. kommunalbesvär, är den kontrollform som innebär det lindrigaste ingreppet i den kommunala självstyrelsen. En mer ingående kontroll kommer till stånd genom s. k. förvaltningsbesvär, som anförs med stöd av specialförfattningar.

Kommunfullmäktiges beslut överklagas enligt 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179) med något undantag genom kommunalbesvär. Detsamma gäller för beslut av kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd, om inte annat är särskilt föreskrivet (7 kap. 2 §). Prövningen av sådant kommunalt beslut ankommer på länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringsrätten. Besvär över landstingskommunernas beslut anförs hos regeringsrätten. Kommunalbesvär kan anföras enbart av medlem av kommunen resp. landstingskommunen.

Vid kommunalbesvär kan som grund för talan åberopas endast att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller annan författning, på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges, landstingets eller nämndens befogenhet, kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. Om besvärmyndigheten finner att någon av dessa besvärsgrunder är tillämplig, upphävs det överklagade beslutet. Myndigheten kan däremot inte, som vid förvaltningsbesvär, ändra beslutets innehåll.

I den mån specialförfattningarna innehåller särskilda bestämmelser om besvär mot beslut av nämnd för specialreglerad förvaltning gäller inte reglerna om kommunalbesvär. I stället blir de allmänna reglerna om förvaltningsbesvär tillämpliga. Detta innebär bl. a. att besvärsrätt tillkommer den som beslutet angår, om det har gått honom emot, att besvärsprövningen är allsidig och inte begränsad till laglighetsfrågan och att besvärmyndigheten kan göra ändringar i det överklagade beslutets innehåll.

2.3 Underställning

Vissa kommunala beslut måste för att bli gällande underställas regeringen eller statlig myndighet för prövning och fastställelse. Initiativet till fastställelseprövningen tillkommer det kommunala organet. Bestämmelser om underställning finns både i kommunallagarna och i olika specialförfattningar. Enligt kommunallagarna skall underställning ske bl. a. i vissa läne-, borgens- och fondärenden. Enligt olika specialförfattningar krävs länsstyrelsens fastställelse av beslut om antagande av kommunala stadgor, t. ex. lokala

ordningsstadgor (23 § allmänna ordningsstadgan, 1956:617), hamnordningar (förordningen, 1874:26 s. 11, angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket), brandordningar (2 § brandstadgan, 1962:91) och hälsovårdsordningar (68 § hälsovårdsstadgan, 1958:663). Vissa beslut om kommunala avgifter t. ex. taxor för gatumarksupplåtelse skall fastställas av länsstyrelsen. Vidare krävs statlig myndighets fastställelse av flertalet kommunala planläggningsbeslut enligt byggnadslagen (1947:385).

I ett underställningsmål skall en allsidig prövning av det underställda beslutet företas. Prövningen avser inte bara beslutets laglighet utan även dess lämplighet, ändamålsenlighet och skälighet. Underställningsmyndigheten skall antingen fastställa eller ogilla det underställda beslutet och den kan i regel inte ändra beslutets innehåll.

Underställningsmyndigheten har enligt några specialförfattningar rätt att besluta i kommunens ställe. Om fullmäktige inte antar lokal ordningsstadga med innehåll som länsstyrelsen anser nödvändig, kan länsstyrelsen själv besluta om lokal ordningsstadga för kommunen. Länsstyrelsens beslut skall i sådant fall underställas regeringen. Motsvarande gäller i fråga om hamnordning, brandordning och hälsovårdsordning.

Ett underställt kommunalt beslut bör i princip inte fastställas förrän det har vunnit laga kraft, eftersom fastställelsen skulle förlora sitt objekt, om det kommunala beslutet upphävs efter besvär. Vid underställning enligt kommunallagarna har endast kommunen rätt att besvära sig över länsstyrelsens beslut att vägra fastställelse. Vid underställning enligt specialförfattning gäller enligt 11 § förvaltningslagen (1971:290) att den som beslutet angår har rätt att besvära sig över länsstyrelsens beslut att meddela eller vägra fastställelse, om beslutet gått honom emot. Bevär över länsstyrelsens beslut i underställningsmål prövas av regeringen.

2.4 Resursfördelning

Ett mycket långtgående styrningsinstrument utgör statens möjlighet att inom vissa verksamhetsgrenar bestämma över resurstilldelningen till kommunerna och landstingskommunerna. Därvid används såväl administrativa som ekonomiska styrmedel. Till den första gruppen hör bl. a. lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m. m. Exempel på ekonomiska styrmedel utgör investeringsavgifter, statsbidrag till kommunalt och landstingskommunalt byggande samt fastställda ramar för vissa byggnadsinvesteringar såsom sjukvårdsbyggnader, ålderdomshem, skolor och icke statsbelånade bostadshus.

En ekonomisk kontroll från statens sida sker också, som tidigare har redovisats, genom att vissa kommunala och landstingskommunala borgens-, låne- och fondbeslut måste underställas regeringen. Ett annat ekonomiskt

styrinstrument utgör de statsbidrag som har till syfte att stimulera tillkomsten av viss verksamhet. Det är också så att statsbidragsförfattningarna brukar föreskriva, att statsbidrag får beviljas endast om vissa villkor är uppfyllda och att bidraget skall upphöra eller återbetalas om villkoren inte uppfylls.

2.5 Föreskrifter, anvisningar och råd

Genom lagstiftningen anger statsmakterna huvudmålen för den verksamhet, som är föremål för reglering. Mer preciserade målangivelser redovisas i olika författningar, som regeringen utfärdar. I detta sammanhang ges ofta centrala ämbetsverk befogenhet att utfärda tillämpningsföreskrifter. Denna anvisningsverksamhet är på vissa områden av betydande omfattning och utgör ett väsentligt statligt styrinstrument över kommunerna och landstingskommunerna.

En begränsning av myndigheternas rätt härvidlag har införts genom en särskild kungörelse (1970:641, ändrad 1977:629). I denna föreskrivs, att myndighet inte utan regeringens medgivande får ge ändrade eller nya föreskrifter, anvisningar eller råd, som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i mer än oväsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar. Myndigheten skall utreda de kostnadsmissiga konsekvenserna samt höra företrädare för dem som förutses slutligt få bära de ökade kostnaderna. Om den statliga myndigheten därvid blir överens med kommunernas eller landstingskommunernas representanter behöver frågan inte underställas regeringen.

2.6 Effektivitetskontroll och allmän tillsyn

På de kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden som regleras enbart av kommunallagarna finns det inte utrymme för några sådana statliga ingrepp i den kommunala självstyrelsen som innebär att ett annat beslut sätts i ett överklagat besluts ställe eller att statlig myndighet ålägger kommunen resp. landstingskommunen att handla på visst sätt. Effektivitetskontroll äger däremot rum med stöd av olika specialförfattningar som ålägger kommunerna att svara för vissa förvaltningsuppgifter och föreskriver statlig tillsyn över att uppgifterna fullgörs på ett tillfredsställande sätt. Exempel på sådan reglering erbjuder hälsovårdsstadgan (3, 68 och 81 §§) och brandstadgan (2 och 24 §§).

Den statliga tillsyn och kontroll av kommunal och landstingskommunal förvaltning som utövas enligt specialförfattningar åvilar olika statliga organ på såväl central som regional nivå. De centrala verken bevakar i enlighet med sina instruktioner var för sig sin verksamhetssektor ofta med bistånd av egna regionala organ och/eller av länsstyrelse. Så t. ex. utövar socialstyrelsen en

central tillsyn och kontroll inom olika vårdsektorer och biträds därvid av sina länsorgan: länsläkarorganisationen, länsnykterhetsnämnden och socialvårdskonsulenten. Samtidigt åligger det länsstyrelsen att inom sitt län tillse att kommunerna fullgör sina olika uppgifter inom barnavård och åldringsvård.

Länsstyrelsen utövar en allmän tillsyn över kommunerna och landstingskommunerna. Enligt 5 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460, omtryckt 1976:892) ankommer det på länsstyrelsen att inom sitt verksamhetsområde övervaka att vad som enligt lag eller annan författning åligger statlig myndighet, kommun, landstingskommun eller enskild blir behörigen fullgjort. Denna bestämmelse ger inte länsstyrelsen några maktmedel utöver dem som anges i resp. specialförfattning.

Som exempel på bestämmelser som ger länsstyrelsen tillsynsuppgifter på särskilda kommunala verksamhetsområden kan nämnas 3 § hälsovårdsstadgan. Där föreskrivs att länsstyrelsen skall vaka över allmänna hälsovården i länet. När länsstyrelsen får kännedom om missförhållande i hälsovårdshänseende, skall länsstyrelsen tillse, att lämpliga åtgärder vidtas för att undanröja dessa.

Olika medel står en tillsynsmyndighet till buds när det gäller att vinna rättelse. Myndigheten kan t. ex. lämna det kommunala organet råd och anvisningar. Tillsynsmyndighetens befogenheter kan emellertid sträcka sig längre. Det kommunala organet kan i vissa fall åläggas att vidta viss åtgärd. I 52 § andra stycket socialhjälpslagen (1956:2) föreskrivs att länsstyrelsen får ålägga kommun att lämna socialhjälp. Den statliga myndigheten kan även själv förordna om åtgärd som det kommunala organet har försummat att vidta. Länsstyrelsen får t. ex. enligt 52 § tredje stycket socialhjälpslagen vidta den åtgärd som anses nödvändig för att avhjälpa missförhållandet. Som exempel kan vidare nämnas att länsnykterhetsnämnd, om rättelse inte vinn genom nämndens råd och anvisningar, har att vidta åtgärder som annars skulle ha ankommit på det kommunala organet (4 § 3 mom. nykterhetsvårdslagen, 1954:579).

Sedan år 1957 har vidare riksdagens ombudsmän (JO) vissa tillsynsbefogenheter gentemot kommunerna och landstingskommunerna. JO kan inte ändra ett kommunalt beslut eller ålägga en kommun att handla på ett visst sätt. Han kan emellertid väcka åtal mot den som begår fel, göra erinran mot beslutet eller göra ett principuttalande.

Utöver dessa mera formbundna styrinstrument kan staten påverka kommunernas och landstingskommunernas beteende och agerande genom att t. ex. ta fram kunskapsunderlag, förmedla erfarenheter, sprida information om utredningsresultat, idéer och utvecklingstendenser, anordna konferenser och utbildningsseminarier. Den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som föreskrivs i olika författningar ger också statliga myndigheter vissa möjligheter att utöva uppsikt över kommunala och landstingskommunala organ.

3 Några genomförda åtgärder för minskad statskontroll

Regering och riksdag har vid olika tillfällen uttalat att behovet av statskontroll över kommunerna och landstingskommunernas sätt att fullgöra sina uppgifter har minskat. Begränsningar i statens tillsyns- och kontrolluppgifter har därför gjorts i samband med beslut om reformer på olika områden. I det följande redovisas några av de förändringar som har vidtagits för att öka de kommunala och landstingskommunala organens handlingsfrihet. Intresset ägnas i första hand åt reformer som syftar till att skapa en ramlagstiftning eller till att begränsa skyldigheten att underställa beslut statlig myndighets prövning.

3.1 Ändringar i kommunallagstiftningen

Vid 1969 och 1972 års riksdagar fattades beslut om att begränsa kommuns underställningsskyldighet i vissa ärenden. Vid det förstnämnda tillfället gavs kommunerna rätt att utan underställning besluta om reglemente för andra kommunala nämnder än besvärsnämnder och om plan beträffande hushållning med stads donationsjord (prop. 1969:63, KU 1969:44, rskr 1969:405).

Det underställningspliktiga området reducerades ytterligare år 1972. På grundval av bl. a. kommunalrättskommitténs betänkande XIII(Ds C 1970:2) Kommuns och andra kommunala menigheters skyldighet att underställa statlig myndighet vissa beslut slopades den 1 juli 1972 underställningsskyldigheten i fråga om reglemente för besvärsnämnd och kommuns beslut om placering av penningmedel, som inte behövs för nära förestående utbetalningar, samt beträffande vissa offentligrättsliga avgifter, nämligen torgavgifter, gatuhandelsavgifter m. m., parkeringsavgifter och sotningsavgifter (prop. 1972:12, KU 1972:11, rskr 1972:45).

Riksdagens beslut under våren 1977 om en ny kommunallag innebar en betydande förändring av kommunallagstiftningen (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Genom reformen har lagstiftningen fr. o. m. den 1 juli 1977 blivit enklare och mera enhetlig samt anpassats till utvecklingen i kommunal praxis. Karaktären av ramlag med minskad detaljreglering innebär att kommunernas och landstingskommunernas handlingsfrihet ökar liksom möjligheterna att anpassa verksamhetsformerna efter lokala förhållanden och till den framtida utvecklingen.

Den nya kommunallagen innebär att en mängd statliga detaljföreskrifter slopas. Exempel härpå utgör följande förändringar.

- Underställningsskyldigheten i fråga om anslag som skall täckas genom utdebitering under mer än fem år utgår.
- Underställningsskyldigheten för fondavsättningar och fondanvändningar tas med något undantag bort.
- Underställningsskyldigheten i fråga om lån och borgen blir inte längre beroende av skatteunderlagets storlek och kravet på årliga avbetalningar

tas bort.

- Kommunfullmäktige och landstinget får själva bestämma mandatperiodens längd för nämndernas ordförande.
- Länsstyrelsens rätt att förordna om sammanträde med kommunfullmäktige slopas.
- Kommunfullmäktige och landstinget ges frihet att bestämma när räkenskaperna skall vara avslutade.
- Bestämmelserna om hur kommun och landstingskommun får använda vederlag för en anläggningstillgång eller försäkringsersättning för sådan tillgång slopas.

3.2 Ändringar i speciallagstiftningen

I samband med kommunallagsreformen beslutade riksdagen om ändringar i ett 25-tal olika specialförfattningar (prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Även i detta fall var syftet att öka kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att anpassa organisation och arbetsformer efter skiftande lokala förhållanden och behov. Genom förändringarna skapas större enhetlighet och enkelhet i nämndorganisationen efter mönster av den nya kommunallagen med ett minimum av särregler och detaljföreskrifter.

- Flertalet särbestämmelser i specialförfattningarna om nämndernas organisation och arbetsformer slopas. Detta innebär bl. a.
 - att frågan om nämndernas sammansättning och utomståendes närvarorätt vid nämndsammanträde helt överlämnas till kommunerna och landstingskommunerna
 - att kommunerna och landstingskommunerna får större frihet att bestämma vilka nämnder som skall inrättas och uppgifternas fördelning mellan nämnderna.
- Kommunernas skyldighet att underställa statlig myndighet beslut begränsas. Således upphör skyldigheten att underställa beslut som avser
 - plan för byggande av ålderdomshem
 - reglemente för ålderdomshem, som drivs av två eller flera kommuner
 - byggnadsnämnds- och hälsovårdsnämnds delegationsbeslut
 - reglemente angående burskap
 - förordnande av mäklare som handels- och sjöfartsnämnd har antagit.
- De statliga myndigheternas möjlighet att mot kommuns vilja inrätta kommunallörbund för skola upphör.
- Vissa bestämmelser om statlig detaljkontroll beträffande kommunallörbund för bostadsförmedling utgår.

På barnomsorgens område har lättnader i den statliga tillsynen åstadkommits bl. a. genom att den statliga ritningsgranskningen har slopats vid

prövning av *statsbidrag till daghemsbyggande* (1973:1207). Den statliga kontrollen omfattar numera endast en allmän bedömning av lokalernas lämplighet för förskoleändamål och att vissa krav på minimiytor är uppfyllda.

Exempel på utvecklingen mot minskad statlig styrning utgör vissa ändringar i skolförordningen (1971:235). Kommunerna kan numera själva besluta om *skolfastigheternas förvaltning* (KU 1969:30, rskr 1969:314) och om *personaltjänstens organisation* beträffande viss skolpersonal (prop. 1972:14, UbU 1972:8, rskr 1972:97). I fråga om skolområdet skall det också erinras om statsmakternas beslut år 1973 om *förenklad handläggning av skolbyggnadsärenden* (prop. 1973:174, UbU 1973:55, rskr 1973:332). Denna reform innebar bl. a. att lokalbehovsprövningen för grundskolan numera är en kommunal angelägenhet, att själva handläggningsförfarandet har förenklats och att den statliga avsyningen har slopats.

En minskning av den statliga kontrollen har gjorts i fråga om *avgifter hos byggnadsnämnd*. Genom ändringar i byggnadsstadgan (1959:612) och förordningen (1961:568) om brandfarliga varor behöver kommun numera inte underställa länsstyrelsen beslut om nämnda avgifter (prop. 1975:107, CU 1975:29, rskr 1975:220, SFS 1975:462 resp. 1975:821).

4 Underställning av beslut om lån och borgen

4.1 Gällande bestämmelser

Den kommunallag som trädde i kraft den 1 juli 1977 är gemensam för kommunerna och landstingskommunerna. Lånerätten regleras i 4 kap. 7 och 8 §§ (1977:179). Dessa paragrafer har följande lydelse.

7 §

Kommun och landstingskommun får taga upp lån med en återbetalningstid av högst fem år samt lån, som enligt uttryckligt beslut skall användas för betalning av äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer som gäller för det äldre lånet.

Vid förvärv av intecknad egendom får kommun och landstingskommun övertaga betalningsansvar även för sådan intecknad skuld som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.

Lån i andra fall än som avses i första och andra styckena får tagas upp endast om regeringen medger det.

Bestämmelserna i första och tredje styckena gäller även borgen.

8 §

Regeringen kan föreskriva att kommun eller landstingskommun utan särskilt medgivande får taga upp lån av statsmedel, som beviljas av statlig myndighet, och lån för särskilt angivna ändamål samt att kommun får åta sig ansvarighet gentemot staten för lån som av statsmedel beviljas annan än kommunen och ikläda sig borgensansvar för lån av visst slag.

För kommunerna innebär 1977 års kommunallagsreform att den beloppsmässiga inskränkningen i den underställningsfria lånerätten är borttagen. Likaså har kravet på årlig återbetalning av sådana lån slopats i de nya bestämmelserna. Även för landstingskommunerna medför den nya kommunallagen en vidgning i så måtto att möjlighet ges att ta upp lån som skall användas för betalning av äldre lån och att överta lån vid fastighetsförvärv.

De kungörelser (1962:581, 1969:681) som reglerade vissa delar av kommunernas och landstingskommunernas underställningsfria lånerätt ersattes vid införande av den nya kommunallagen med en gemensam förordning (1977:544). I denna preciseras villkoren för viss underställningsfri låneverksamhet och för vissa ansvarighetsåtaganden från kommunens och landstingskommunens sida. I förordningen ges bl. a. möjligheter att underställningsfritt ta upp statliga bostadslån, markförvärvslån, tomträttslån, lån från staten till allmänna samlingslokaler, lån från staten till energibesparande åtgärder i bostadshus, bottenlån till bostadsbyggande som finansieras med stöd av statliga bostadslån, lån för vatten- och avloppsanläggningar samt lån av säljare vid förvärv av "saneringsfastigheter".

4.2 De nuvarande bestämmelsernas framväxt

Syftet med en statlig kontroll av den kommunala upplåningen är flerfaldigt. Ett grundläggande motiv är att åstadkomma ett skydd för den kommunala förmögenheten. Första gången lånekontroll infördes var genom *1862 års kommunalförordningar*. Då tillkom bestämmelser som reglerade såväl underställningsfri som underställningspliktig lånerätt. Den enda begränsningen i den fria lånerätten för kommunerna var villkoret att lånen skulle löpa på högst två år. För Stockholms kommun var motsvarande begränsning fem år. Landstingskommunernas underställningsfria lånerätt omfattade enligt 1862 års landstingsförordning upptagande av lån med högst fem års återbetalningstid. Några beloppsbegränsningar fanns således inte och inte heller något lagstadgat hinder för kommunala borgensåtaganden.

För kommunerna infördes *beloppsbegränsningar år 1913* i den fria lånerätten. Syftet härmed var att ställa denna i förhållande till resp. kommuns ekonomiska häkraft, d. v. s. skatteunderlag och skatteuttag. Samtidigt slopades tidsbegränsningen, vilket medgav att kommunerna kunde utnyttja den fria lånerätten för såväl korta som långa lån. I den lånepraxis som utbildades tillämpades dock den regeln att underställningsfria lån inte togs upp med längre tid än fem år. Den fria lånerätten avsågs i första hand användas för de tillfälliga lånen, i synnerhet för tillgodoseende av behovet av kassaförlag.

Genom *1930 års kommunalstyrelselagar* (1930:251, 252) tillkom bestämmelser om att ingående av borgen skulle jämföras med upptagande av lån. I övrigt skedde inte några förändringar i här berört avseende.

En ingående *revidering gjordes år 1937* av lånebestämmelserna för kommunerna. De regler som då infördes för den underställningsfria lånerätten kan sammanfattas på följande sätt (1937:498, 499, 502).

En uppdelning av den underställningsfria lånerätten skedde på dels en rätt att efter skatteunderlagets storlek ta upp lån med högst ett års återbetalningstid, dels en rätt att efter skatteunderlag och utdebiteringshöjd ta upp lån, som årligen skulle avbetalas, med högst fem års återbetalningstid. Denna utformning av den underställningsfria lånerätten angavs tillgodose såväl kommunernas behov av kassaförlag som behov av medel för finansiering av "företag" med viss varaktighet.

Revideringen innebar vidare att en bestämmelse infördes om att kommun vid förvärv av intecknad egendom fick ta över betalningsansvar även för sådan inteckningsskuld som var ställd att betalas inom längre tid än fem år eller i annan ordning. Kommunerna fick också möjlighet att ta upp lån som enligt uttryckligt beslut skulle användas för att betala äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gällde för det äldre lånet.

En annan förändring i lånebestämmelserna var att utnyttjande av fondmedel (från andra fonder än kassaförlagsfond) skulle anses som ianspråktagande av kommunens underställningsfria lånerätt.

För landstingskommunernas del jämställdes fr. o. m. år 1938 ingående av borgen med upptagade av lån (1937:501). Dessutom infördes bestämmelser för både kommuner och landstingskommuner att av Konungen meddelat beslut att bevilja lån av statsmedel också skulle anses innefatta tillstånd att ta upp lånet.

Vidgad underställningsfrihet beträffande kommunala åtaganden för *lån på bostadsförsörjningens område* infördes år 1939 (1939:77, 78, 79). Kommunerna fick då möjligheter att gentemot staten åtaga sig ansvarighet för lån som av statsmedel beviljats bl. a. allmännyttiga bostadsföretag. År 1949 vidgades något möjligheterna att ingå borgen enligt denna bestämmelse.

Den 1 juli 1953 ändrades lånerättsbestämmelserna för kommunerna efter förslag från *kommunallagskommittén* om utvidgning av kommunernas underställningsfria lånerätt. De nya bestämmelserna (1953:433, 434, 435) innebar i huvudsak att den beloppsmässiga begränsningen vidgades, att beroendet till utdebiteringen slopades samt att lån med högst fem års löptid kunde tas upp. Kommunerna erhöll också vid detta tillfälle möjlighet att utnyttja *fondmedel* utan att den underställningsfria lånerätten därför skulle anses tagen i anspråk.

I anslutning till de nya bestämmelserna i kommunallagarna för kommunerna utfärdades en *kungörelse (1953:437) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån m. m.* I denna föreskrevs att kommun kunde ta upp lån utan Kungl. Maj:ts prövning utöver de möjligheter som gavs i kommunallagarna. Enligt kungörelsen medgavs kommunerna dels att i viss utsträckning ta upp lån i anslutning till bostadsfinansieringen och finansieringen av kollektiva tvätterier, dels att i vissa fall ingå borgen i anslutning till

bostadsfinansieringen.

I *1953 års kommunallag* (1953:753), som trädde i kraft år 1955, återlämnas de bestämmelser som gällde fr. o. m. 1 juli 1953. Det kan bara noteras att lånebestämmelserna placerades i drätselkapitlet i kommunallagen, mot att tidigare återfunnits under kapitlet Underställning och besvär.

Underställningsfrihet infördes år 1961 i kommunallagen för lån till *vatten- och avloppsanläggningar* (1961:139, 140). Den ovan nämnda kungörelsen med vissa bestämmelser att ta upp lån ändrades med hänsyn härtill (1961:141). År 1962 skedde viss förändring i kungörelsen i fråga om kommunernas möjligheter att ta upp lån och ingå borgen vid *bostadsfinansieringen* (1962:581).

Den 1 januari 1975 vidgades den underställningfria lånerätten enligt kommunallagen till att omfatta även lån vid förvärv av fast egendom som behövs för *tätbebyggelse* m. m. (1974:941, 942). Den nämnda kungörelsen ändrades med hänsyn härtill (1974:961).

För landstingskommunerna skedde ingen förändring beträffande lånerätten vid införande av 1954 års landstingslag. Fr. o. m. år 1970 gavs dock landstingskommunerna möjligheter att underställningsfritt ta upp lån för *bostadsbyggnadsföretag* som godkänts för statlig belåning (1969:214). Dessutom likställdes fr. o. m. detta år kommuner och landstingskommuner när det gäller upptagande av lån som beviljats av statlig myndighet. Tidigare behövde landstingskommunerna Kungl. Maj:ts tillstånd även för att ta upp sådana lån.

I samband med att landstingskommunerna fick möjligheter att underställningsfritt ta upp lån för bostadsbyggnadsföretag infördes en *kungörelse* (1969:681) om *landstingskommuns upplåning* där dessa möjligheter närmare reglerades.

Den 1 januari 1975 fick *Stockholms läns landstingskommun* möjlighet (1974:943) att i likhet med kommunerna underställningsfritt ta upp lån vid förvärv av fast egendom som behövs för tätbebyggelse m. m.

4.3 Tidigare utredningsförslag m. m.

Lånebestämmelserna för kommuner och landstingskommuner har vid flera tillfällen behandlats av olika statliga kommittéer. I det följande redovisas förslag och motiv som förts fram i skilda utredningssammanhang.

I en promemoria år 1940 lade *1939 års kommunlånesakkunniga* fram vissa synpunkter och förslag i fråga om den kommunala upplåningens begränsning med hänsyn till krisförhållandena. De sakkunniga föreslog en individuell prövning av de kommunala anläggnings- och lånebehoven under beaktande av angelägenhetsgraden m. m. Faktorer som borde beaktas var penningpolitiken, knapphet på material, kostnadsförhöjningar och inträdd räntestegring samt då rådande osäkra politiska förhållanden. Med anledning av kommunlånesakkunnigas promemoria utfärdade regeringen en skrivelse till länssty-

relserna vari framhölls "att den centrala granskningen av låneansökningar för närvarande måste göras mera sträng än vad tidigare varit erforderligt". Därmed markerades att lånekontrollen i ökad omfattning skulle tillgodose statliga intressen.

Grunderna för den kommunala lånepolitiken var rubriken på ett betänkande (SOU 1942:60), som kommunlånesakkunniga avgav år 1942. Värdet av en klar och enhetlig bokföring som kan visa hur låne- och budgetpolitiken påverkar förmögenhetsställningen framhölls. Man föreslog att regeringen skulle kunna ge en kommun rätt till "fri gäldsförvaltning". En sådan skulle medge att kommunen tog upp lån med andra lånetider och amorteringsvillkor än de som man utgick ifrån i lånetillståndet, varvid vid lånetillståndet förutsatta annuiteter skulle fonderas och fondmedlen användas för bestridande av faktiskt avtalade amorteringar. Betänkandet föranledde inte några ändringar i lånerättsbestämmelserna.

I skrivelse år 1951 lade *1949 års investeringskommitté* fram förslag om de kommunala investeringarna. Man erinrade bl. a. om att staten hade möjlighet att huvudsakligen genom kontrollen över den kommunala upplåningen påverka investeringarna. I högkonjunkturlägen ansåg man det nödvändigt att viss del av investeringarna avskrevs omedelbart med skattemedel och att lånemedgivandena skulle inskränkas till endast en del av investeringsbeloppet. Kravet på ökad självfinansiering skulle verka återhållande på den kommunala investeringsverksamheten. Ett system med direkt skattefinansiering av en viss del av den kommunala investeringsverksamheten kunde enligt kommittén utformas på olika sätt och anpassas efter konjunkturläget och kommunernas ekonomiska bärkraft. Utöver den individuella prövningen ifrågasatte kommittén om inte det skulle vara möjligt att lånekontrollen för vissa kommuner i stället mera inriktades på dess konjunkturpolitiska uppgifter så att lånebehoven kunde prövas i ett sammanhang för en kommun.

I samband med att investeringskommitténs förslag anmäldes i proposition till riksdagen år 1951 (prop. 1951:206) tillsattes en utredning, *kommunlåneutredningen*, som skulle närmare utforma de åtgärder som föreslagits av investeringskommittén. Riksdagen, (BaU 1951:33), anslöt sig efter viss tveksamhet till regeringens uppfattning i propositionen att åtgärder behövdes för att i då rådande läge begränsa lånefinansieringen av de kommunala investeringarna. Utskottet ansåg dock att ställningstagandet till förslaget som investeringskommittén framfört borde anstå i avvaktan på resultatet av den utredning som tillsatts för den närmare utformningen av åtgärderna.

I betänkandet Förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar (SOU 1951:24) förordade *kommunlåneutredningen* att regeringen skulle i särskilt beslut tillkännege vissa principer för prövningen av frågor om lånetillstånd under extraordinära förhållanden på kapitalmarknaden. Lån borde därvid få tas upp till högst 75 % av kostnaderna för ett visst objekt. En total lånefinansiering skulle dock

vara tillåten när det gällde markförvärv, uppförande av bostadshus för allmänna marknadens behov och anläggande av gator, vägar samt vatten- och avloppsledningar inom nya bostadsområden. Kommun med hög utdebitering skulle dock vara undantagen från skattefinansieringskraven och undantag skulle också kunna göras vid särskilda skäl. De förslag som utredningen förde fram realiserades inte. Statsmakterna valde i stället att genom kreditpolitiska åtgärder reglera kommunernas upplåning. Det kan noteras att samtliga kommuner och landstingskommuner tillställdes utredningens förslag "för att finnas tillgängligt vid uppgörandet av utgifts- och inkomststater för år 1952".

Kommunalråtskommittén angav i betänkandet *Kommunala bolag* (SOU 1965:40) allmänna riktlinjer för de åtgärder som kunde behöva vidtas med anledning av den ökade bolagsdriften för kommunal verksamhet. Kommittén tog därvid särskilt upp lånerätsbestämmelserna i kommunallagen och den betydelse begränsning i lånerätten kunde ha för utvecklingen mot ett ökat anlitande av bolagsformen.

Efter en ingående redovisning av hur länekontrollen fungerade (se bilaga 2)¹ förordade kommittén att lånerätsbestämmelserna underkastades en genomgripande reform och att lånetillståndsprövningen helt avskaffades. Enligt kommittén borde lånerätsbestämmelserna inordnas i systematiskt uppbyggda bestämmelser om kommunernas kapitalförvaltning.

Kommittén ansåg att det bästa skyddet för den kommunala förmögenheten låg i ett klart och överskådligt budgetsystem. Om kommunerna följde vad kommunförbunden härvidlag rekommenderat, medförde detta bättre garantier för en god ekonomisk hushållning än ett lånekontrollsystem någonsin kunde skapa. Några fullständiga garantier för en allmän och noggrann efterföljd av berörda rekommendationer kunde naturligtvis aldrig uppnås enligt kommittén. Man framhöll att inte ens lagreglering av fundamentala principer för budget och finansiering gav mera fullständiga garantier för en god hushållning.

De konkreta förslag kommittén redovisade innebar bl. a. att bestämmelsen om förmögenhetsskyddet gavs en större precisering med anknytning till det moderna kommunala budget- och räkenskapssystemet. Budgetbestämmelsen skulle utformas med uppdelning på kapital- och driftbudget och därjämte reglera frågor om avskrivningar och överföringar i övrigt från driftbudget till kapitalbudget samt frågor om överskott och underskott, reservationer och anslagsförskott. Även frågor om tilläggsstat skulle regleras i denna bestämmelse. Lånerätsbestämmelserna skulle inordnas i detta system varvid kravet på underställning helt skulle tas bort. Lånerätsbestämmelserna skulle förenklas och kommunerna föreslogs få rätt att ta upp dels investeringslån (anläggningslån), dels rörelsemedel. Bestämmelserna i förslaget om budget, lånerätt och fonder skulle ge kommunerna möjlighet till s. k. fri

¹ Bilagan har uteslutits här.

gäldsförvaltning, där man utan en ingående bundenhet till de särskilda anläggningarna och deras livslängd ser den kommunala investeringsekonomi som en helhet.

Rätten att ingå borgen och eljest ikläda sig ansvar för annans lån ansåg kommittén alltjämt skulle finnas. Den ansåg det som en brist att inga krav uppställdes på en samlad redovisning i den kommunala bokföringen av borgensåtagandena. En särskild bestämmelse om detta borde därför införas i kommunallagen ansåg kommittén. De särskilda regler om borgensåtagande som kunde vara nödvändiga t. ex. inom bostadsförsörjningens område kunde ges i en särskild författning.

Kommunalrättskommitténs förslag att slopa underställningsskyldigheten i låne- och borgensärenden tillstyrktes av de flesta remissinstanserna. Förslaget har dock inte föranlett några lagstiftningsåtgärder.

I betänkandet *Storlandstingets författning* (SOU 1968:35) berördes lånerättsförhållandena för storlandstingskommunen. En motsvarighet till huvudregeln i landstingslagen föreslogs. En viss utvidgning av den fria lånerätten skulle enligt förslaget bli möjlig efter föreskrifter från regeringen. Förslagen om lånerätten föranledde inte någon lagstiftning då det ansågs att dessa frågor borde övervägas i annat sammanhang för alla landstingskommuner (prop. 1969:112).

Den underställningsskyldighet som följde enligt 58 § i 1953 års kommunallag i fråga om lån i samband med fastighetsförvärv behandlades i *byggkonkurrensutredningens betänkande* Konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 1972:40). Enligt utredningen motverkade bestämmelserna i 58 § strävandena att underlätta för kommunerna att förvärva mark för tätbebyggelseändamål. Mot den bakgrunden föreslogs ändringar i 58 § så att lån i in-tecknad egendom som kommunen övertog vid förvärv av egendomen samt lån som kommunen tog upp genom att som betalning utge köpeskillingsreverser inte skulle inkräkta på utrymmet för kommunens underställningsfria lånerätt. Vidare föreslogs att det undantag från bestämmelserna om femårig lånetid och årliga amorteringar som görs för lån som kommunen övertar vid förvärv av egendom utvidgades till att avse även köpeskillingsreverser som utgavs som likvid för fastighetsförvärv.

Dessa förslag fick ett positivt mottagande av remissinstanserna.

Föredragande departementschefen konstaterade emellertid att enligt utredningens förslag skulle de ändrade bestämmelserna komma att avse samtliga kommunala förvärv av fast egendom. En så långtgående förändring av bestämmelserna var han inte beredd att föreslå. Han förordade en sådan ändring att lån i in-tecknad egendom, som kommun övertar vid förvärv av egendomen samt lån som kommun upptar genom att som betalning för fast egendom utge köpeskillingsreverser, inte inkräktar på utrymmet för kommunens underställningsfria lånerätt i de fall förvärvet avser sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen erfordras för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Motsvarande skulle gälla vid

förvärv av fast egendom som behöver rustas upp. De ändrade bestämmelserna skulle i tillämpliga delar gälla även Stockholms läns landstingskommun. Bestämmelserna infördes fr. o. m. år 1975 (prop. 1974:150, CU 36, rskr 372).

I sitt betänkande Budgetreform (SOU 1973:43) lade *budgetutredningen* fram förslag som syftade till att göra den statlig budgeten till ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de ekonomiska resurserna och för stabiliseringspolitiken. Samordningen med kommunerna togs upp till särskild behandling och man ansåg det anslaget att en ökad kommunal medverkan i stabiliseringspolitiken kommer till stånd. Utredningen uttalade att handlingsfriheten är så stor för kommunerna att man inte funnit anledning att föreslå ändringar i kommunallagen i stabiliseringspolitiskt syfte.

Utredningen berörde lånekontrollen. Man ansåg att denna inte var utformad med syfte att kunna användas som stabiliseringspolitiskt medel. Statsmakernas påverkan på den kommunala upplåningen sker enligt utredningen via kreditpolitiken. Men med en god likviditet kan dock kommunerna bli mer eller mindre okänsliga för den kortsiktiga kreditpolitiken. Så länge som kreditåtstramningen varar kan kommunerna dra på sin likviditet. När kreditåtstramningen släpper kan kommunerna snabbt låna upp medel för att stärka likviditeten inför nästa åtstramningsperiod. Därigenom kan enligt utredningen kreditpolitiken förlora möjligheterna att på kort sikt påverka kommunernas utgiftspolitik. Möjligheterna att bedriva en stabiliseringspolitiskt motiverad kreditpolitik gentemot kommunerna som skiljer sig från den allmänna kreditpolitiken är enligt utredningen starkt begränsade med hänsyn till att kommunernas upplåning är fördelad på så många låneinstitut.

Utredningen menade att det således föreligger vissa problem när det gäller att styra den kommunala upplåningen. En möjlighet att effektivare styra upplåningen angavs vara att påverka nyupplåningen från låntagarsidan i stället för från långivarsidan. Den nuvarande lånekontrollen skulle enligt utredningen eventuellt kunna omformas och utnyttjas för stabiliseringspolitiska syften. Man förde därvid också fram tanken på att införa särskilda nyupplåningstak som sätter bestämda gränser för varje kommuns nyupplåning.

Dessutom diskuterades höjning av kostnader för att hålla stora likvida tillgångar, belägga övernormal likviditet med en avgift samt att förelägga kommunerna att hålla kassa- eller likviditetskvoter.

Utredningen framförde avslutningsvis att även upplåningsmöjligheter och kommunal likviditet i alla händelser borde ägnas uppmärksamhet vid den stabiliseringspolitiska samordningen med kommunerna men att det låg utanför utredningens uppgifter att föreslå kreditpolitiska åtgärder. Man föreslog i stället att kreditpolitiska åtgärder som syftar till stabiliseringspolitisk påverkan på kommunerna skulle prövas av den år 1971 tillsatta

kommunalekonomiska utredningen.

I den proposition (prop. 1976/77:130) som följde på budgetutredningens förslag erinras om att 1976 års kommunalekonomiska utredning (Fi 1976:06) bl. a. har fått i uppdrag att beakta eventuella stabiliseringspolitiska aspekter på de olika åtgärder som kommittén förordar.

Det kan i detta sammanhang noteras att *stabiliseringsutredningen*, som i betänkandet Mål och medel i stabiliseringspolitiken (SOU 1961:42) redovisade olika medel som kunde stå till buds för den ekonomiska politiken, inte tog upp lånekontrollen som ett medel i stabiliseringspolitiken.

4.4 Framställningar från kommunförbunden

Kommunförbunden har vid olika tillfällen väckt frågan om ett slopande av underställningsskyldigheten i fråga om lån och borgen. I en gemensam *skrivelse år 1963 till regeringen* anhöll de dåvarande tre kommunförbunden om översyn av kommunallagarnas lånerättsbestämmelser. I skrivelsen framhölls bl. a. att man på kommunalt håll inte sällan ansåg den centrala lånekontrollen mindre tidsenlig mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen i kommunerna och inte minst den omfattande investeringsverksamheten. Man ifrågasatte om det över huvud taget förelåg något behov av underställningsplikt i bl. a. låneärenden. Det allmännas intresse av att den kommunala förmögenheten skyddas ansågs vara tillgodosett genom andra lagbestämmelser och genom de regler för kommunernas kapitalredovisning, som utarbetats av kommunförbunden och vilka vunnit allmän tillämpning i kommunerna. Ett slopande av den centrala lånekontrollen skulle enligt förbunden betyda en administrativ förenkling med besparingar i tid och arbete och medföra påtagliga praktiska fördelar för kommunerna. Skrivelsen föranledde dock inte någon åtgärd.

Svenska kommunförbundet gjorde *år 1973 en firnvad framställning* till regeringen (se bilaga 3).¹ Förbundet hävdade bl. a. att utvecklingen givit ytterligare belägg för att lånetillståndsprövningen knappast kunde tillmätas någon betydelse som ekonomiskt styrmedel från statens sida. Kommunerna hade sedan lång tid tillbaka beviljats lånetillstånd i betydligt större omfattning än vad man på grund av kreditmarknadsläget kunnat låna upp. Outnyttjade lånetillstånd fanns därför till sammanlagt mycket betydande belopp.

Enligt förbundsstyrelsen hade de faktorer som talar för ett slopande av underställningsreglerna växt i styrka sedan år 1965 då kommunalrättskommittén lade fram sina förslag. Bl. a. anfördes att kommunernas budget- och redovisningssystem ytterligare förbättrats, att kommunsammanläggningarna gjort kommunerna både administrativt och resursmässigt bättre rustade att möta sina finansieringsproblem samt att kommunerna i allt större omfattning gått in för en mera långsiktig planering av sin ekonomi.

¹ Bilagan har utestutits här.

Vid en sådan planering är enligt framställningen frågan om finansiering av en viss investering av ringa intresse och betydelse. Det väsentliga är huruvida kommunens samtliga planerade investeringar får en från olika synpunkter lämplig finansiering. Den kommunala verksamhetens ständigt ökade omfattning men även inriktning på vissa områden exempelvis markanskaffning, engagemang i värmeverk m. m. angavs innebära att kommunerna har ett varierande behov av krediter av olika längd från tid till annan. Även de på senare tid ökade behoven av insatser för att bekämpa arbetslöshet genom att med kort varsel sätta igång byggnads- och anläggningsarbeten framhölls ställa stora krav på kommunernas likviditet och ökat behov av såväl kortsiktiga som mer långsiktiga krediter.

I skrivelsen pekade förbundsstyrelsen även på den omständigheten att tillskott av skatteunderlag från staten inte inräknades i underlaget för den beloppsmässigt begränsade underställningsfria lånerätten. Kommuner med betydande tillskott av skatteunderlag angavs därför ha en i jämförelse med mera skattekraftiga kommuner starkt begränsad underställningsfri lånerätt. Detta torde enligt förbundsstyrelsen stå i dålig överensstämmelse med skatteutjämnings syfte.

Förbundsstyrelsen ansåg att klara belägg fanns för att kommunallagens lånerättsregler är dåligt anpassade till den kommunala verksamheten och till kommunernas kreditbehov för bedrivande av ändamålsenlig verksamhet. Underställningstvånget för kommunerna i låneärenden borde och kunde därför avvecklas. Som lämplig tidpunkt för avvecklingen angavs årsskiftet 1973/74, då kommunindelningsreformen skulle vara genomförd. Man erinrade i sammanhanget om att statsmakterna vid flera tillfällen gjort uttalanden med innebörden att de större och mer bärkraftiga kommunerna skulle ges större frihet i här berörda avseende.

Förbundsstyrelsen anhöll således "att reglerna om underställning i låneärenden utmönstras ur kommunallagen och kommunallagen för Stockholm fr. o. m. nämnda årsskifte".

4.5 1977 års kommunallagsreform

En ny kommunallag trädde som förut nämnts i kraft den 1 juli 1977 (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Till grund för reformen låg *Kommunallagsutredningens betänkande* Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99). Utredningen delade den uppfattning som framförts av både kommunalrättskommittén och kommunförbunden nämligen att den nuvarande lånekontrollen är överflödigt och att bestämmelserna därför i första hand borde utgå. Man ansåg det inte ligga inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå så omfattande materiella ändringar i kommunallagarna. Lånerättsbestämmelserna kunde nämligen ses som ett – låt vara bristfälligt

fungerande – element i statsmakternas ekonomiska politik. Ett syfte med reglerna hade enligt utredningen ansetts vara att bereda statsmakterna möjligheter till överblick och samordning på det ekonomiska området. Dessutom menade man att frågan om lånerätsbestämmelserna kunde antas komma att behandlas av den kommunalekonomiska utredningen.

Utredningen ansåg dock å andra sidan inte att man borde lämna lånereglerna orubbade. Dels angavs behov föreligga av en del materiella ändringar inom lånerätsbestämmelsernas ram, dels borde de olika reglerna i kommunallagen och landstingslagen kunna göras enhetliga. Utredningen föreslog därför att de beloppsmässiga begränsningarna och kravet på årlig avbetalning skulle slopas i fråga om lån med en återbetalningstid av högst fem år. När det gällde kommunernas jämfört med landstingskommunernas vidare underställningsfrihet i fråga om lån på vissa områden och i fråga om övertagande av lån vid fastighetsförvärv borde enligt utredningen denna kvarstå. För landstingskommunerna borde dock gälla samma regel i fråga om lån för fastighetsförvärv.

I fråga om underställningsfriheten på de områden som reglerades i 1962 års kungörelse föreslog kommunallagsutredningen att dessa skulle kvarstå för kommunerna. Den olikhet som här kunde föreligga mellan kommuner och landstingskommuner behövde inte hindra att enhetliga regler infördes i en gemensam enhetlig kommunallag. Förutsättningen var dock att en allmänt hållen bestämmelse, som ger regeringen befogenhet att släppa sin lånekontroll på vissa avgränsade områden infördes.

Vid remissbehandlingen berörde ett åttiotal remissinstanser frågan om underställningsskyldighet för lån och borgensåtaganden. Med några få undantag tillstyrkte dessa remissinstanser eller lämnade utan erinran förslaget att beloppsbegränsningen för den underställningsfria lånerätten skulle tas bort.

Länsstyrelsen i Kalmar län, Hallands läns landstingskommun, Svenska kommunförbundet, Föreningen Sveriges kommunalekonomer och nästan 50 kommuner förordade att man skulle gå längre än vad utredningen föreslog och helt avskaffa underställningsskyldigheten. Flertalet av dessa remissinstanser hävdade att underställningsskyldigheten numera är onödig från såväl kommunalekonomiska som nationalekonomiska synpunkter. Det inflytande som staten kunde behöva ha över kommunal upplåning kunde utövas inom ramen för statens inflytande över kreditmarknaden i allmänhet. Några kommuner menade att man i stället för underställningsskyldigheten skulle kunna införa en skyldighet för kommunerna att anmäla behovet av lån för viss tid eller för visst investeringsobjekt. En av dessa kommuner tillade att det under alla omständigheter är otidsenligt att knyta underställningskontrollen till varje enskilt lån. En landstingskommun ansåg att den underställningsskyldighet som borde vara kvar skulle anknyta till kommunens kapitalbudget. En kommun var inne på liknande tankegångar och menade att en kvarstående lånekontroll borde ske årsvis i efterskott och avse kommunens

totala upplåning. En annan kommun ansåg att man i samband med att underställningsskyldigheten avskaffades borde anordna en kontroll över kommunernas borgensåtaganden.

Ett antal remissinstanser godtog utredningens förslag men ansåg i princip att underställningsskyldigheten borde avskaffas helt. En del speciella synpunkter och yrkanden framfördes också. Däribland fanns exempelvis att underställningsskyldigheten endast skulle gälla lån med längre återbetalningstid än tio år. Motsvarande konstruktion skulle gälla för borgensåtaganden. Endast en kommun hävdade att beloppsgränserna borde bibehållas. Några remissinstanser pekade vidare på att det partiella avskaffandet av underställningsskyldigheten kunde fresta kommunerna till ökad kortfristig upplåning.

I propositionen framhöll föredraganden att den statliga kontrollen över kommunernas och landstingskommunernas upplåning inte utgjorde något ändamålsenligt instrument vare sig för att trygga en sund kommunal ekonomi eller för att tillgodose statens behov av överblick och inflytande över kreditmarknaden. Han ansåg dock att man inte med föreliggande utredningsmaterial som grund kunde på ett genomgripande sätt ändra den statliga kontrollen. Några hinder mot att genomföra kommunallagsutredningens förslag förelåg däremot inte. I propositionen föreslogs därför att underställningskraven i fråga om lån och borgen mjukades upp genom att beloppsbegränsningen och kravet på årliga återbetalningar slopades i fråga om underställningsfria lån. Riksdagen godtog regeringens förslag. I konstitutionsutskottets betänkande (1976/77:25) framhölls att frågan om att på ett genomgripande sätt ändra eller eventuellt helt avskaffa den statliga kontrollen över kommunernas och landstingskommunernas upplåning avsågs bli föremål för fortsatt utredning.

4.6 Den kommunala och landstingskommunala upplåningens omfattning

Kommunerna och landstingskommunerna finansierar i regel större kapitalutgifter med långfristiga lån vilka redovisas som kapitalinkomster. För att möta tillfälliga likviditetsproblem upptar man dessutom tillfälliga lån med kort amorteringstid. Denna upplåning budgeteras inte och redovisas i räkenskaperna endast i form av en balanspost under kortfristiga skulder. Från finansieringssynpunkt är det nyupplåningen, de långa lånen, som är av störst intresse.

I tabell I nedan redovisas hur lånefinansieringen utvecklats sedan år 1960 för kommuner och landstingskommuner.

Tabell 1: Nya lån 1960–1976 i kommuner och landstingskommuner samt andel av externa inkomster (milj. kr)

År	Kommuner		Landstingskommuner	
1960	763	8 %	30	2 %
1965	1 721	10 %	99	3 %
1970	2 325	8 %	227	2 %
1971	2 833	9 %	405	3 %
1972	3 123	8 %	511	3 %
1973	3 079	8 %	458	3 %
1974	2 444	5 %	392	2 %
1975	3 871	7 %	752	4 %
1976	3 604	6 %	641	3 %

(Källa: Statistiskt meddelande (Sm)N nr 1976:25, SmN 1977:17 samt räkenskapsammandrag från SCB)

Av tabellen framgår att upplåningen i kommunerna är av en helt annan omfattning än i landstingskommunerna. Det framgår också att lånens andel av de externa inkomsterna håller sig relativt konstant.

Kommunerna har under de i tabellen angivna åren finansierat mellan en tredjedel och hälften av bruttoinvesteringarna med lån. Motsvarande andel för landstingskommunerna har utvecklats från drygt 10 % i början av 1960-talet till inemot 40 % år 1975.

I tabell 2 visas bl. a. lånens andel av nettoinvesteringarna (bruttoinvesteringar minus investeringsbidrag m. m.) för kommuner och landstingskommuner tillsammans).

Tabell 2: Nettoinvesteringar och upplåning i kommuner och landstingskommuner perioden 1970–1976 (milj. kr.)

År	Nettoinvesteringar	Upplåning	%
1970	7 333	2 552	34,8
1971	7 077	3 237	45,7
1972	7 331	3 634	49,6
1973	6 591	3 537	53,7
1974	7 340	2 836	38,6
1975	7 778	4 623	59,4
1976	7 626	4 245	55,7

(Källa: Uppgifter från Svenska kommunförbundet)

I genomsnitt för perioden utgjorde upplåningen 48 % av nettoinvesteringarna.

Utredningen om kommunernas ekonomi har i betänkandet Kommunernas ekonomi 1960–1972 (SOU 1976:45) jämfört upplåningen i olika

kommuntyper. Därvid har framkommit att under perioden 1968–1972 den långfristiga nyupplåningen per invånare i stort sett ökar med kommunstorlek. Den högsta lånefinansieringsgraden, ca 57 %, har kommuner med över 100 000 invånare. För kommungruppen med 20 000–49 999 invånare redovisas dock, trots lägre investeringar, en nettoupplåning (nyupplåning minus amorteringar) som är större än för kommungruppen med 50 000–99 999 invånare.

I fråga om kommungrupper med olika befolkningsutveckling kan konstateras för perioden 1968–1972 att den största långfristiga nyupplåningen och nettoupplåningen äger rum i de kommuner som ökat invånarantalet med mer än 10 %. De befolkningsminskande kommunerna redovisar den lägsta lånefinansieringsgraden. Såväl den långfristiga nyupplåningen som nettoupplåningen ökar med ökad skattekraft.

Om landstingskommunerna indelas i storleksgrupper visar de olika grupperna endast små skillnader i lånefinansieringsgrad. Vid indelning efter befolkningsstruktur blir skillnaderna större. De landstingskommuner som har låg andel personer i förvärsarbetande åldrar redovisar en lånefinansieringsgrad på över 27 %. För landstingskommuner med stor andel personer i förvärsarbetande åldrar är lånefinansieringsgraden endast 15 %.

De tillfälliga lånen har för kommunerna ökat från 430 milj. kr. år 1962 till 2 140 milj. kr. år 1972. Det innebär en genomsnittlig årlig ökning med 17 % (i löpande priser). Landstingskommunernas tillfälliga lån har under samma period ökat från 10 milj. kr. till 280 milj. kr. De tillfälliga lånen varierar emellertid kraftigt mellan olika år. (Källa: Kommunernas ekonomi 1960–1972, SOU 1976:45).

Låneskulden (summan av långfristiga och tillfälliga lån) var år 1960 873 kr. per invånare för kommunerna (inkl. kommunalförbund) mot 3 528 kr. per invånare år 1975. Låneskulden har ökat i en jämn takt under perioden. För landstingskommunerna var låneskulden motsvarande år 31 kr. resp. 589 kr. per invånare. Också här har en relativt jämn ökning skett. (Källa: Kommunernas finanser 1975).

4.7 Lånetillståndsgivningens omfattning

Under år 1976 lämnade regeringen tillstånd till kommunal upplåning till ett sammanlagt belopp av 3 124 milj. kr. Detta framgår av tabell 3 nedan. Det innebär en ökning med 236 milj. kr. jämfört med föregående år. Eftersom ett lånetillstånd inte innebär någon garanti för att kommunen eller landstingskommunen kan låna upp det belopp som tillståndet avser redovisas också i tabellen de lån som tagits upp under resp. år (redovisningen innefattar även underställningsfri upplåning).

Tabell 3: Lånetillståndsgivningens omfattning 1966–1976 (milj. kr)

År	Lämnade tillstånd	Upptagna lån
1966	1 645	2 459
1967	2 452	2 648
1968	3 896	2 722
1969	2 281	2 509
1970	2 667	2 583
1971	2 132	3 279
1972	2 281	3 683
1973	2 792	3 579
1974	1 925	2 883
1975	2 888	4 689
1976	3 124	4 245

(Källa: Material från budgetdepartementets kommunala enhet)

Under år 1976 fattade regeringen beslut i 1 021 låneärenden, en ökning med 104 jämfört med år 1975. Fördelningen på olika kommuner m. m. framgår av bilaga 4 och fördelningen på ändamål (inkl. borgen) av bilaga 5. Någon statistik som visar hur stor del av tillstånden som utnyttjas finns inte. Redovisningen i Kommunernas finanser över beslutad men inte verkställd upplåning ger dock en mycket grov bild av storleksordningen för kommunernas del. För år 1975 redovisas 4 083 milj. kr. som beslutad men inte verkställd upplåning. Motsvarande siffra för år 1973 var 4 380 milj. kr. I dessa belopp ingår bl. a. lån till vatten- och avloppsanläggningar som beslutats men inte verkställts liksom upplåning som beslutats men som man "ännu" inte sökt tillstånd till. Uppgifterna måste därför tolkas med största försiktighet. För landstingskommunerna särredovisas i statistiken inte uppgifter om beslutad men inte verkställd upplåning.

Tillstånd för teckning av borgen lämnades år 1976 i 204 särskilda beslut till ett sammanlagt belopp av 1 379 milj. kr. Utvecklingen av tillståndsgivningen för borgensåtaganden framgår av tabell 4.

Tabell 4: Utveckling av tillståndsgivningen för borgensteckning 1966–1976 (milj. kr)

År	Lämnade tillstånd
1966	496
1967	1 008
1968	1 130
1969	578
1970	1 036
1971	764
1972	1 462
1973	584
1974	992
1975	975
1976	1 379

(Källa: Material från budgetdepartementets kommunala enhet)

Av bilaga 4 framgår hur tillstånden att teckna borgen fördelar sig på olika kommuner m. m.

Antalet avgjorda ärenden i fråga om lån och borgen uppgick till 1 150 år 1975 och till 1 242 år 1976. Reduceringar i begärda belopp har gjorts i 177 ärenden år 1976 mot 189 år 1975.

Antalet avslag för de båda åren var tillsammans 54. Det var således endast i 2 % av ärendena som avslag meddelades.

4.8 Lånetillståndsprovningens syfte och tillämpning

Det huvudsakliga syftet med lånekontrollen kan anges vara att åstadkomma ett skydd för den kommunala förmögenheten och att ge statsmakterna möjlighet till överblick och samordning på det ekonomiska området.

Vid regeringens behandling av ansökan om lån och borgen görs en *formell prövning*. Denna omfattar kontroll av att alla formalia är iaktagna samt att ansökan är komplett. Det gäller således att i första hand se till att ett i laga ordning fattat kommunalt beslut föreligger samt att detta vunnit laga kraft. Vidare undersöks bl. a. att beslutet innehåller uppgifter om lånebeloppets storlek, amorteringstid och ändamål, hur eventuella kostnader utöver lånet skall täckas (en finansieringsplan), att identitet mellan beslut och ansökningshandlingar föreligger, att behöriga personer skrivit under ansökan samt att erforderliga tillstånd bifogats från olika myndigheter, exempelvis statsbidragsbeslut. En sammanställning över kommunens och landstingskommunens ekonomiska ställning skall bifogas varje ansökan.

En annan sida av den formella prövningen gäller frågan om det ändamål som lånet eller borgen avser faller inom ramen för den kommunala kompetensen. I de flesta ärenden är denna fråga självklar exempelvis när det gäller vatten- och avloppsanläggningar, skolor, bostäder m. m. I andra fall kan kompetensen ifrågasättas exempelvis i fråga om kommunala engagemang i enskilda näringsföretag eller ansökningar om lånetillstånd för ändamål som ankommer på annat samhällsorgan att ombesörja. Uppfylls inte de kommunala kompetensvillkoren avslås ansökningen. I 19 fall (både lån och borgen) av de sammanlagt 54 ärenden som avslogs åren 1975 och 1976 var bristande kompetens motiv för avslag.

I den formella prövningen har även utbildats en praxis med villkorsbestämmelser. Sådana bestämmelser förekommer numera i mycket begränsad omfattning. Ett exempel på villkorsbestämmelse är att borgen får tecknas för en förening eller ett företag under förutsättning att kommunen utser en revisor i föreningen resp. bolaget.

I lånetillstånden angavs fram till den 1 juli 1977 att riksbankens yttrande skulle inhämtas angående lånevillkoren. Tidigare begärdes också in uppgifter om verkställd upplåning, lånetider, räntor och långgivare. Någon kontroll av att upplånade medel används för avsett ändamål sker inte.

Ansökan om lån blir också föremål för en *materiell prövning*. Därvid

kontrolleras att lånemedlen avser utgifter för varaktiga tillgångar såsom fast egendom, kommunala affärsverk, vägar, maskiner m. m. Driftkostnader får således inte bestridas med lånemedel. Under år 1975 och år 1976 avslogs 11 ärenden på denna grund. I ett speciellt fall har dock avsteg gjorts från den principen. Tidigare när kommunstrukturen var en annan lämnades i regel inte heller lånetillstånd för utgifter till varaktiga tillgångar om utgifterna ingick i en förvaltningsgrens normala årsbehov. Likaså hade man som princip att upplåning inte borde ske i sådan omfattning att den försämrade kommunens kredit eller inskränkte kommunens framtida rörelsefrihet. Skyddet för den kommunala förmögenheten har varit huvudprincipen vid den materiella prövningen.

Principen att upplånade medel skall användas till varaktiga tillgångar medverkar till att amorteringstiden inte får bestämmas längre än till ifrågavarande anläggnings livstid. Amorteringstiden brukar dock sättas kortare än den beräknade livslängden. Allmänt kan sägas att lån med längre löptid än 15 år ofta inte kan placeras även om lånetillstånden avser amorteringstider på 20–30 år. Sätillvida utgör således i allmänhet inte den i tillståndet begränsade amorteringstiden någon reell restriktion.

Enligt utbildad praxis ges i regel inte tillstånd till amorteringsfria lån, eftersom de inte ökar förmögenheten. Kommun och landstingskommun får enligt regeringens praxis inte heller tillstånd att ta upp lån mot inteckning i sina fastigheter eller för utlåning.

Om en fråga som är av betydelse för tillståndsprövningen har prövats av statlig myndighet i annat sammanhang beaktas myndighetens bedömning. Exempel härpå är att lånetillstånd inte beviljas för kostnader som överstiger det av länsbostadsnämnden fastställda pantvärdet eller skolöverstyrelsens bedömning av skäligen kostnader vid beslut om statsbidrag. Till skolbyggnader som uppförs utan statsbidrag beviljas i regel inte lånetillstånd. Ett motiv för detta är att staten i samband med upprättande av förteckning över projekt, som skall vara berättigade till statsbidrag, också sätter en ram för investeringar i skolbyggnader. Uppförs skolbyggnader utan statsbidrag kommer ramen att sprängas. Regeringen kan därför inte medverka till detta genom att bevilja lånetillstånd till sådana projekt. Av sådana skäl har två framställningar om lånetillstånd avslagits under åren 1975 och 1976. Avslag meddelades under samma tid i 18 ärenden som avsåg kostnader utöver fastställt pantvärde.

Lånetillståndsprövningen har vissa tider använts som ett medel i *den ekonomiska politiken*. Exempel på konjunkturpolitiska bedömningar finns från tiden för det första och det andra världskriget samt början av 1930- och 1950-talen. Det har sålunda i första hand varit under krigs- och kristider som lånetillståndsprövningen använts utifrån sådana aspekter. Som ett uttryck för att allmänt konjunkturpolitiska synpunkter beaktats vid bedömningen av låneärenden under första delen av 1950-talet kan i viss mån betraktas de beslut där avslag meddelats eller där begärda lånebelop reducerats på grund

av att en anläggning ansetts vara för omfattande eller för dyrbar.

Under de senaste decennierna har inte några uppgifter framkommit som pekar på att lånekontrollen använts som ett medel i den ekonomiska politiken. Det förhållandet att meddelade tillstånd inte kunnat utnyttjas på grund av svårigheter att placera lånen är också ett uttryck härför. Det kan i sammanhanget nämnas att man i fråga om lånetillståndens giltighet i praxis tillämpar en gräns på fem år.

4.9 Ärendegång vid ansökan om lånetillstånd

I 74 § 1953 års kommunallag föreskrevs att beslut som skall underställas regeringens prövning skulle insändas till länsstyrelsen, som hade att överlämna handlingarna jämte eget yttrande till regeringen. För landstingskommunerna fanns inte någon motsvarande bestämmelse. Sådana bestämmelser finns inte heller i den nya kommunallagen.

I praktiken inger dock kommunerna alltjämt sina ansökningar om lån och borgen till länsstyrelserna. Dessa gör i huvudsak en formell granskning. Detta förfaringsätt anses numera inte vara erforderligt varför budgetdepartementet fr. o. m. den 1 januari 1978 avser att slopa kravet på att yttrande från länsstyrelsen generellt skall inhämtas.

4.10 Riksbankens roll

När lån inte togs upp hos statlig myndighet krävdes tidigare i lånetillstånden att riksbankens yttrande om lånevillkoren inhämtades. Riksbanken granskade därvid låneansökningarna med avseende på räntenivå och ibland också i fråga om lånens längd. Vid fullgörande av denna uppgift hade riksbanken inte några möjligheter till bindande reglering i den kommunala upplåningen. Sålunda hände det ganska ofta att riksbanken avstyrkte de offererade räntevillkoren utan att sedan kunna ha något inflytande över vilken faktisk ränta som avtalades vid själva upplåningen. Denna typ av granskning ansågs inte fylla någon funktion eftersom andra möjligheter finns att kontinuerligt få information om bankernas räntenivåer. Mot den bakgrunden slopades under år 1977 kravet om yttrande från riksbanken vid kommunal upplåning i lånetillstånden och i den särskilda förordning som innehåller bestämmelser om viss undeställningsfri lånerätt.

En helt annan roll har riksbanken när det gäller emission av obligationer. I detta fall gör riksbanken en mycket ingående bedömning av kommunens och landstingskommunens ekonomiska situation samt läget på kreditmarknaden innan man ger sitt tillstånd. Riksbankens emissionskontroll innebär i praxis att det endast är tre kommuner, Stockholm, Göteborg och Malmö samt Stockholms läns landstingskommun som får ge ut obligationer. Dessa fyra använder inte reverslån. Övriga kommuner och landstingskommuner emitterar obligationer endast genom kommunlåneinstitutet.

Även i fråga om kommunernas utlandsupplåning krävs riksbankens tillstånd. Sedan några år tillåts inte kommunerna och landstingskommunerna, förutom de tre storstadskommunerna och Stockholms läns landstingskommun, att själva låna utomlands utan att man får göra detta via kommunlåncinstitutet.

I övrigt har inte riksbanken några styrmedel som direkt används för att särskilt reglera kommunernas och landstingskommunernas upplåning på kreditmarknaden.

(Källa: Uppgifter från företrädare för riksbanken)

5 Kommitténs överväganden och förslag

5.1 Allmänna utgångspunkter

Av den offentliga sektorns utgifter används i dag ungefär två tredjedelar för kommunala och landstingskommunala angelägenheter. Statsmakterna har dock det övergripande ansvaret för utvecklingen av samhällsverksamheten. De måste därför ange ramar för kommunernas och landstingskommunernas befogenheter. Denna statskontroll kommer till uttryck i olika former t. ex. genom lagstiftning, besvär, underställning, anvisningar och ekonomiska styrmedel.

Förutsättningarna att öka kommunernas och landstingskommunernas ansvar och handlingsfrihet har under de senaste decennierna i hög grad förbättrats. Särskilt kommunindelningsreformens fullföljande och samhällsverksamhetens kraftiga utbyggnad gör det väsentligt att åtgärder vidtas för att stärka den kommunala självstyrelsen. Därigenom kan fördelarna med en decentraliserad samhällsförvaltning tas tillvara och vårt demokratiska samhälle ytterligare utvecklas.

I direktiven för kommittén anges flera motiv för att decentralisera ansvar och befogenheter. Den centrala statsförvaltningen kan avlastas arbetsuppgifter och få bättre tid för planering och andra övergripande frågor. Det är vidare från demokratisk synpunkt angeläget att besluten utformas nära de enskilda människorna. Därigenom skapas de bästa möjligheterna att anpassa verksamheten efter skiftande lokala förhållanden. I direktiven sägs dock samtidigt att kraven på samordning och likformighet i samhällsarbetet måste beaktas. Bestämmelser av olika slag har tillkommit för att uppnå övergripande mål i fråga om exempelvis rättssäkerhet, sysselsättning och samhällservice. Med dessa delvis motstridiga utgångspunkter måste kommittén enligt direktiven vid ställningstagande till olika statskontrollfrågor göra en avvägning mellan skilda intressen.

Frågan om förhållandet mellan statliga och kommunala organ är inte ny. Den har övervägts vid olika tillfällen och förändringar har successivt genomförts. Ett kännetecken för 1977 års kommunallagsreform (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148) är att lagstiftningen lämnar största möjliga frihet för kommunerna och landstingskommunerna att anpassa sina

arbetsformer till de lokala förhållandena. Dessa principer har också kommit till uttryck i speciallagstiftningen för olika kommunala verksamhetsområden. En förändring kan också iaktas när det gäller statskontrollens former. Kommuns och landstingskommuns skyldighet att underställa statlig myndighet beslut för fastställelse har sålunda i betydande utsträckning begränsats. Samspelet mellan statliga och kommunala organ har i stället utvecklats på annat sätt.

En första uppgift för statskontrollkommittén har varit att göra en kartläggning av aktuella problem. Detta utredningsarbete har bedrivits i nära kontakt med statliga myndigheter, kommunförbunden, kommuner och landstingskommuner. Mängden av framförda synpunkter och förslag har gjort det nödvändigt att i utredningsarbetet prioritera vissa frågor och verksamhetsområden. I direktiven anges att särskild uppmärksamhet bör ägnas beslut som kräver fastställelseprövning av statliga myndigheter. En annan utgångspunkt för kommitténs arbete är att sådana förändringar i första hand skall övervägas, som framstår som särskilt angelägna och som kan göras oberoende av överväganden inom ett visst sakområde.

5.2 Kommunallagens bestämmelser om lån och borgen

I det föregående har en genomgång gjorts av bestämmelserna om den kommunala lånerätten och rätten att teckna borgen samt av de ändringar som genom åren har gjorts i dessa bestämmelser. En redovisning har även lämnats över framförda förslag till reformer och förhållanden i övrigt som är av betydelse för bedömning av frågan om underställning av beslut om lån och borgen.

I 4 kap. den nya kommunallagen (1977:179) finns gemensamma lånerätts- och borgensbestämmelser för kommunerna och landstingskommunerna. Dessa bestämmelser innebär att lån med en löptid av högst fem år kan tas upp underställningsfritt utan beloppsbegränsningar och utan krav på årlig avbetalning. För sådana lån får kommunerna och landstingskommunerna teckna borgen utan underställning. De får också ta upp lån som skall användas för betalning av äldre lån och överta betalningsansvar vid förvärv av intecknad egendom med de villkor som gäller för resp. lån. I andra fall får kommunerna och landstingskommunerna ta upp lån och teckna borgen endast om regeringen medger det. I förarbetena till den nya kommunallagen anförde föredraganden (prop. 1975/76:187, sid. 514) bl. a. att den statliga kontrollen över kommunernas och landstingskommunernas upplåning, som den utformats och tillämpats inte utgjorde något ändamålsenligt instrument vare sig för att trygga en sund kommunal ekonomi eller för att tillgodose statens behov av överblick och inflytande över kreditmarknaden. Enligt föredraganden förelåg inte tillräckligt utredningsmaterial för att man skulle kunna bedöma hur reformbehovet borde tillgodoses. Därvid hänvisades också till den kommunalekonomiska utredningens (Fi 1971:08) uppdrag och

till budgetutredningens (SOU 1973:43) uttalanden om att den statliga konjunktur- och stabiliseringspolitiken kunde påverkas av kommunernas och landstingskommunernas uppträdande på kreditmarknaden. Mot denna bakgrund ansåg föredraganden att man då inte helt kunde avskaffa den statliga kontrollen över kommunernas och landstingskommunernas upplåning eller på ett genomgripande sätt ändra denna kontroll.

Förutom det utredningsmaterial som presenteras i föreliggande betänkande har kommittén vid sin bedömning av underställningsfrågan tagit del av de överväganden som har gjorts inom 1976 års kommunalekonomiska utredning (Fi 1976:06) och kapitalmarknadsutredningen (Fi 1969:59). Jämfört med förhållandena när ställning togs till bestämmelserna om lån och borgen i den nya kommunallagen föreligger således nu ett bättre bedömningsunderlag.

5.3 Motiven för statskontroll i fråga om lån och borgen

5.3.1 Skydd för den kommunala förmögenheten

Ett av de två mera grundläggande motiven för en lånek kontroll är önskemålet att åstadkomma ett skydd för den kommunala och landstingskommunala förmögenheten. Vid flera tillfällen har detta motiv satts i fråga. Därvid har bl. a. anförts att moderna budget- och redovisningssystem automatiskt ger ett verksamt förmögenhetsskydd. Kommunalrättskommittén framhöll i betänkandet *Kommunala bolag* (SOU 1965:40) att det i en balanserad budget saknar intresse vilka resurser som tas i anspråk för olika individuella investeringar. Underlåtna eller fördröjda amorteringar kan enligt kommunalrättskommittén inte leda till någon minskning av förmögenheten om kapitalbudgeten hålls balanserad. Det bästa skyddet för den kommunala förmögenheten skulle således ligga i ett klart och överskådligt budgetsystem.

Såväl statsmakterna som Svenska kommunförbundet har vid flera tillfällen framhållit att kommunerna genom kommunindelningsreformen har blivit bättre rustade såväl administrativt som resursmässigt. Utvecklingen av den kommunalekonomiska flerårsplaneringen har inneburit att långsiktiga ställningstaganden numera görs när beslut tas om finansieringen av den kommunala verksamheten. Vid en sådan planering har enligt kommunförbundet frågan om finansieringen av varje investering för sig ringa intresse och betydelse. Det väsentliga är huruvida en kommuns samtliga planerade investeringar får en från olika synpunkter lämplig finansiering. Budget- och redovisningssystem samt statlig finansstatistik (både på utfalls- och prognosidan) är numera så väl uppbyggda att de ursprungliga motiven för lånekontrollen enligt Svenska kommunförbundet inte längre är aktuella. Förbundet har också anförts att den mycket omfattande skattefinansieringen av investeringarna (i genomsnitt 40 % av bruttoinvesteringarna) som kommunerna uppvisar innebär att förmögenheten under alla omständigheter

är skyddad.

Några vägande skäl för att behålla lånekontrollen från förmögenhets-skyddssynpunkt har inte anförts under senare tid. Tvärtom har utvecklingen gjort att argumenten för ett slopande förstärkts. Kommunerna och landstingskommunerna har numera både administrativa och andra resurser. Den ekonomiska långtidsplaneringen möjliggör bättre avvägningar av finansieringen. Budget- och redovisningssystemen är väl utvecklade liksom även den statliga finansstatistiken. Mot den bakgrunden anser kommittén att den statliga låne- och borgenskontrollen från här berörd synpunkt inte längre är erforderlig. Bestämmelserna i 4 kap., 1 § kommunallagen (1977:179), som säger att fast eller lös egendom som tillhör kommun eller landstingskommun bör förvaltas så att förmögenheten inte minskas, utgör således enligt kommitténs mening en tillräcklig reglering av kommunernas och landstingskommunernas beslut på detta område. I sammanhanget vill kommittén också fästa uppmärksamhet på att lån för att bestrida driftkostnader inte är förenligt med denna bestämmelse. Detta har också slagits fast vid regeringens lånetillståndsprövning. Något hinder att ta upp tillfälliga lån för att erhålla rörelsemedel finns naturligtvis inte. Ett slopande av underställningen innebär inte några ändringar i här berörda avseenden.

En kommuns och en landstingskommuns borgensåtaganden kräver inte anslag och blir därigenom inte föremål för automatisk kontroll i t. ex. budget och räkenskaper. Det kan därför vara motiverat att ett slopande av den statliga kontrollen leder till att borgensfrågorna ägnas ökad uppmärksamhet av kommuner och landstingskommuner. I likhet med vad som gäller för upptagna lån bör enligt kommitténs mening en redovisning över borgensåtagandena göras lätt tillgänglig i samband med att budget och bokslut upprättas. Det finns här anledning att även peka på vikten av att de kommunala revisorernas verksamhet underlättas genom sådana redovisningar. Härigenom skapas bättre möjligheter för revisorerna att erhålla en helhetsbild av kommunens resp. landstingskommunens ekonomiska situation.

5.3.2 Ekonomisk politik m. m.

Det andra huvudsyftet med lånekontrollen är att ge statsmakterna möjlighet till överblick och samordning på det ekonomiska området. Även detta motiv har varit föremål för uppmärksamhet vid olika tillfällen. Den redovisning av tillståndsprövningens användning som kommittén har lämnat visar att bedömningar av låneärendena med utgångspunkt i allmänt konjunkturpolitiska aspekter i första hand har förekommit i krigs- eller kristider. Några uppgifter om att lånekontrollen använts som ett led i den ekonomiska politiken under de senaste decennierna finns det däremot inte.

I början av 1940-talet och i början av 1950-talet fördes förslag fram om

skärpning av lånetillståndsprövningen med hänsyn till samhällsekonomi och extraordinära svårigheter på kapitalmarknaden. Några förändringar i lånerättsbestämmelserna föranledde dessa förslag inte. I stället för en reformering av lånerättsbestämmelserna valde statsmakterna att reglera kommunernas och landstingskommunernas upplåning genom allmänna kreditpolitiska åtgärder. En viss skärpning av praxis skedde dock under andra världskriget, då också reglering av byggandet skärptes.

Stabiliseringsutredningen, som i betänkandet *Mål och medel i stabiliseringspolitiken* (SOU 1961:42) redovisade olika medel som kunde stå till buds för den ekonomiska politiken, tog inte upp lånekontrollen som ett sådant medel. Budgetutredningen diskuterade i betänkandet *Budgetreform* (SOU 1973:43) ingående möjligheter till stabiliseringspolitisk samordning med kommunerna och landstingskommunerna. Därvid framhöll utredningen bl. a. att den nuvarande lånekontrollen eventuellt skulle kunna omformas och utnyttjas i stabiliseringspolitiska syften. Några förslag lades emellertid inte fram utan man hänvisade till dåvarande kommunalekonomiska utredningens uppdrag.

1976 års kommunalekonomiska utredning har bl. a. belyst olika metoder för att åstadkomma en begränsning i den kommunala utgiftsexpansionen. Utredningen framhåller i sitt nyligen avgivna slutbetänkande *KOMMUNERNA – Utbyggnad, Utjämning, Finansiering* (SOU 1977:78) att behovet av en fortsatt statlig lånekontroll kan ifrågasättas och att det är statskontrollkommittén som behandlar frågan om lånekontrollens roll.

Av intresse i detta sammanhang är även kapitalmarknadsutredningens bedömning. Statskontrollkommittén har inhämtat att kapitalmarknadsutredningen har kartlagt finansieringsmönster och lånemöjligheter på kapitalmarknaden. Utredningen har därvid konstaterat att lånekontrollen saknar betydelse när det gäller att reglera kapitalströmningen till den kommunala sektorn samt att underställningsplikten kan avskaffas från de synpunkter utredningen företräder.

Statskontrollkommittén anser att tillräckligt underlag nu föreligger för att ta ställning till lånekontrollens funktion i den ekonomiska politiken. Den lämnade redovisningen ger vid handen att det från stabiliseringspolitisk utgångspunkt inte finns några motiv som talar för ett bibehållande av lånekontrollen. Statsmakterna kan med andra och mer generellt verkande åtgärder i tillräcklig omfattning påverka den kommunala upplåningen. Generella åtgärder är enligt kommitténs mening att föredra framför selektiva av den typ som den nuvarande lånekontrollen utgör. För en sådan bedömning talar också bl. a. det förhållandet att kommunerna och landstingskommunerna har fått ökad betydelse i sysselsättningspolitiken. En snabb igångsättning av byggnads- och anläggningsarbeten ställer stora krav på likviditet och ökar behovet av krediter av såväl kortsiktig som mera långsiktig natur.

5.3.3 *Kompetensprövning*

Vid regeringens prövning av ansökningar om tillstånd att ta upp lån prövas också om de ändamål som skall tillgodoses genom lånet faller inom kommunens resp. landstingskommunens kompetensområde. En motsvarande prövning sker i fråga om borgensåtaganden. Av den redovisning som har lämnats i det föregående framgår att 54 ansökningar avsågs under åren 1975 och 1976 och att anledningen till avslaget i 19 fall var att kommunens resp. landstingskommunens beslut inte ansågs kompetensligt. Dessa 19 ärenden utgjorde mindre än 1 % av det totala antalet ärenden som avgjordes under dessa år.

Som tidigare har redovisats tillämpar regeringen vid sin kompetensprövning samma bedömningsnormer i här angivna sammanhang som regeringsrätten gör vid kommunalbesvärprövningen.

Den grundsyn som präglar kommitténs överväganden gör det naturligt att låta de numera bärkraftiga kommunerna och landstingskommunerna i högre grad än nu själva få ta ansvar för att deras beslut att ta upp lån eller teckna borgen ligger inom ramen för den kommunala resp. landstingskommunala kompetensen. Någon kompetenskontroll av det slag som förekommer vid regeringens tillståndsprövning anser kommittén inte nödvändig. Kompetensligheten bör prövas på samma sätt som gäller för andra beslut som kommuner och landstingskommuner fattar. För kommunmedlemmarna utgör möjligheten att anföra kommunalbesvär ett väsentligt kontrollinstrument. Det är här fråga om ärenden som behandlas av kommunfullmäktige och landsting. Detta utgör den bästa garantin för att kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska åtaganden sker under allmän insyn och debatt. Det är således inom ramen för en väl fungerande kommunal demokrati med kontrollmöjligheter för medborgarna som de kommunala och landstingskommunala beslutens ändamålsenlighet bör bedömas. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att den nya kommunallagen innebär möjligheter till en fördjupad kommunal demokrati bl. a. genom ökad insyn för kommunmedlemmarna i den löpande verksamheten.

5.3.4 *Övriga förhållanden*

Vid nuvarande tillämpning av lånetillståndsgivningen följs i förekommande fall den prövning som i annat sammanhang har gjorts av statlig myndighet. Som exempel kan nämnas att lånetillstånd inte beviljas för kostnader som överstiger det av länsbostadsnämnden fastställda pantvärdet för en byggnad. Lånetillstånd beviljas som regel inte heller för skolbyggnad som skall uppföras utan statsbidrag. Motivet härför är att ramen för investeringar i skolbyggnader annars skulle överskridas. Det förhållandet att andra statliga myndigheters beslut av det slag det här är fråga om beaktas vid tillståndsprövningen utgör enligt kommitténs mening inte något skäl att behålla denna prövning.

Kommittén kan inte finna att riksbankens verksamhet med avseende på kommunernas och landstingskommunernas uppträdande på kreditmarknaden skulle påverkas om regeringens tillståndsprövning avskaffades. Riksbanken följer sålunda kontinuerligt ränteutvecklingen för kommunlån och utövar genom emissionskontrollen ett direkt inflytande över obligationsmarknaden. Dessutom erfordras riksbankens tillstånd för utlandslån.

De regler som olika kreditinstitut tillämpar vid utlåning till kommunerna och landstingskommunerna baseras främst på lån-rättsbestämmelserna i kommunallagen. Ett borttagande av tillståndsprövningen i fråga om beslut om lån och borgen medför enligt uppgifter från företrädare från kreditinstitut förenklingar. Någon ökad reglering från kreditinstitutens sida torde därför inte bli aktuell om lånetillståndsprövningen slopas. I exempelvis lagen om bankrörelse (1955:183) anges också att bankerna får lämna ut lån utan särskild säkerhet till bl. a. staten, kommunerna och landstingskommunerna.

Kommunerna och landstingskommunerna är enligt vedertagen praxis i låneärenden inte befogade att ta upp lån mot säkerhet i form av pantbrev i sin fasta egendom. Förtroendet till kommunerna och landstingskommunerna som låntagare vilar på den principen att kommunens resp. landstingskommunens alla tillgångar och hela skattekraft svarar som säkerhet för upptagna lån. (Jfr Kaijser, Kommunallagarna II, Stockholm 1975, sid. 309 samt även Högsta domstolens dom i NJA 1975, sid. 110). Uncäntag från den angivna principen föreligger vid förvärv av intecknad egendom. Då får kommun resp. landstingskommun överta betalningsansvar för intecknad skuld. I övrigt ger rättspraxis inget underlag för uttalanden i detalj om principens räckvidd i olika avseenden. Ett slopande av regeringens lånekontroll innebär enligt kommitténs mening ingen ändring i rättsläget. Några bestämmelser som reglerar denna fråga i kommunallagen anser kommittén inte nödvändiga.

Det kan i sammanhanget noteras att det enligt bottenlåneinstitutens bolagsordningar inte krävs intecknings säkerhet vid lån till kommunala byggnader med statlig belåning t. ex. barnstugor. Även stadshypoteksföreningar har fått möjlighet att lämna lån till kommun utan intecknings säkerhet.

Statskontrollkommittén har vid sina överväganden om slopande av underställningen inte gjort åtskillnad mellan beslut att ta upp lån och beslut att teckna borgen. Kommittén anser inte att de skillnader som finns mellan lån och borgen motiverar olika ståndpunktstaganden i fråga om slopande av underställningen. Det finns inte heller anledning att behandla kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund olika i detta hänseende.

5.4 Kommitténs förslag

Statskontrollkommittén har funnit att den statliga kontrollen i fråga om kommunernas och landstingskommunernas beslut att ta upp lån eller teckna

borgen numera saknar betydelse när det gäller förmögenhetsskyddet och intresset av stabiliseringspolitisk samordning. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att bestämmelserna i kommunallagen om att kommun och landstingskommun i andra fall än som anges i lagen får ta upp lån och teckna borgen endast om regeringen medger det tas bort. Den nuvarande regleringen bör ersättas med allmänt hållna bestämmelser om kommunernas och landstingskommunernas lånerätt. Den föreslagna förändringen bör gälla också för kommunalförbund.

Kommittén har uppmärksammat att behov finns av att borgensåtagandena redovisas på ett lättillgängligt sätt i budget och bokslut och föreslår att så bör ske. Därigenom får förtroendevalda och andra intresserade kommunmedlemmar större möjligheter att erhålla information om dessa frågor. Några bestämmelser om sådan redovisning torde dock inte behöva tas in i kommunallagen. Kommittén utgår från att kommunförbunden verkar för en utveckling i nämnt avseende.

Kommittén föreslår att 4 kap. 8 § kommunallagen upphävs och att det i 4 kap. 7 § föreskrivs att kommun och landstingskommun får ta upp lån och åta sig borgensansvar och ansvar i övrigt för lån. Med dessa allmänt hållna bestämmelser, som väl passar in i den karaktär av ramlag som kännetecknar kommunallagen, ges kommuner och landstingskommuner stor frihet att inom ramen för den kommunala kompetensen självständigt fatta beslut i dessa frågor. Det torde därvid vara en självklarhet att kommunerna och landstingskommunerna vid sin upplåning följer på kapitalmarknaden gällande principer.

Kommitténs förslag innebär att den särskilda förordningen (1977:544) om kommuns och landstingskommuns upplåning m. m. inte längre fyller någon funktion och att den därför kan upphöra att gälla.

Kommittén föreslår vidare att 4 § lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181) ändras som en följd av ändringen i kommunallagen.

Förslag till ändring i kommunallagen redovisas i bilaga 7.

Förslag till ändring i lagen om kommunalförbund redovisas i bilaga 8.

*Bilaga 1***Utredning om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna**

Direktiven för statskontrollkommittén meddelades av regeringen den 22 december 1976 och har följande lydelse.

Den kommunala självstyrelsen är av stor betydelse för vårt lands styrelseskick. Genom att väsentliga samhällsuppgifter decentraliseras till kommunerna och landstingskommunerna kan former skapas för ett aktivt medborgarinflytande. Det är mot den bakgrunden angeläget att åtgärder vidtas för att stärka kommunernas och landstingskommunernas roll i samhället.

Statsmakterna har det övergripande ansvaret för samhällets utveckling och uppgifter. De måste därför ange ramarna för kommunernas och landstingskommunernas befogenheter. Statlig tillsyn och kontroll kan inte heller undvaras. Utvecklingen gick under lång tid i riktning mot en allt starkare statlig detaljstyrning. På detta sätt urholkades den kommunala självstyrelsen.

Under de senaste decennierna har förutsättningarna för att öka kommunernas och landstingskommunernas ansvar och handlingsfrihet i hög grad förbättrats. De har numera resurser att självständigt handha de uppgifter som har lagts på dem. Det är därför en angelägen uppgift att öka den kommunala handlingsfriheten och därmed ge den kommunala självstyrelsen ett större reellt innehåll.

Under senare år har reformer genomförts på olika områden för att minska den statliga detaljregleringen. Exempel härpå utgör beslut vid 1969 och 1972 års riksdagar om att begränsa kommuns underställningsskyldighet i vissa ärenden (prop. 1969:63, KU 1969:44, rskr 1969:405 och prop. 1972:12, KU 1972:11, rskr 1972:45). Inom kommundepartementet har ett fortlöpande översynsarbete bedrivits i syfte att mönstra ut sådana föreskrifter om statlig tillsyn och kontroll som inte längre behövs. Som ett led i detta arbete har i en proposition (1976/77:1) lagts fram förslag som avses öka kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att anpassa organisation och arbetsformer efter skiftande lokala förhållanden och behov.

Det är enligt min mening angeläget att en samlad översyn nu görs av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna. Jag vill därför föreslå att en kommitté tillsätts med uppgift att pröva vilka ytterligare förändringar som kan göras för att i detta avseende stärka den kommunala självstyrelsen.

Syftet med översynen bör vara att mönstra ut sådana detaljföreskrifter som med hänsyn till de kommunala och landstingskommunala organens ställning och resurser inte längre är nödvändiga. Det finns enligt min mening flera motiv för att på detta sätt decentralisera ansvar och befogenheter. Statsförvaltningen kan avlastas arbetsuppgifter och få bättre tid för planering och andra övergripande frågor. Från demokratisk synpunkt är en förstärkning av kommunernas och landstingskommunernas roll i beslutsfattandet av stor vikt för att samhällsverksamheten skall kunna utformas nära de enskilda människorna. I utredningsarbetet bör synpunkter av detta slag väga tungt. Samtidigt måste självfallet kraven på samordning och likformighet i samhällsarbetet beaktas. Det är exempelvis nödvändigt att statsmakterna

meddelar bestämmelser av olika slag för att uppnå övergripande mål i fråga om rättssäkerhet, sysselsättning och lika tillgång till samhällsservice. Vid utformningen av den statliga tillsynen och kontrollen över kommuner och landstingskommuner måste enligt min mening en avvägning mellan delvis motstridiga intressen göras i varje särskilt fall.

Kommittén bör göra det möjligt för kommuner och landstingskommuner att under arbetets gång framföra synpunkter och önskemål om förenklingar. Det är väsentligt att de kommunala självstyrelseorganens kunskap och erfarenheter av kontakter med statliga tillsynsmyndigheter tas till vara i utredningsarbetet. Med utgångspunkt häri bör kommittén kartlägga och behandla olika former av statlig tillsyn och kontroll. Särskild uppmärksamhet bör ägnas beslut som kräver fastställelseprövning av regeringen eller statlig myndighet. I prop. 1976/77:1 har en genomgång i detta hänseende gjorts beträffande kommunerna och förslag lagts fram om begränsningar i underställningsskyldigheten. Förutsättningar finns enligt min bedömning för att i ökad utsträckning låta de kommunala självstyrelseorganen avgöra frågor i vilka beslutanderätten f. n. är delad mellan statliga och kommunala eller landstingskommunala myndigheter.

Frågor som rör stora delar av kommunernas och landstingskommunernas verksamheter utreds av olika statliga kommittéer. I direktiven för vissa kommittéer anges att omfattningen av den statliga tillsynen och kontrollen på resp. område skall prövas med syfte att föreslå begränsningar. Utredningsuppdrag med denna inriktning har bl. a. Utredningen (U 1972:06) om skolan, staten och kommunerna, hälsovårdsstadgutredningen (S 1974:08) och hälso- och sjukvårdsutredningen (S 1975:04). Vidare har utredningen (Fi 1976:06) om kommunernas ekonomi i uppdrag att behandla frågan om övergång till mera generella former för statsbidragsgivningen. Frågan om förhållandet mellan statliga och kommunala myndigheter bör normalt prövas i samband med att sakområdet utreds. Den kommitté som jag har förordat i det föregående bör därför i första hand överväga förändringar som framstår som särskilt angelägna och som kan göras oberoende av överväganden om andra förändringar inom ett visst sakområde. Kommittén bör självfallet samråda med de kommittéer som utreder särskilda kommunala och landstingskommunala verksamhetssektorer. Ett fortlöpande samråd bör ske med decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01).

En betydande del av den statliga tillsynen och kontrollen av kommunerna och landstingskommunerna sker genom de statliga myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd. Grunden för myndigheternas befogenheter i detta avseende finns bl. a. i resp. myndighets instruktion samt i lagar och andra författningar som reglerar olika kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden. En begränsning av myndigheternas rätt härvidlag har införts genom en särskild kungörelse (1970:641). I denna föreskrivs att myndighet inte utan regeringens medgivande får ge ändrade eller nya föreskrifter, anvisningar eller råd som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i väsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar. Det ankommer på riksrevisionsverket att inom ramen för den förvaltningsrevision som verket bedriver följa de verksamheter som berörs av kungörelsen samt därvid bedöma de kostnadsmissiga konsekvenserna. Det är enligt min mening också angeläget att ägna myndigheternas föreskrifter m. m. uppmärksamhet från kommunal självstyrelsesynpunkt. Kommittén bör därför behandla de statliga myndigheternas tillsyn och kontroll av kommuner och landstingskommuner i syfte att avveckla

föreskrifter, anvisningar och råd som inte längre kan anses behövliga.

Kommittén bör lägga fram förslag till de författningsändringar som föranleds av kommitténs överväganden. Det bör dock inte vara en uppgift för kommittén att utarbeta förslag till ändringar av myndigheternas föreskrifter m. m.

Bilaga 4

Uppgift angående de under 1976 avgjorda ärendena

	Lån		Borgen	Beslut om skatteutjämningsbidrag	Övriga beslut (fond, förl., upplåning i utländsk valuta m. m.)	Totala antalet beslut
	Antal beslut	Belopp kr.				
Stockholm	28	373 413 317	193 060 000	6		
Göteborg	31	212 814 000	84 785 000	7		
Malmö	29	93 797 384	7 290 000	3		
Gotland	—	—	—	—		
Övriga kommuner med fler än 30 000 inv. (66 st.)	344	1 100 880 181	779 567 556	86		
Kommuner med 8 000–30 000 inv. (177 st.)	353	629 801 160	183 018 261	84		
Kommuner med mindre än 8 000 inv. (31 st.)	40	39 387 700	11 916 500	7		
Landstingskommuner	77	583 671 878	119 341 200	11		
Församlingar och andra kyrkl. kommuner	119	90 289 570			94	53
Gemensamt för alla slags kommuner						
Summa	1 021	3 124 055 190	1 378 978 517	204	94	1 372

Bilaga 5

Fördelning av låne- och borgenstillstånden under åren 1967-1976 efter de uppgivna ändamålen med uppåtningen (Milj. kr.)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
I. a. Kyrkor, kyrkogårdar, krematorier, församlingshus	14	27	30	18	37	50	39	58	50	89
b. Prästgårdar, eckl. löneboställen	2	0	1	2	2	0	1	0	1	1
II. 1. Allm. förvaltning										
2. Rätts- och ordningsväsen										
3. Fästighetsförvaltning										
a. Bostadsförsörjning i allm.	739	864	185	319	75	706	78	306	151	74
b. Pensionärsbostäder m. m.	6	2	7	7	2	3	1	1	6	17
c. Fastigh. för folkandvård samt förebyggande mödr- och barnavård	4	1	1	3	0	0	0	1	3	1
d. Fjärrvärmeanläggningar	78	36	60	159	38	44	124	242	319	372
e. Exploateringsfästigheter och skogar	615	849	164	75	92	254	268	242	71	172
f. Jordbruksfästigheter och skogar	26	8	9	22	1	2	6	1	6	1
g. Förvaltningsfästigheter t. ex. stadshus, polishus, lokaler för bostadsförmidl., centrumbbyggelse	100	102	140	271	281	186	186	211	206	501
h. Samlingslokaler, nöjesplatser	10	32	31	33	82	36	25	88	23	74
i. Hotell, restauranger	27	75	5	32	11	29	53	55	5	17
j. Hantverks- och oljelagransanlägg. samt annat legitimt stöd åt näringslivet	63	71	31	62	52	121	116	137	105	126
k. Andra ändamål	0	0	18	12	21	18	27	15	17	25
4. Planerings- och anläggnings- verksamhet (Byggnads- och planväsen)										
a. Vägar, gator och allm. platser, broar, tunnlar, exploateringsarb., grävmask	349	599	295	409	326	228	741	307	537	796
b. Vattenverk, avlopps- och reningsverk	59	185	54	374	40	98	25	25	44	59
c. Andra ändamål	4	1	0	9	3	0	0	0	8	0

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
5. Industriella- och andra affärsdrivande verk										
a. Elverk, elledning, kraftverk	85	183	180	415	445	582	239	173	208	312
b. Gasverk, gasledning	0	5	1	17	20	15	3	1	0	0
c. Hamnar, lyftkranar, bogserbåtar, pontoner, kajer, kanaler, slussar	47	49	66	75	40	54	147	115	437	205
d. Kommunikationsföretag, (järnv., spårv., bussar, färjor, flygplatser)	121	60	184	100	132	135	241	232	369	158
6. Hälso- och sjukvård										
a. Sjukhus	278	867	457	448	341	515	392	218	409	564
b. Tjänstebostäder och mottagningslokaler åt provinsialläkare	2	1	4	4	0	29	0	0	1	1
7. Allmän hygien										
a. Renhållningsverk, sopförbränning, toalettanordn.	69	12	154	60	65	30	10	10	151	67
b. Värmbadhus och tvättanläggningar	7	4	23	4	29	13	22	24	28	36
c. Frituftsbad, anordn. för fritufts- liv, idrottsplatser	20	47	84	41	85	63	84	104	106	116
d. Andra ändamål	0	0	0	1	2	1	1	1	4	6
8. Undervisnings- och bildningsverksamhet										
a. Grundskolan m. m.	436	487	407	347	339	245	265	220	287	379
b. Annan undervisning, läroverk, yrkesskolor m. m.	64	100	106	125	117	104	102	37	113	111
c. Tjänstebostäder åt lärare (jfr ovan II. 3-bostadsförsörjn. i allm.)	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
d. Bibliotek, museer, konsthallar, teatrar	22	112	1	50	44	31	7	9	11	5
e. Andra ändamål	0	0	10	6	5	13	2	1	0	8
9. Socialvård										
a. Alderdomshem, barnhem, barn- stugor, verkstäder för skyddad sysselsättning	201	195	145	156	141	100	118	73	108	132
b. Andra ändamål	1	42	2	39	16	17	45	1	12	8

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<i>Övriga specialförvaltningar</i>										
Försvär (hemvärn), brandförsv., civilförsv. (skyddsrum)	11	11	6	6	13	19	7	5	43	19
11. (Finansförvaltning)	0	0	0	0	0	0	0	0	25	53
Summa	3 460	5 027	2 861	3 701	2 897	3 741	3 375	2 915	3 864	4 505

*Bilaga 6***Något om förutsättningarna för den kommunala upplåningen i andra nordiska länder***Danmark*

I Danmark har överläggningar om en önskvärd utveckling av den kommunala ekonomin ägt rum mellan staten och kommunerna sedan i början av 1970-talet. Resultatet av överläggningarna har blivit att investerings- och låneramar för kommunerna fastlagts. Grunden för låneramarna har varit kommunallagarna som föreskriver att kommunstyrelsens beslut om upptagande av lån eller överlåtelse av lån eller ändring av lånevillkor kräver tillsynsmyndighetens samtycke. Kommunstyrelsen kan dock utan tillsynsmyndighetens tillstånd disponera över begränsade kassakrediter samt uppta kortfristiga lån på vissa villkor.

Utgångspunkten för låneramarna, som fastställdes för första gången räkenskapsåret 1971/72 för både kommuner och amtskommuner, var kommunernas egna uppgifter om sitt lånebehov. Det gjordes dock en generell nedskärning i förhållande till det uppgivna lånebehovet. Möjligheter till dispenser har förelegat. Fram till den 1 april 1976 omfattade låneramarna inte de kommunala bolagen. Detta förhållande anses ha varit orsak till att antalet kommunala bolag steg kraftigt under de senaste åren. Följande regler har gällt för kommunernas självfinansiering räkenskapsåret 1976/77.

- Investeringsutgifter upp till 3 % av kommunens skatteunderlag berättigar inte till att ta upp lån
- Investeringsutgifter mellan 3 och 4 % av beskattningsunderlaget kan lånefinansieras med 60 %
- Investeringsutgifter mellan 4 och 5 % av beskattningsunderlaget kan lånefinansieras med 80 %
- Investeringsutgifter över 5 % av beskattningsunderlaget kan lånefinansieras fullt ut.

Det danska kommunförbundet har i sin kritik av systemet gjort gällande att reglerna borde ta hänsyn till de skiftande ekonomiska förutsättningarna i kommunerna, varför kraven på självfinansiering borde varieras med hänsyn till kommunernas bärkraft och de ekonomiskt svaga kommunerna tillåtas en högre lånefinansiering av sina investeringar.

Den kommunala lånefinansieringen har mycket kraftigt reducerats fr. o. m. år 1972 jämfört med tidigare. I slutet av 1960-talet låg nettoupplåningen på över 2 000 milj. dkr. per år medan den under senare år legat omkring 300 milj. dkr. per år.

(Källa: PM inom 1976 års kommunalekonomiska utredning)

Norge

I Norge hade kommunsektorn som helhet en negativ nettouplåning åren 1961 och 1962. Sedan dess har den varit positiv och stadigt, förutom för år 1970, ökat sin andel av kommunernas externa inkomster.

Skattetaket i Norge gör att upplåningen använts som "ventil" i inkomstförstärkande syfte enstaka år. Det finns en statlig kvotering av upplåningen från de statliga bankerna och en räntereglering på övrig upplåning. Trots detta anses det att den statliga regleringen av kommunernas upplåning inte varit någon bindande restriktion. Den snabbt ökande nettouplåningen under senare år och kommunernas snabbt ökade skuldsättning påtalas som ett allvarligt problem i det senaste långtidsprogrammet för kommunsektorns utveckling. Avsikten är att enligt detta program begränsa behovet av vidare upplåning genom bl. a. ökade överföringar från statsbudgeten.

I den tillsyn som utövas över kommunerna ingår att kommunal- og arbeidsdepartementet granskar kommunernas upplåning. Bl. a. krävs att kommunerna kan visa att finansiering av investeringarna är säkrad innan arbeten påbörjas. Annars kan rätten att ta upp lån förvägras.

(Källa: PM inom 1976 års kommunalekonomiska utredning)

Finland

I sitt förslag till ny kommunallag föreslog kommunalförvaltningskommittén (betänkande 1973:60) att regeln om underställning av lån och borgen i 108 § finska kommunallagen skulle utgå. I en särskild proposition föreslogs att underställningsskyldigheten för upptagande av lån togs bort. Så skedde också fr. o. m. år 1974.

Hösten 1975 lade regeringen i proposition till riksdagen fram förslag till ny kommunallag där även bestämmelsen om underställning av borgen var borttagen. Den finska riksdagen godkände vid sin tredje behandling förslaget till ny kommunallag hösten 1976. Därigenom har fr. o. m. år 1977 även reglerna om underställning av borgen tagits bort.

(Källa: Finska inrikesministeriet)

Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrives i fråga om kommunallagen (1977:179)
dels att 4 kap. 8 § skall upphöra att gälla,
dels att 4 kap. 7 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Kommun och landstingskommun får taga upp lån *med en återbetalningstid av högst fem år samt lån, som enligt uttryckligt beslut skall användas för betalning av äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer som gäller för det äldre lånet.*

Vid förvärv av intecknad egendom får kommun och landstingskommun övertaga betalningsansvar även för sådan intecknad skuld som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.

Lån i andra fall än som avses i första och andra styckena får tagas upp endast om regeringen medger det.

Bestämmelserna i första och tredje styckena gäller även borgen.

Kommun och landstingskommun får taga upp lån *och åta sig borgensansvar och ansvarighet i övrigt för lån.*

Förslag till Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrives att 4 § lagen (1957:281) om kommunalförbund¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

För kommunalförbund skall finnas förbundsordning, vilken skall innehålla bestämmelser om

- 1) förbundets ändamål och medlemmar;
- 2) förbundets benämning och den ort där förbundet skall hava sitt säte;
- 3) fullmäktiges antal och det antal ledamöter i fullmäktige varje medlem skall utse;

4) antalet ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse samt, därest styrelsen jämväl skall utgöra i särskild författning angiven nämnd, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet för utseende av ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid;

5) den rätt att upptaga lån eller ingå borgen, som finnes böra medgivas förbundet, med angivande av det högsta sammanlagda belopp, intill vilket lån må upptagas eller borgen tecknas *och i vad mån lån eller borgen som ej fördrar regeringens medgivande må förekomma;*

5) den rätt att upptaga lån eller ingå borgen, som finnes böra medgivas förbundet, med angivande av det högsta sammanlagda belopp, intill vilket lån må upptagas eller borgen tecknas;

6) den rätt till fondbildning, som finnes böra medgivas förbundet;

7) medlems andel i förbundets tillgångar samt vad i övrigt finnes erforderligt för ordnande av de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar;

8) särskilt villkor för medlems utträde ur förbundet och uppgörelse, som i anledning därav må erfordras;

9) särskilt villkor för upplösning av förbundet;

10) grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt

11) vad i övrigt må vara nödigt för ordnande av förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Förbundsordning skall vidare innehålla bestämmelser om grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamhetens ordnande och fortsatta bedrivande samt den begränsning av denna skyldighet

¹ Lagen omtryckt 1977:181.

som skall förekomma. I förbundsordning för förbund som skall handhava angelägenhet, vilken det enligt särskild författning åligger kommun att vårda, må dock icke, såvitt angår sådan angelägenhet, intagas bestämmelse om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel.

Därest förbund skall handhava flera angelägenheter, skall i förbundsordningen angivas, huruvida i förbundet skall finnas endast styrelse eller därutöver en eller flera nämnder, samt i det senare fallet vilka av förbundets angelägenheter som skola omhändervhas av de olika förvaltningsorganen.

Därest förbund har sitt säte inom kommun som icke tillhör förbundet, skall i förbundsordningen angivas å vilken kommuns anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske.

I förbundsordningen må bestämmas att suppleanter skola utses för fullmäktige. I sådant fall skall i förbundsordningen även bestämmas suppleanternas antal och det antal suppleanter som varje medlem skall utse.

Minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna

Underställning av brandordning

Delbetänkande II av statskontrollkommittén

Ds Kn 1977:8

Till statsrådet och chefen för kommundepartementet

Genom beslut den 22 december 1976 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att utreda frågan om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 23 februari 1977 såsom ledamöter kommunalrådet Åke Norling (m) ordförande, kommunalrådet Roland Agius (c), landstingsmannen Olov Lekberg (s), expeditionschefen/rättschefen Erik Neergaard och kommunalrådet Claes Ånstrand (s) samt den 29 mars 1977 mellanstadie läraren Charlotte Branting (fp) och länsrådet Nils Thyreen. Såsom sakkunniga förordnades den 23 februari 1977 förste sekreteraren Kjell Ericsson, Landstingsförbundet, länsrådet Arne Fröjd, numera direktören Göte Jonsson, Svenska kommunförbundet och departementsrådet Carl-Gunnar Peterson. Såsom experter förordnades den 18 april departementssekreteraren Bo Jonsson och numera kammarrättsrådet Lennart Nordbeck. Till sekreterare förordnades den 21 april numera departementssekreteraren Åke Lewensjö och den 1 september 1977 sekreteraren Ingvar Persson för tiden t. o. m. den 31 december 1977.

I föreliggande delbetänkande föreslår kommittén att kommuns skyldighet att underställa brandordning länsstyrelsens granskning slopas. Kommittén har även tagit ställning till vissa följdfrågor i anslutning till detta förslag. Underlaget för kommitténs ställningstaganden har utarbetats av experten Lennart Nordbeck.

Kommittén har i ett annat delbetänkande (Ds Kn 1977:7) föreslagit att kommun, landstingskommun och kommunalförbund får ta upp lån och teckna borgen utan att inhämta regeringens medgivande. En rapport (Ds Kn 1977:9) presenteras också om forskning rörande statskontroll av kommunerna och landstingskommunerna. Redovisningen och analysen har på kommitténs uppdrag gjorts av fil.dr. Björn Beckman.

Reservation har avgivits av ledamöterna Erik Neergaard och Nils Thyreen.

Stockholm i december 1977

Åke Norling

Roland Agius

Charlotte Branting

Olov Lekberg

Erik Neergaard

Nils Thyreen

Claes Ånstrand

Åke Lewensjö

Ingvar Persson

Innehåll

Sammanfattning.....	95
1 Utredningsuppdraget ¹	
1.1 Allmänna utgångspunkter.....	
1.2 Utredningsuppgifter.....	
1.3 Utredningsarbetets uppläggning.....	
2 Olika former av statskontroll ¹	
2.1 Lagar och andra författningar.....	
2.2 Besvärsinstitutet.....	
2.3 Underställning.....	
2.4 Resursfördelning.....	
2.5 Föreskrifter, anvisningar och råd.....	
2.6 Effektivitetskontroll och allmän tillsyn.....	
3 Några genomförda åtgärder för minskad statskontroll ¹	
3.1 Ändringar i kommunallagstiftningen.....	
3.2 Ändringar i speciallagstiftningen.....	
4 Gällande bestämmelser om underställning av brandordning... ..	98
4.1 Brandlagen och brandstadgan.....	98
4.2 Övriga bestämmelser.....	99
5 Myndigheter och organisationer verksamma inom räddningstjänsten.....	103
5.1 Allmänt.....	103
5.2 Den kommunala organisationen.....	103
5.3 Statliga myndigheter.....	105
5.4 Svenska kommunförbundet.....	106
6 Erfarenheter av underställningsskyldigheten.....	107
6.1 Historik.....	107
6.1.1 Allmänt.....	107
6.1.2 1734 års lag och 1874 års brandstadga.....	107
6.1.3 1923 års brandstadga.....	108
6.1.4 1914 och 1937 års skogseldlag.....	109
6.1.5 1944 års brandlag och brandstadga.....	110
6.1.6 1954 års brandlagsrevision.....	111
6.1.7 1962 års brandlag och brandstadga.....	113
6.1.8 1974 års revision av brandlagstiftningen.....	114

¹Avsnittet har uteslutits här (se bilaga I i propositionen)

6.2	Brandnämndens och länsstyrelsens granskning	116
6.3	Regeringens besvärprövning	117
6.4	Tidigare förslag om slopande av underställningsskyldig- heten	119
7	Kommitténs överväganden och förslag	121
7.1	Allmänna utgångspunkter	121
7.2	Statskontroll över brandförsvaret	122
7.3	Fastställelseprövningens syfte	123
7.4	Framförda synpunkter på fastställelse av brandordning .	124
7.5	Fastställelseprövningens betydelse med hänsyn till skyddsintresset	125
7.5.1	Vissa allmänna frågor	125
7.5.2	Brandförsvarets insatsberedskap	126
7.5.3	Brandbefälens kompetens	128
7.5.4	Räddningsavtal	129
7.5.5	Oljebekämpning m. m. i hamn	131
7.5.6	Eldning utomhus	131
7.5.7	Länsstyrelsens sanktionsmöjligheter	132
7.6	Kommitténs förslag	132
8	Specialmotivering	135
9	Lagförslag	137

Bilageförteckning

1	Utredningsdirektiven ¹	
2	Statens brandnämnds meddelande 1975:6 "Exempel på brand- ordningar"	142
3	Reservation av ledamöterna Erik Neergaard och Nils Thyreen	153

¹Bilagan har uteslutits här (se bilaga I i propositionen)

Sammanfattning

Kommunernas och landstingskommunernas verksamhet har vidgats till att omfatta allt fler områden. Av den offentliga sektorns utgifter används i dag ungefär två tredjedelar för kommunala och landstingskommunala angelägenheter.

De statliga myndigheterna utövar tillsyn och kontroll över kommunerna och landstingskommunerna i olika former. Det sker genom lagar och andra författningar, besvär, underställning, resurstilldelning, föreskrifter, anvisningar och råd samt genom effektivitetskontroll och allmän tillsyn.

Förutsättningarna för att öka kommunernas och landstingskommunernas handlingsfrihet har under de senaste decennierna i hög grad förbättrats. Det är mot den bakgrunden som regeringen tillsatt en särskild kommitté för att göra en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner. Syftet med utredningsarbetet är att pröva vilka ändringar som kan göras för att öka den kommunala handlingsfriheten och ge den kommunala självstyrelsen ett större reellt innehåll.

Kommitténs uppdrag kan i princip beröra alla kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden. Det övergripande målet med översynen skall vara att mönstra ut sådana statliga föreskrifter som med hänsyn till de kommunala och landstingskommunala organens resurser inte längre är nödvändiga.

I direktiven preciseras uppdraget och utredningsarbetets uppläggning.

- Olika former av statlig tillsyn och kontroll skall behandlas.
- Särskild uppmärksamhet bör ägnas beslut som kräver fastställelseprövning av statliga myndigheter.
- Kommittén skall pröva om myndigheternas anvisningsverksamhet över kommunerna och landstingskommunerna kan begränsas.
- I första hand bör förändringar övervägas som är särskilt angelägna och som kan göras oberoende av överväganden inom andra utredningar.
- Samråd skall ske med andra kommittéer som behandlar kommunala och landstingskommunala frågor.

En första uppgift för kommittén har varit att göra en kartläggning av aktuella problem. Detta utredningsarbete har bedrivits i nära kontakt med statliga myndigheter, kommunförbunden, kommuner och landstingskommuner. Mängden av framförda synpunkter och förslag gör det nödvändigt att i utredningsarbetet prioritera vissa frågor och verksamhetsområden. I direktiven anges att särskild uppmärksamhet bör ägnas beslut som kräver fastställelseprövning av statliga myndigheter. Mot denna bakgrund har kommittén valt att i två delbetänkanden ta upp underställning av brandordning samt av beslut om lån och borgen. I detta betänkande behandlas statskontrollen över kommunernas brandförsvar i form av underställning av brandordning.

Enligt bestämmelserna i brandstadgan skall det i varje kommun finnas en brandordning. I denna tas in de bestämmelser som utöver föreskrifterna i brandlagen och brandstadgan behövs för ordnande av brandförsvaret i kommunen. Brandordning antas av kommunfullmäktige. Fullmäktiges beslut skall underställas länsstyrelsens prövning. Om kommun underlåter att anta brandordning av innehåll som länsstyrelsen anser erforderligt, får länsstyrelsen förordna i ämnet. Länsstyrelsen skall i så fall underställa sitt beslut regeringens prövning.

I sina överväganden har kommittén funnit att kommunerna har byggt upp en väl fungerande brandförvarsorganisation. Det är därför möjligt att öka kommunernas *handlingsfrihet* på detta område.

Kommittén föreslår att underställningsskyldigheten slopas liksom länsstyrelsens möjlighet att utfärda brandordning. Som en följd av detta ställningstagande föreslår kommittén vidare att länsstyrelsen får besluta om det område i vatten, inom vilket kommun skall svara för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. Vidare föreslår kommittén att de föreskrifter om eldning utomhus som nu finns i brandnämndens exempel på brandordning inarbetas i brandstadgan.

1 Utredningsuppdraget¹

2 Olika former av statskontroll¹

3 Några genomförda åtgärder för minskad statskontroll¹

¹ Avsnittet har utslutits här (se bilaga 1 i propositionen)

4 Gällande bestämmelser om underställning av brandordning m. m.

4.1 Brandlagen och brandstadgan

Grundläggande bestämmelser om *räddningstjänsten* finns i brandlagen (1974:80) och brandstadgan (1962:91, omtryckt 1974:81). Med räddningstjänst förstås enligt brandlagen verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön, under förutsättning att det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnader för räddningsåtgärderna och omständigheterna i övrigt kan anses påkallat att staten eller kommunen svarar för att sådana åtgärder vidtas.

Begreppet räddningstjänst anses inte omfatta sjukvård, sjuktransporter eller ambulansflygtjänst. Brandlagen är alltså inte tillämplig på sådan verksamhet. Den är enligt uttrycklig föreskrift i 1 § inte heller tillämplig på skyddsåtgärder vid atomolyckor eller på sjöräddning eller fjällräddning.

Räddningstjänst i brandlagens mening ankommer i första hand på kommunerna.

Kommunerna svarar enligt brandlagen också för den *brandförebyggande verksamheten*. Ansvaret grundläggs genom en föreskrift i 2 § om att varje kommun skall hålla ett brandförsvar, som tillfredsställer skäligen anspråk på effektiv räddningstjänst samt på förebyggande åtgärder mot brand. Enligt 5 § brandstadgan åligger det kommun att hålla sådan beredskap att första utryckning för räddningstjänst ständigt kan ske inom en efter kommunens förhållande godtagbar tid.

Förvaltningen av brandförsvarets angelägenheter skall handhas av den kommunala nämnd, som kommunfullmäktige bestämmer (brandstyrelse). I kommunens brandförsvar skall ingå *brandstyrka* av betryggande storlek och sammansättning. Brandstyrkan skall bestå av en brandchef, en eller flera vice brandchefer, brandkår samt, om det behövs, brandvårn, grundat på tjänsteplikt (3 och 4 §§ brandlagen).

Kommun är skyldig att anskaffa och underhålla materiel, byggnader och andra anordningar som behövs för brandförsvaret samt att sörja för tillgång till vatten för släckning av brand, allt dock endast i den mån oskäligen kostnad inte åsamkas kommunen (5 § brandlagen). För kommuns brandförsvar skall finnas en ständigt bemannad alarmeringscentral. Vid centralen skall larm kunna mottas och från centralen skall den kommunala brandkåren kunna inkallas (11 § brandstadgan).

Träffar kommun *avtal* om betryggande hjälp för räddningstjänst från kommunal brandkår i annan kommun, kan kommunen av länsstyrelsen helt eller delvis befrias från skyldigheten att hålla brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar. Länsstyrelsen kan dessutom delvis befria kommun från skyldigheten att hålla brandkår, om kommunen träffar

avtal om sådan hjälp från brandkår, som inte är kommunal, (t. ex. industribrandkår) eller från annat räddningsorgan än brandkår, (t. ex. oljesaneringsföretag) eller om kommunen beslutar att annat kommunalt verk än brandförsvaret skall lämna sådan hjälp (6 § brandlagen).

Om det i samband med verksamhet i exempelvis en fabrik, lageranläggning, hamn e. d. hanteras varor på vilken lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor äger tillämpning, får länsstyrelsen efter samråd med produktkontrollnämnden ålägga anläggningens ägare att hålla beredskap med personal och utrustning, om det finns risk för utflöde av varor som kan orsaka skada på människor eller i miljön (15 § brandlagen).

När kommunens brandstyrka deltar i räddningsarbete tillsammans med annat räddningsorgan - brandkår i annan kommun, industribrandkår, flygplatsbrandkår e. d. - som inte är bunden av ovan nämnt avtal om räddningshjälp, är det brandchefen eller hans ställföreträdare som utövar *befälet* (9 § brandlagen). Den som utövar befälet vid räddningstjänst får ingripa i annans rätt om det är nödvändigt med hänsyn till fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön (11 § brandlagen). Han kan bl. a. ge personal som medverkar i räddningsarbetet tillträde till fastighet, avspärra olycksplats, nyttja brunn, vattenledning, telefon, redskap, arbetsmaskiner, hästar, fordon och fartyg, fälla träd, anlägga moteld, bortforsla sand, grus eller jord samt riva eller undanskaffa byggnad.

Vid nödläge som kräver så omfattande räddningsåtgärder att en ledningsorganisation ovanför det lokala planet behövs för bl. a. samordning av resurserna, skall länsstyrelsen överta ledningen och förordna särskild befälhavare för räddningsarbetet på olycksplatsen (12 § brandlagen). Länsstyrelsen får vid sådant nödläge förordna att också kommunal brandstyrka i kommun inom länet där räddningsåtgärder inte behöver vidtas skall delta i räddningstjänsten.

Vid skogsbrandsläckning, oljebekämpning till havs och i kustvatten samt vid sanering av olja som har flutit i land från havet eller kustvattnen är kommunen berättigad till *ersättning* av statsmedel för kostnaderna (21 § brandlagen). Kommunerna har vidare allmänt en möjlighet att vid ett nödläge som har medfört särskilt höga kostnader för ett räddningsingripande få ersättning av statsmedel. Sådan ersättning beslutas av regeringen i varje särskilt fall.

I kommun skall hållas *brandsyn* och verkställas *sotning*. Kommun kan utgöra ett eller flera sotningsdistrikt eller ingå i sådant distrikt tillsammans med annan kommun. I varje sotningsdistrikt skall finnas en skorstensfejarmästare (4 och 7 §§ brandlagen samt 16 § brandstadgan).

För varje kommun skall det finnas en *brandordning*. I denna tas in de bestämmelser som, utöver föreskrifterna i brandlagen och brandstadgan, behövs för ordnande av brandförsvaret i kommunen. Brandordning får inte innehålla bestämmelse om förhållande som regleras genom annan allmän författning än brandlagen och brandstadgan. Genom bestämmelse i brand-

ordning får inte läggas onödigt tvång på allmänheten eller eljest göras obefogad inskränkning i den enskildes frihet (1 § brandstadgan).

Enligt brandstadgan skall brandordning innehålla bestämmelser om

- den kommunala brandstyrkans organisation (4 §).
- det lägsta antalet övningar som skall hållas med brandstyrkan (4 §).
- den kompetens som fördras för kommunens brandbefäl (7 § 3 mom.).
- alarmeringscentral och andra anordningar för alarmering samt de övriga anordningar som behövs för brandförsvaret i kommunen (11 §).
- den tid som får förflyta från en sotning till nästa (15 §) samt
- huruvida kommunen skall utgöra ett eller flera sotningsdistrikt eller jämte annan kommun ingå i sådant distrikt (16 §).

Av brandordning skall dessutom enligt brandstadgan framgå om kommunen skall ha brandchef eller vice brandchef gemensamt med annan kommun (4 §). Har kommun av länsstyrelsen helt eller delvis befriats från skyldigheten att hålla brandkår skall av brandordningen framgå i vilken utsträckning och inom vilka områden som räddningstjänsten i kommunen skall ombesörjas av annan än kommunens brandkår enligt särskilt avtal eller beslut (4 §). I fråga om hamn vid kusten, Vänern och Mälaren skall i brandordning anges det område i vattnet, inom vilket kommunen svarar för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt (4 a §). I brandordning skall vidare anges den tid, inom vilken första utryckning för räddningstjänst skall kunna ske, och intas bestämmelser om det lägsta antal brandbefäl och brandmän, som erfordras för denna beredskap (5 §).

I brandstadgan anges ytterligare att brandordning får innehålla bestämmelser om åligganden för skorstensfejarmästare samt, om så erfordras, föreskrift om skyldighet för den, som vill göra upp eld utomhus på plats, där elden lätt kan sprida sig och medföra brandfara, att anmäla det till brandchefen (19 § 2 mom. och 22 §).

I brandordning kan föreskrivas att överträdelse av bestämmelse i brandordningen skall föranleda ansvar. I sådant fall döms gärningsmannen enligt 27 § brandstadgan, om inte gärningen är belagd med straff i annan författning, till böter, högst 500 kronor. Har förseelsen avsett åliggande av större vikt eller har därigenom förorsakats avsevärd skada eller olägenhet, är straffet dagsböter.

Brandordning antas av kommunfullmäktige. Fullmäktiges beslut skall underställas länsstyrelsens prövning (2 § brandstadgan). Vid fastställelseprövningen har länsstyrelsen att antingen fastställa brandordningen utan andra ändringar än redaktionella justeringar, som saknar saklig betydelse, eller att vägra fastställelse. Talan mot länsstyrelsens beslut i fråga om fastställelse av brandordning förs genom besvär hos regeringen. Om fullmäktige inte antar brandordning av innehåll som länsstyrelsen anser erforderligt, får länsstyrelsen själv förordna i ämnet. I sådant fall skall

länsstyrelsens beslut underställas regeringens prövning (2 § brandstadgan).

När brandordning har fastställts skall länsstyrelsen införa beslutet och brandordningen i länets författningssamling. Ett exemplar av brandordningen skall sändas till statens brandnämnd. Det åligger kommunstyrelsen att ombesörja att kungörelse om fastställelsen anslås och införs i den eller de tidningar, där kommunala meddelanden tas in, samt att tryckta exemplar av brandordningen finns att tillgå för allmänheten (2 § brandstadgan).

4.2 Övriga bestämmelser

Förutom i brandlagen och brandstadgan finns bestämmelser av betydelse för räddningstjänsten i en rad andra författningar. De bestämmelser som i första hand reglerar allmänna brandförebyggande åtgärder redovisas kortfattat i det följande.

Byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1972:776) och Svensk Byggnorm 1975 (SBN 1975)

I 44 § byggnadsstadgan anges att byggnad skall med avseende på konstruktion och inredning utföras så att faran för brand inte blir större än som betingas av hänsyn till dess ändamål, angränsande bebyggelse och omständigheterna i övrigt. I paragrafen anges vidare vad som gäller med hänsyn till brandskyddet för tak och taktäckningsmaterial, byggnader av olika storlek och avsedda för olika aktiviteter, vindsutrymmen, utrymningsvägar, eldstäder, rök- och ventilationskanaler etc. Bestämmelserna är tillämpliga både på nybyggnad och ändring av byggnad. I 50 § stadgas att byggnad skall underhållas så att fara för brand inte uppkommer.

Statens planverk utfärdar i Svensk Byggnorm 1975 (SBN 1975) föreskrifter, råd och anvisningar avseende tillämpningen av byggnadsstadgans bestämmelser om byggande. Ett särskilt kapitel behandlar brandskydd. Där anges vissa allmänna förutsättningar beträffande bl. a. brandteknisk klassindelning. Vidare anges anordningar för utrymning vid brand, anordning för begränsning av brand som brandcellindelning, brandteknisk dimensionering, beklädnad och ytskikt, sektionering, brandmur, taktäckning etc. Dessutom finns föreskrifter, råd och anvisningar avseende anordningar för brandsläckning.

Förordningen (1961:568) om brandfarliga varor med tillämpningsbestämmelser

Förordningen om brandfarliga varor med tillämpningsbestämmelser anger vad som gäller för förvaring, hantering, transport samt försäljning av brandfarlig vara. Bl. a. krävs tillstånd eller särskild anmälan. Det åligger byggnadsnämnd att pröva ansökan om tillstånd. Detta skall ske med

utgångspunkt i de närmare föreskrifter som utfärdats av kommerskollegium. Brandchef skall motta anmälan som sägs i förordningen.

Förordningen (1949:341) om explosiva varor med tillämpningsbestämmelser

I förordningen med dess tillämpningsbestämmelser anges vad som gäller i samband med tillverkning, förpackning och märkning, handel, innehav, förvärv, förvaring och transport av explosiva varor.

Lagen (1902:71, s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar

I 5 § lagen anges att innehavare av starkströmsanläggning skall vidta erforderliga åtgärder vid sin anläggning för att förebygga att denna vållar skada på person eller anläggning. För framdragande eller begagnande av elektrisk starkströmsledning fordras särskilt tillstånd. Statens industriverk meddelar tillstånd (linjekoncession eller områdeskoncession).

Arbetarskyddslagen (1949:1) och arbetarskyddskungörelsen (1949:208)

I 7 § arbetarskyddslagen sägs att arbetsgivare är skyldig att iakta allt som skäligen kan erfordras för att förebygga att hos honom anställd arbetstagare drabbas av olycksfall i arbetet. Detaljerade bestämmelser om skyddsåtgärder finns i 31-47 §§ arbetarskyddskungörelsen. Bl. a. skall enligt 43 § verksamt brandlarm finnas. Vidare hänvisas i 43 § till bestämmelser i brandlagen, brandstadgan och byggnadsstadgan beträffande åtgärder mot skada på grund av brand.

5 Myndigheter och organisationer verksamma inom räddningstjänsten

5.1 Allmänt

Skilda samhällsorgan har ålagts att ingripa för att avvärja eller begränsa person- och egendomsskador när olyckor inträffar. Av central betydelse i sammanhanget är den räddningstjänst som ankommer på det kommunala brandförsvaret.

Till begreppet räddningstjänst hänförs även de insatser som vid nödlägen görs av vissa statliga organ t. ex. polisen, luftfartsverkets flygplatsbrandkårer och personal från SJ:s hjälpberedskap. Hit hör också tullverkets åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat skadligt ämne. Det åligger länsstyrelserna att vid behov samordna räddningsinsatserna i katastrofsituationer.

Statens brandnämnd har som central myndighet tillsyn över brandförsvaret. Det finns vidare en rad andra statliga myndigheter med uppgifter i fråga om skydd mot brand. Bland dessa kan nämnas statens planverk, statens industriverk med sprängämnesinspektionen och elektriska inspektionen, arbetarskyddsstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, statens provningsanstalt och trafiksäkerhetsverket.

Landstingskommunerna svarar för sjukvård och sjuktransporter i anslutning till olyckshändelser.

Utöver de statliga och kommunala organisationerna finns det ett antal frivilliga organisationer som är verksamma inom räddningstjänst- eller brandskyddsområdet. Bland dessa märks Svenska försäkringsbolagens riksförbund, Svenska brandförsvärsföreningen, Svenska kommunförbundet och brandförsvarets personalorganisationer.

5.2 Den kommunala organisationen

Som tidigare redovisats ges i brandlagen och brandstadgan de grundläggande reglerna för den kommunala brandförsvärsorganisationen. Förvaltningen av brandförsvarets angelägenheter handhas av den kommunala nämnd kommunfullmäktige bestämmer. Flertalet kommuner i landet har tillsatt en särskild brandstyrelse. Brandstyrkan skall bestå av brandchef, en eller flera vice brandchefer, brandkår samt om det behövs, brandvörn grundat på tjänsteplikt. Särskilda kompetensföreskrifter för brandbefäl finns i brandstadgan (7 §). Länsstyrelsen kan medge vissa undantag från dessa föreskrifter.

Sedan kommunerna i och med att den nya brandlagstiftningen genomfördes år 1974 även fick huvudansvaret för räddningstjänsten, har kommunerna byggt ut sin brandförsvärsorganisation. Enligt uppgifter från kommun-

förbundet ökade antalet heltidsanställda brandbefäl från 378 st år 1973 till 425 st år 1976. Motsvarande siffror för heltidsanställd brandpersonal är 3 852 st resp. 4 289 st. Kommunernas nettodriftkostnader för brandförsvaret ökade från 471 milj. kr. år 1974 till ca 784 milj. kr. år 1977 eller med ca 65 %. Tar man hänsyn till penningvärdesförsämringen så som den kommer till uttryck i konsumentprisindex, var ökningen av nettodriftkostnaderna ca 22 %.

Den erforderliga brandkårsorganisationen inom en kommun bestäms med ledning av bedömningar av bebyggelsens typ och koncentration samt med utgångspunkt från gatunätets utformning (körtiden). Statens brandnämnd har i meddelande 1975:6 angivit erforderliga insatstider ur brandteknisk synpunkt. Insatskraven, enligt meddelandet, skall även täcka in annan räddningstjänst än brand. Hänsyn tas även till möjligheterna att genom avtal samverka med angränsande kommuner eller med annan organisation t. ex. industribrandkår. Relationerna mellan brandkårens utnyttjande för brandsläckning resp. annan räddningstjänst är en annan faktor att ta hänsyn till. En nyligen genomförd undersökning av kommunförbundet visar att den fördelning av arbetstiden på olika nödlägen som Räddningstjänstutredningen (SOU 1971:50) kom fram till vid en undersökning år 1966 i stort sett gäller fortfarande. Kommunförbundet redovisar följande siffror:

- brand i byggnad	ca 45 %	
- skogs-, gräsbrand	ca 19 %	ca 71 %
- övrig brand	ca 7 %	
- okynneslarm, fel på alarmanläggning etc.	ca 14 %	
- trafikolycka	ca 1 %	
- oljeutflöde på vatten	ca 3 %	
- kemikalie-, radiakolycka	ca 3 %	ca 15 %
- ras, översvämning	ca 2 %	
- övriga nödlägen	ca 6 %	

Den kommunala organisationen har en såväl funktionell som geografisk struktur. Funktionellt delas organisationen ofta in i brandchefsorganisation, insatsorganisation och materielvårdsorganisation. Geografiskt delas organisationen in i olika brandstationers insatsområden. Den geografiska organisationen bestäms bl. a. med hänsyn till rekommenderade insatstider.

Brandchefsorganisationen består av brandchef samt en eller flera vice brandchefer som svarar för förebyggande åtgärder (brandsyn, besiktningar, byggnadslovsärenden etc.), utbildnings- och övningsverksamhet, brand- och övrig räddningstjänstplanering, planering och ledning av materielvården samt administration.

Insatsorganisationen består dels av en beredskap för första utryckning, dels av personella och materiella hjälpenheter som kan rekvireras/uppbådas från närliggande företag etc.

Beredskapen för första utryckning utgörs av kommunens brandpersonal samt i förekommande fall av särskilt brandvårn. Avgörande för insatsorga-

nisationens effektivitet är frågor som personalstyrkans storlek och utbildningsnivå, anspänningstid, alarmeringssystem, personlig skyddsutrustning, fordon/materiel och sambandsutrustning.

I materielorganisationen ingår kommunens brandmän samt i vissa fall även personal från andra kommunala förvaltningar. Ofta har gatukontorets fordonsverkstad sådana resurser att huvuddelen av reparation och service av brandförsvarets fordon utförs där. Arbetsuppgifterna för materielvårdsorganisationen är kontroll, underhåll och service av fordon, fast och lös fordonsutrustning avsedd för räddningstjänst, andningsskyddsutrustning och övrig förrådshållen räddningsmateriel samt slangvård.

Som tidigare redovisats har kommun också möjlighet att, genom avtal med annan kommunal brandkår eller räddningsorganisation som industribrandkår eller oljesaneringsföretag, minska sin brandförsvorsorganisation såväl personellt som när det gäller viss utrustning. I vissa fall kan kommunerna helt befrias från skyldigheten att hålla brandkår. Avtalet kan avse t. ex. ansvaret för förstahandsinsatsen inom en del av kommunen eller för tillhandahållande av reservstyrka. Det kan vidare avse möjligheterna att få disponera viss specialutrustning för oljebekämpning o. d. Till ledning för kommunerna har statens brandnämnd i samråd med Svenska kommunförbundet sammanställt exempel på sådana avtal (Meddelande från statens brandnämnd, 1975:8).

5.3 Statliga myndigheter

Statens brandnämnd

Tillsyn över brandförsvaret utövas centralt av statens brandnämnd (24 § brandstadgan). Enligt gällande instruktion (1974:408) åligger det nämnden särskilt att

1. lämna råd och anvisningar till länsstyrelser, kommuner och enskilda i frågor rörande sådan räddningstjänst som ankommer på kommunerna och rörande förebyggande åtgärder mot brand,

2. biträda länsstyrelserna vid handläggning av ärenden om sådan räddningstjänst som ankommer på kommunerna och om förebyggande åtgärder mot brand,

3. verka för att brandförsvaret i olika delar av riket ordnas ändamålsenligt,

4. göra framställning hos länsstyrelsen i den mån åtgärder behövs för att stärka brandförsvaret inom visst län,

5. verka för standardisering av brandförsvarets utrustning.

Brandnämnden har till ledning för kommunerna utfärdat anvisningar med exempel på brandordningar. Exemplet återfinns i bilaga 2.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen skall enligt 24 § brandstadgan tillse att brandförsvaret inom länet är tillfredsställande ordnat. Uppgifterna omfattar i huvudsak allmän tillsyn av olika slag samt fastställelse- och besvärspövning av kommunala beslut. Vid sin tillsyn över att kommuner, brandsyneförrättare och särskilda befattningshavare fullgör sina åligganden med avseende på räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand får länsstyrelsen förelägga vite.

Länsstyrelsen skall vidare svara för den planläggning som behövs för katastrofberedskap och för ledningen av räddningstjänsten vid katastrofer. Till grund för länsstyrelsernas arbete i detta avseende skall ligga den lokala planläggning som ankommer på brandcheferna.

5.4 Svenska kommunförbundet

Svenska kommunförbundet är en sammanslutning av landets kommuner med uppgift att tillvarata deras gemensamma intressen, främja samverkan dem emellan samt bistå dem i deras verksamhet. Intressebevakning och service till kommunerna är alltså förbundets huvuduppgift.

Kommunförbundets aktivitet när det gäller räddningstjänsten är omfattande. Inom förbundskansliets kommunalpolitiska avdelning I finns en särskild brandsektion som svarar för intressebevakning och service när det gäller räddningstjänst, ambulansfrågor, sotningsväsende, alarmeringsfrågor, oljeskadeskydd m. m. Vidare svarar sektionen för tolkning och tillämpning av brandlag och brandstadga, ersättningsfrågor, materielfrågor, utbildnings- och rekryteringsfrågor. Sektionen genomför även organisationsutredningar inom räddningstjänstområdet.

Vidare finns det vid kommunförbundets länsavdelningar särskilda branddelegationer som utses av länsavdelningens styrelse. Till de flesta branddelegationerna har som expert knutits en kommunal brandchef eller vice brandchef som är verksam inom länet. Branddelegationerna svarar bl. a. för viss utbildning av brandpersonal och har till uppgift att ta initiativ till samordning av brandförvarsfrågor på länsplanet.

6 Erfarenheter av underställningsskyldigheten

6.1 Historik

6.1.1 Allmänt

Författningsregler om brandordning torde ha meddelats första gången år 1874 i en då utfärdad brandstadga för rikets städer. Redan i denna stadga föreskrevs att brandordning skulle underställas länsstyrelsens prövning. Underställningsskyldigheten har gällt alltsedan dess.

Ett försök har gjorts att klarlägga de skäl på vilka underställningsskyldigheten har grundats. 1874 års brandstadga utfärdades emellertid utan riksdagens hörande, varför tillgängliga motivuttalanden saknas. Vid en genomgång av förarbetena till senare ändringar i brandlagstiftningen har några uttalanden, som direkt syftar till att motivera underställningsskyldigheten, inte kunnat återfinnas. Det förefaller som om underställningsskyldigheten har ansetts utgöra ett mer eller mindre självklart inslag i den statliga kontrollen av att kommunerna fullgör sina författningsskyldigheter på brandskyddets område. Vissa allmänna uttalanden, som har gjorts om statskontrollen i samband med olika ändringar i brandlagstiftningen, kan dock sägas vara av intresse i sammanhanget. Dessa uttalanden redovisas här i anslutning till en redogörelse för brandlagstiftningens historiska utveckling.

6.1.2 1734 års lag och 1874 års brandstadga

I 1734 års lag gavs i byggningabalken föreskrifter om skogseld och om våldeld i by. Bestämmelser om brandsläckning m. m. i städerna saknades däremot i 1734 års lag. Sådana bestämmelser meddelades först genom 1874 års brandstadga för rikets städer.

1874 års brandstadga utgick från – som någonting självklart – att städerna var skyldiga att vårda sig om brandsläckning m. m. Enligt stadgan skulle det för varje stad finnas en brandordning, innehållande de bestämmelser, som utöver föreskrifterna i brandstadgan behövdes för ett fullständigt och ändamålsenligt ordnande av stadens brandväsende. Brandordningen skulle antas av stadens beslutande myndighet och underställas länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen hade att fastställa brandordningen utan ändring eller att vägra fastställelse. Enligt brandstadgan skulle länsstyrelsen vaka över att städerna hade sitt brandväsende omsorgsfullt ordnat och att de hade brandordningar, som upprättats i överensstämmelse med stadgan.

I brandordning skulle enligt brandstadgan finnas föreskrifter om sotning, om brandvakt, om beredande av tillräcklig vattentillgång vid eldsvåda, om brandberedskap och räddningsredskap, om brandstyrka och om förfarandet vid eldsvåda. Genom brandordningen kunde städernas innevånare åläggas

t. ex. att ingå i brandstyrka, att hålla föreskrivna brandredskap och att på olika sätt medverka vid bekämpning av brand.

Bestämmelserna i 1874 års brandstadga gällde i tillgängliga delar för köping och för annan ort med större sammanträngd befolkning, om länsstyrelsen förordnade därom genom beslut, som skulle underställas Kungl. Maj:ts prövning. Stadgan gällde alltså inte för den egentliga landsbygden. Krav på lagstiftning för att få till stånd ett bättre brandskydd på landsbygden restes emellertid från tid till annan bl. a. genom motioner i riksdagen. Önskemålen tillmötesgicks i viss mån år 1913 genom en ändring i 74 § förordningen om kommunalstyrelse på landet. Genom ändringen öppnades en möjlighet för landskommunerna att anta kommunalstadgar till främjandet av skyddet mot brand. En sådan stadga skulle underställas länsstyrelsens godkännande. Genom fastställelsen blev ordningsföreskrifterna i stadgan bindande. Även landsbygdsbefolkningen kunde därefter åläggas att hålla brandredskap och att medverka vid eldsläckning.

•

6.1.3 1923 års brandstadga

Sedan riksdagen år 1915 hemställt att Kungl. Maj:ten skulle låta utarbeta och för riksdagen lägga fram förslag till föreskrifter om brandväsendets ordnande på landsbygden, tillkallades särskilda sakkunniga – *brandskyddskommissionen* – för att revidera gällande bestämmelser om skydd mot brand. Kommissionen avlämnade 1921 ett betänkande med förslag till lag angående brandväsendet i riket och till brandstadga för riket.

Brandskyddskommissionen föreslog att alla kommuner i lag skulle åläggas att hålla ett brandförsvar, som kunde tillfredsställa skäligen anspråk på trygghet mot skada av brand. Lagen föreslogs också innehålla regler om den enskildes skyldighet att delta i eldsläckning och om statskontrollen, som närmast skulle ankomma på länsstyrelserna. Förslaget till brandstadga innehöll mycket detaljerade bestämmelser i olika hänseenden. Anledningen härtill var kommissionens uttalade strävan att i stadgan reglera allt som kunde sägas vara allmängiltigt för kommunerna. Enligt kommissionen uteslöts emellertid inte denna strävan att enskildheter, som måste bero av de lokala förhållandena, även i fortsättningen reglerades i kommunala brandordningar, som underställts länsstyrelsens prövning.

Vid remissbehandlingen av brandskyddskommissionens betänkande riktades en stark kritik mot de framlagda förslagen. Dessa omarbetades därför, varvid uppdelningen i brandlag och brandstadga föll bort. Anspråken på kommunerna modifierades dessutom i väsentlig grad. Det omarbetade förslaget till brandstadga förelades riksdagen genom prop. 1923:123. I propositionen framhöll departementschefen att brandskyddskommissionens förslag till brandstadga innehöll alltför många detaljbestämmelser och att det för de mindre samhällena skulle medföra större utgifter än vad som skäligen kunde åläggas dem. Det hade därför, när förslaget arbetades om, framstått

som önskvärt att begränsa brandstadgans omfång och att modifiera dess föreskrifter så att de inte blev alltför betungande. Departementschefen ansåg det inte nödvändigt att som kommissionen hade föreslagit införa alla föreskrifter av allmängiltig beskaffenhet i brandstadgan. De kunde likaväl ha sin plats i de lokala brandordningarna.

Sedan det omarbetade förslaget i huvudsak godkänts av riksdagen, utfärdades *ny brandstadga (1923:173)*. I brandstadgan drogs upp vissa riktlinjer, efter vilka brandväsendet skulle ordnas. Det överlämnades alltså åt de orter där stadgan gällde att inom den av stadgan uppdragna ramen organisera sitt brandväsende på det sätt som kunde vara lämpligast med hänsyn till ortsförhållandena. Länsstyrelsen skulle dock se till att brandväsendet blev tillfredsställande ordnat.

I fråga om brandväsendet i stad föreskrevs att varje stad skulle hålla ett brandväsende som tillfredsställde skäligen anspråk på trygghet mot skada av brand. För stad skulle finnas brandordning, som upptog de föreskrifter som utöver de i brandstadgan eller eljest meddelade bestämmelserna behövdes för ett fullständigt och ändamålsenligt ordnande av brandväsendet. Brandordningen skulle antas av stadsfullmäktige och fastställas av länsstyrelsen.

Brandstadgans bestämmelser för stad skulle i tillämpliga delar gälla även för köping samt för annan tätare befolkad ort, när det påkallades av omständigheterna och länsstyrelsen förordnade därom. Länsstyrelsens beslut skulle underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Även på landsbygden var brandstadgan tillämplig först efter förordnande av länsstyrelsen. Sådant förordnande kunde meddelas efter framställning av landskommun eller när länsstyrelsen ansåg det nödvändigt med hänsyn till byggnadstäthet, förekomsten av eldfarliga inrättningar eller andra liknande omständigheter. Om länsstyrelsen hade förordnat om brandstadgas tillämpning inom landskommun, skulle det finnas en av kommunen antagen och av länsstyrelsen fastställd brandordning.

6.1.4 1914 och 1937 års skogseldlag

De ålderdomliga föreskrifterna om skogseld i 1734 års lag ersattes år 1914 av en lag om förekommande och släckning av skogseld m. m. (1914:281). I den nya lagen slogs skyldigheten att delta i släckning av skogsbrand fast som en allmän medborgerlig plikt. Skogsbrandförsvaret, vars organisation var grundad på en indelning i brandrotar, var närmast en kommunal angelägenhet. Kommun gavs enligt lagen rätt att besluta om de ytterligare ordningsföreskrifter till förekommande eller släckning av skogseld som behövdes utöver lagens bestämmelser. Sådana ordningsföreskrifter blev gällande först sedan de hade godkänts av länsstyrelsen.

Eftersom det ansågs nödvändigt att ytterligare stärka skogsbrandskyddet, utfärdades år 1937 en ny lag om förekommande och släckning av skogseld, som ersatte 1914 års lag. Genom den nya lagen utvidgades kommunernas

skyldigheter beträffande skogsbrandförsvaret. Varje brandrote – i princip motsvarande en kommun – var enligt lagen skyldig att vidmakthålla ett skogsbrandväsande, som kunde anses tillfredsställa skäligen anspråk på trygghet mot skada av skogseld. Med hänsyn till de växlande orsforhållandena ansågs det inte möjligt att närmare ange kommunernas åligganden i lagen. I prop. 1937:16, varigenom den nya lagen förelades riksdagen, förklarade departementschefen att det var tillräckligt att i lagen slå fast en allmän skyldighet för kommun att vidmakthålla ett betryggande skogsbrandväsande samt att låta det ankomma på kommunen att under länsstyrelsens överinseende utfärda närmare bestämmelser i ämnet. På grund av det allmännas intresse av ett effektivt skogsbrandväsande borde nämligen kommun enligt departementschefen vara underkastad länsstyrelsens övervakning.

De närmare bestämmelser, som behövdes till förekommande och släckning av skogseld, skulle enligt lagen meddelas i skogsbrandordningar. Sådana var obligatoriska. De skulle underställas länsstyrelsens prövning. Härigenom kunde man enligt departementschefen förutsätta "att nödig tillsyn utövas därå, att brandordningarna givas det innehåll, som med hänsyn till omständigheterna är i varje särskilt fall skäligen och lämpligen." I sista hand borde avgörandet i sådana ärenden, framhöll departementschefen, tillkomma Kungl. Maj:t.

Genom 1937 års skogseldlag ålades länsstyrelsen uttryckligen att vaka över att skogsbrandväsandet var tillfredsställande ordnat. Om brandrote uppenbarligen åsidosatte sina skyldigheter enligt lagen, skulle länsstyrelsen hos brandroten göra framställning om rättelse. Vidtog brandroten inte erforderlig åtgärd, fick länsstyrelsen förordna därom och förelägga roten lämpligen vite.

6.1.5 1944 års brandlag och brandstadga

1923 års brandstadga och 1937 års skogseldlag gällde intill utgången av år 1944, då ny brandlagstiftning trädde i kraft. Till grund för den nya lagstiftningen låg 1941 års brandförvarsutrednings betänkande (SOU 1942:10) med förslag till brandlag och brandstadga m. m. Utredningen ansåg att omsorgen om ett effektivt brandskydd på landsbygden krävde att även landskommunerna ålades som en plikt att tillse att både släckningsväsandet och det förebyggande brandskyddet var ordnade på ett betryggande sätt och föreslog att alla kommuner skulle vara skyldiga att vidmakthålla ett brandförvar som kunde anses tillfredsställa skäligen anspråk på trygghet mot skada av brand.

Brandförvarsutredningen föreslog att de centrala reglerna om kommunernas och de enskilda medborgarnas skyldigheter skulle ges i en brandlag. Mera detaljerade bestämmelser borde tas in i brandstadgan. Föreskrifterna i brandlagen och brandstadgan kunde dock enligt utredningen inte i detalj reglera kommunernas brandorganisation utan utgjorde i många hänseenden

bara en ram, inom vilken kommunerna kunde bygga upp den brandorganisation som var lämpligast med hänsyn till de lokala förhållandena.

De bestämmelser som – utöver vad i lag, brandstadgan eller eljest föreskrivits – behövdes för ordnande av brandförsvaret skulle enligt utredningsförslaget tas in i brandordning, som skulle finnas för varje kommun. Brandordningen skulle antas av kommunens fullmäktige och underställas länsstyrelsen.

Brandförvarsutredningen gav uttryck för uppfattningen att även om kommunerna som regel med hänsyn till egen säkerhet kunde förväntas tillämpa föreskrifterna i brandlagen och brandstadgan på ett sådant sätt att en betryggande brandorganisation uppehölls, så visade dock erfarenheten att en statlig tillsyn hade en utomordentlig viktig uppgift att fylla. Om brandorganisationen utsträcktes till att obligatoriskt omfatta också landsbygden, blev enligt utredningen behovet av tillsyn uppenbarligen större än vad som förut hade varit fallet. Enligt utredningens förslag skulle statstillsynen liksom tidigare utövas av länsstyrelserna och i sista hand Kungl. Maj:t.

För att tillsynen skulle bli effektiv krävdes emellertid enligt vad erfarenheterna ansågs visa att tillsynsmyndigheterna hade tillgång till brandteknisk sakkunskap. En riksbrandsinspektör och länsbrandsinspektör borde därför enligt utredningen tillsättas. De borde ha till uppgift att bl. a. granska förslag till brandordningar. Brandförvarsutredningen föreslog att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet skulle få väsentligt större befogenheter än tidigare. Om en kommun åsidosatte sina skyldigheter enligt brandlagen, föreslogs länsstyrelsen kunna förordna om rättelse och, om förordnandet inte efterkoms, förelägga lämpligt vite.

I prop. 1944:265 följde departementschefen utredningens förslag i nu refererade delar. Riksdagen hade intet att erinra såvitt nu är i fråga (andra särskilda utskottet 1944:3 och rskr 1944:476). *1944 års brandlagstiftning* – brandlag (1944:521) och brandstadga (1944:522) – avfattades i enlighet härmed.

6.1.6 1954 års brandlagsrevision

1944 års lagstiftning innebar att väsentligt ökade krav på åtgärder till förebyggande och släckning av brand kom att ställas på kommunerna. Snart växte på kommunalt håll fram en allmänt omfattad åsikt att en reform borde genomföras i syfte att begränsa kommunernas kostnader för brandväsendet genom att utforma detta på ett ur ekonomisk synpunkt mer ändamålsenligt sätt. Efter hemställan av riksdagen tillkallades *1954 års brandlagsrevision* för att göra en översyn av brandlagstiftningen och brandförsvarets organisation. *Brandlagsrevisionen redovisade sitt arbete i betänkandet (SOU 1960:34) Reviderad brandlagstiftning*, som innehöll förslag till ny brandlag och ny brandstadga.

Enligt brandlagsrevisionen borde brandlagstiftningen vara en ram, inom

vilken kommunerna bereds största möjliga frihet att anpassa brandförsvaret efter de lokala förhållandena. Brandlagstiftningen föreslogs visserligen innehålla gemensamma bestämmelser för alla kommuner men detta innebar enligt brandlagsrevisionen inte att alla kommuner skulle ha samma eller likartat brandförvar. Brandlagsrevisionen ansåg tvärtom att det var angeläget att brandförsvaret inte gjordes vidlyftigare eller mer kostnadskrävande än som föranleddes av förhållandena i det särskilda fallet. Brandförsvaret borde därför utformas efter varje enskild kommuns behov.

Brandlagsrevisionen föreslog att det liksom tidigare för varje kommun skulle finnas en brandordning, som innehöll bestämmelser om kommunens brandförvar. Brandordningen skulle enligt utredningsförslaget antas av kommunens fullmäktige och underställas länsstyrelsen, som hade att pröva såväl de beslutade föreskrifternas laglighet som deras lämplighet ävensom huruvida eljest skäl förelåg att vägra fastställelse. Först i och med länsstyrelsens lagakraftvunna beslut blev brandordningen gällande. Vid fastställelseprövningen hade länsstyrelsen att utan ändring fastställa eller också vägra fastställa den underställda brandordningen.

Brandlagsrevisionen framhöll att det inte tillkom länsstyrelsen att göra ändringar i en antagen brandordning. Undantag gjordes dock för redaktionella ändringar utan saklig betydelse. Om fastställelse vägrades, skulle skälen därtill anges. Om fullmäktige, sedan länsstyrelsen vägrat fastställa en av kommunen antagen brandordning, inte fattade ett nytt beslut i ärendet och länsstyrelsen ansåg en ifrågasatt föreskrift i brandordningen erforderlig, föreslogs länsstyrelsen själv få förordna i ämnet. Eftersom ett sådant förordnande innebar ett visst ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten, vilket hade sin grund i en skiljaktighet mellan länsstyrelsen och kommunens fullmäktige, föreslog brandlagsrevisionen att förordnandet skulle underställas Kungl. Maj:ts prövning. I detta hänseende innebar förslaget en nyhet i brandlagstiftningen. Enligt då gällande brandlag kunde länsstyrelsen, om en kommun åsidosatte sina skyldigheter, förordna om rättelse och om förordnandet inte efterkoms förelägga lämpligt vite. Viteföreläggande skulle alltså enligt förslaget inte längre få tillämpas, när det gällde att förmå kommun att anta brandordning eller ändring däri. Däremot ansåg brandlagsrevisionen att länsstyrelsen borde få behålla befogenheten att förelägga kommun vite, när det var fråga om att tvinga fram en faktisk åtgärd. Brandlagsrevisionen föreslog också en uttrycklig bestämmelse att länsstyrelsen fick förelägga vite vid sin tillsyn över att kommunerna fullgjorde sina skyldigheter enligt lagen.

I fråga om brandordningarnas innehåll föreslog brandlagsrevisionen att det liksom dithills i brandordningarna borde finnas bestämmelser om brandstyrka och brandbefäl, om vissa för brandförsvaret erforderliga anordningar samt om brandsyn och sotning jämte sotningsfrister. Dessutom föreslogs brandordning innehålla bestämmelser om brandstyrkans utryckningsberedskap och om den kompetens som fördrades av kommunens brandbefäl.

Enligt brandlagsrevisionens förslag fick brandordning inte innehålla bestämmelse om förhållande som regleras genom annan allmän författning. Vid meddelande av bestämmelse i brandordning skulle vidare tillses att därigenom inte lades onödigt tvång på allmänheten eller eljest gjordes obefogad inskränkning i den enskildes frihet.

6.1.7 1962 års brandlag och brandstadga

I prop. 1962:12 med förslag till brandlag och brandstadga följdes brandlagsrevisionens förslag i nu refererade delar. Departementschefen gjorde dock vissa uttalanden om brandordning och tillsynen över brandförsvaret som är av intresse i detta sammanhang. Sålunda förklarade departementschefen att brandordningarna borde underställas länsstyrelsen för fastställelse, eftersom detta är den viktigaste formen för tillsyn över det kommunala brandförsvarets effektivitet.

I fråga om formerna för fastställelseprövningen uttalade departementschefen att det inte var nödvändigt att riksbrandsinspektören granskade alla brandordningar. Emellertid borde riksbrandsinspektören för att få kännedom om brandförsvaret i riket och för att kunna verka för enhetlighet och ändamålsenlighet inte helt ställas utanför arbetet med brandordningarna. Det borde också undvikas att den centrala brandmyndighetens uppfattning i tveksamma fall kom till tals först efter det fastställelseprövning skett i länsstyrelsen. Departementschefen ansåg det därför vara önskvärt att riksbrandsinspektören gavs tillfälle att granska brandordningar för sådana kommuner där brandfaran var särskilt stor eller där stridiga intressen gjort sig gällande. Likaså borde yttrande givetvis inhämtas, om de kommunala myndigheterna och länsbrandsinspektören hade skilda meningar.

I vissa fall av avvikelser från de exempel på brandordningar, som utarbetades av dåvarande statens brandinspektion, kunde det också enligt departementschefen finnas anledning att inhämta yttrande. Departementschefen förutsatte att länsstyrelserna utan särskild föreskrift därom inhämtade yttranden i de fall så kunde anses erforderligt.

I remissyttrande över brandlagsrevisionens förslag hade skogsstyrelsen yrkat att skogskommuns skyldighet att organisera ett godtagbart skogsbrandvärn borde närmare preciseras i brandlagen eller brandstadgan. Med anledning härav uttalade departementschefen att det i brandordning borde anges om skogsbrandvärn skulle förekomma, vilken personal, inbegripet befäl, som skulle ingå däri, samt de platser där brandvärnets skulle vara stationerat m. m. Eftersom brandordningen skulle underställas länsstyrelsens prövning, ansåg departementschefen att skogsstyrelsens önskemål var tillgodosett.

Departementschefen avvisade ett av flera remissinstanser framfört förslag att kommunala beslut om tillsättning av tjänst som brandchef och vice brandchef även i fortsättningen skulle underställas länsstyrelsen. Kompetenskraven för dessa tjänster skulle anges i brandordning och blev därmed

prövade av länsstyrelsen i samband med fastställelsen av brandordningen. Om de formella kompetensbestämmelserna iakttogs, förelåg därför enligt departementschefen inte skäl att med hänsyn till intresset att till sådana tjänster förvärva tillräckligt kunniga och erfarna personer låta länsstyrelsen överpröva tillsättningsbesluten.

I fråga om den statliga tillsynen framhöll departementschefen bl. a. att länsstyrelsens tillsyn över att det kommunala brandförsvaret hade skälig effektivitet skedde dels genom att länsstyrelsen kontrollerade att brandordningar med erforderligt innehåll antogs av kommunerna, dels genom kontroll att kommunerna fattade beslut om och vidtog faktiska verkställighetsåtgärder för tryggheten mot brand, dvs. i huvudsak att de efterlevde brandordningarna. I det förstnämnda fallet fick vitesföreläggande mot kommun inte förekomma. Om kommunfullmäktige underlät att anta brandordning av innehåll, som länsstyrelsen ansåg erforderligt, fick länsstyrelsen i stället förordna i ämnet och underställa sitt beslut Kungl. Maj:ts prövning. I det senare fallet däremot fick länsstyrelsen förelägga kommunen vite, om mot förmodan de kommunala uppgifterna inte rätteligen skulle fullgöras och andra åtgärder inte var tillfyllest.

Riksdagen hade inte något att erinra mot propositionen i nu ifrågavarande delar (L³U 1962:11). Härfter utfärdades brandlag (1962:90) och brandstadga (1962:91).

År 1972 gjordes en *ändring i brandstadgan* (1972:103), som innebar att kravet på underställning av sotningstaxa slopades. Frågan om underställning av brandordning berördes emellertid inte i detta sammanhang.

6.1.8 1974 års revision av brandlagstiftningen

På grundval av förslag som lagts fram av *räddningstjänstutredningen* i betänkandet (SOU 1971:50) Räddningstjänst utfärdades en ny brandlag och ändrades 1962 års brandstadga i åtskilliga hänseenden år 1974. Genom den nya brandlagen lades samhällets ansvar för räddningstjänsten fast. Ansvaret för räddningstjänsten lades i första hand på det kommunala brandförsvaret. Kommunernas ansvar vidgades alltså till att omfatta också annan räddningstjänst än släckning av brand. I anslutning till dessa författningsändringar inrättades statens brandnämnd genom sammanläggning av statens brandinspektion och statens brandskola. Länsbrandsinspektörsorganisationen avskaffades.

Frågan om underställning av brandordning diskuterades inte under förarbetet till 1974 års revision av brandlagstiftningen. I *prop. 1973:185 med förslag till brandlag m. m.* gjorde dock departementschefen vissa uttalanden som rör statskontrollens former.

Räddningstjänstutredningen hade föreslagit att räddningstjänsten – med hänsyn till vikten av att denna organiseras och vidmakthålls så att rimliga anspråk på effektivitet tillgodoses – skulle ingå i samma tillsynssystem som

gällde för det kommunala brandförsvaret. Departementschefen biträdde förslaget och förordade alltså att statlig tillsyn över den kommunala verksamheten skulle utövas dels av länsstyrelserna och dels av en central myndighet. De föreskrifter som utöver bestämmelser i författning behövdes för räddningstjänsten i varje kommun borde – i enlighet med vad som hittills hade gällt i fråga om brandförsvaret – tas in i en kommunal brandordning. Som utredningen föreslagit borde brandordning enligt departementschefen underställas länsstyrelsen.

I yttrande över räddningstjänstutredningens betänkande hade statens brandinspektion anført att det hade visat sig att både sakliga och formella felaktigheter ganska ofta fanns i brandordningarna. Sådana felaktigheter skulle enligt brandinspektionen kunna undvikas genom en förhandsgranskning av brandinspektionen. Brandinspektionen föreslog att det skulle föreskrivas att yttrande skall inhämtas från brandinspektionen, innan länsstyrelsen beslutar om fastställelse av brandordning. Med anledning av förslaget anförde departementschefen följande.

Enligt vad jag har föreslagit i det föregående skall det även i fortsättningen vara en uppgift för den centrala myndigheten – statens brandnämnd – att till ledning för kommunerna utarbeta exempel på brandordningar. En viktig uppgift för de tjänstemän hos brandnämnden som enligt mitt förslag skall ersätta länsbrandinspektörerna blir att biträda länsstyrelserna i ärenden om fastställelse av brandordning eller av väsentlig ändring av brandordning. För dessa tjänstemäns medverkan bör självfallet inte krävas att ärendet remitteras till brandnämnden. Jag anser att länsstyrelserna liksom hittills bör kunna avgöra om därutöver formellt yttrande från den centrala myndigheten bör inhämtas. Anledning att inhämta sådant yttrande kan föreligga t. ex. när de tjänstemän som deltar i beredningen hos länsstyrelsen på någon väsentlig punkt har olika uppfattning om vad brandordningen bör innehålla. På grund av det anförda har det inte ansetts nödvändigt eller lämpligt att i 2 § föreskriva att yttrande från brandnämnden skall inhämtas i ärende om fastställelse av brandordning.

I anslutning till behandlingen av några frågor, som föreslogs bli reglerade i brandordning, framhöll departementschefen särskilt att länsstyrelsen vid fastställelseprövningen hade att pröva kommunens ställningstagande. Det gäller dels frågan om avgränsning av hamnområde, inom vilket kommunen skall svara för oljebekämpning, dels frågan vilka kompetenskrav som bör ställas på brandbefälet och dels frågan om alarmeringscentral. Departementschefen framhöll sålunda att prövningen av om kommunen hade avgränsat hamnområdet på ett lämpligt och rimligt sätt kom att ingå i länsstyrelsens prövning av om en underställd brandordning kan fastställas. Beträffande frågan om alarmeringscentral betonade departementschefen att det var angeläget att länsstyrelserna vid prövningen av brandordningarna övertygar sig om att kommunen har ordnat alarmeringen på ett betryggande sätt. Detta gällde enligt departementschefen särskilt för tiden intill dess länsalarmeringscentral hade inrättats i länet och kommunerna genomgående hade anslutit sig till det nya alarmeringssystemet.

Riksdagen hade inte något att erinra mot propositionen i nu ifrågavarande delar (CU 1973:38, rskr 1973:341).

År 1975 gjordes en ändring i brandstadgans föreskrifter om brandordning (SFS 1975:423). Ändringen innebar att bestämmelser om det lägsta antal befattningshavare som skall finnas vid brandkår och om det lägsta antalet frivilliga eller tjänstepliktiga i brandvårn inte längre behövde anges i brandordning.

6.2 Brandnämndens och länsstyrelsens granskning

Vidgningen av kommunernas uppgifter till att omfatta också annan räddningstjänst än brandsläckning medförde att nya brandordningar måste antas och fastställas för samtliga kommuner. Till ledning för kommunerna utarbetade brandnämnden i samråd med Svenska kommunförbundet exempel på sådana brandordningar (meddelande från statens brandnämnd 1975:6).

Förslag till nya brandordningar skulle antas av kommunerna och underställas länsstyrelserna före den 1 januari 1976. Enligt uppgift från brandnämnden har hittills (1977-11-17) fastställts 245 nya brandordningar. Ny brandordning saknas för 32 kommuner. När en av kommunerna antagen ny brandordning har inkommit till länsstyrelsen för fastställelseprövning torde den undantagslöst ha remitterats till brandnämnden. Statskontrollkommittén har gått igenom nämndens yttranden i sådana ärenden som har avgivits t. o. m. den 9 maj 1977. Dessa yttranden har berört 251 kommuner. Genomgången har gjorts för att få fram en allmän bild av fastställelseprövningens karaktär och betydelse. Någon strävan efter vetenskaplig exakthet har inte funnits. De siffror som anges i det följande måste därför betraktas som ungefärliga.

Ibland har brandnämnden avgett nytt yttrande, sedan en granskad brandordning arbetats om av kommunen. Från sådana förnyade yttranden har bortsetts vid genomgången, eftersom statskontrollkommittén ansett det vara ett primärt intresse att studera brandnämndens förstagångsgranskning, som bedömts bäst avspegla underställningens betydelse för brandordningarnas innehåll och utformning. Det har inte varit möjligt att följa upp kommunernas och länsstyrelsernas reaktioner på brandnämndens yttranden. Man torde dock kunna utgå från att brandnämndens önskemål i de allra flesta fall har tillmötesgåtts.

Genomgången omfattar som nyss nämnts yttranden över 251 brandordningar. Av dessa har ungefär hälften (128) ansetts kunna fastställas i befintligt skick. I fråga om 27 brandordningar har fastställelse tillstyrkts utan kommentar, medan fastställelse i 101 fall har tillstyrkts med olika kommentarer. Dessa har inte sällan bestått av uttalanden om kommunens insatsberedskap eller brandbefälets kompetens, som ansetts vara mindre tillfredsställande men ändå godtagbar av olika skäl. Brandnämnden har ibland påpekat att viss första

insatsstyrka varit för liten för att självständigt kunna göra en rökdykarinsats.

Nära hälften (123) av de granskade brandordningarna har inte ansetts kunna fastställas i oförändrat skick. I fråga om 67 brandordningar har fastställelse avstyrkts medan fastställelse i 56 fall tillstyrkts under förutsättning att brandordningen ändras i ett eller flera hänseenden. Att det inte ansetts möjligt att godta en brandordning har i de flesta fall berott på otillräcklig insatsberedskap (48 fall) eller otillfredsställande kompetens hos brandbefalet (26 fall). Andra, återkommande skäl har varit otillräcklig övningsverksamhet, alltför långa sotningsfrister och lagstridigt innehåll.

Formella påpekanden har gjorts i ett mycket stort antal (168) yttranden. Påpekandena har ibland rört formuleringar, som kunnat vålla olägenheter, men har ännu oftare rört ganska bagatellartade frågor, t. ex. en paragrafs numrering och indelning i stycken, ett val mellan två lämpligen likvärdiga ord. Skälet härtill torde vara brandnämndens uppenbara strävan att få brandordningarna så likformiga som möjligt. De exempel på brandordningar, som brandnämnden har utfärdat, har därvid tjänat som riktmärke. Det förefaller som om brandnämnden påpekat varje förekommande formell avvikelse från dessa exempel. Ofta har brandnämnden föreslagit att länsstyrelsen skulle undanröja påtalade avvikelser från de utgivna exemplen genom att utnyttja sin rätt att göra redaktionella ändringar i brandordningarna.

6.3 Regeringens besvärspövning

Över länsstyrelsens beslut i ärende om fastställelse av brandordning anförs besvär hos regeringen. Statskontrollkommittén har gått igenom regeringens beslut i sådana besvärärenden under tiden efter kommundepartementets tillkomst den 1 januari 1974.

Endast åtta ärenden har prövats av regeringen under denna tid. Av dem är två av särskilt intresse, eftersom det i dessa är kommunen som har klagat över att länsstyrelsen vägrat fastställa av kommunen antagen brandordning. I övriga sex ärenden har besvär anförts av enskilda personer (varav några synes vara anställda i berörd kommuns brand- eller sotningsväsende) över länsstyrelsens beslut att fastställa brandordning. Regeringsbesluten i dessa ärenden lär inte ha något större intresse i detta sammanhang, eftersom det inte har förelegat någon meningsmotsättning mellan kommunen och de statliga tillsynsmyndigheterna. För fullständighetens skull redovisas de dock här.

Beslut den 25 januari 1974 på besvär av Lennart Landin. Länsstyrelsen i Norrbottens län fastställde brandordning för Överkalix kommun. Landin ansåg att vaktstyrkorna i Landsjärv och Jockfall borde vara större än vad brandordningen angav. Vaktstyrkornas storlek hade bestämts med beaktande av föreliggande svårigheter att rekrytera större styrkor. Sedan dessa svårigheter försvunnit, medgav kommunen att det var skäligt med en viss av

statens brandinspektion förordad ökning av vaktstyrkorna. Regeringen vägrade därför – med ändring av länsstyrelsens beslut – att fastställa brandordningen.

Beslut den 29 maj 1975 på besvär av John Bystedt och Folke Andersson. Länsstyrelsen i Västernorrlands län fastställde brandordning för Sundsvalls kommun. Bystedt och Andersson klagade över att brandkåren i Indal borde dragits in i samband med kommunsammanläggning. (Enligt tidigare gällande brandordning för Indals-Lidens kommun fanns det inte någon brandstyrka utan endast en materieldepå för brandvärn i Indal). Besvären lämnades utan bifall.

Beslut den 3 juli 1975 på besvär av Borgholms kommun. Länsstyrelsen i Kalmar län vägrade fastställa en av kommunen antagen brandordning. Skälet härtill var att brandordningens föreskrifter om brandposter och vattentag ansågs vara otillfredsställande. Brandordningen avvek från de av statens brandinspektion utarbetade exemplen på brandordningar såtillvida att den inte föreskrev att brandposter skulle finnas till erforderligt antal och att vattentag skulle hållas lätt tillgängligt. Härigenom ansågs brandordningen inte "överensstämma med brandlagens syfte och bestämmelser vad avser kommuns skyldighet att sörja för nödig vattentillgång". Besvären lämnades utan bifall.

Beslut den 16 oktober 1975 på besvär av brandmästaren Lennart Eklund m. fl. Länsstyrelsen i Västmanlands län fastställde brandordning för Sala kommun. Klagandena ansåg att brandstyrkan var otillräcklig. Besvären lämnades utan bifall.

Beslut den 13 november 1975 på besvär av Laholms kommun. Länsstyrelsen i Hallands län vägrade fastställa en av kommunen antagen brandordning. Anledningen härtill var dels att det ansågs otillräckligt med ett heltidsanställt brandbefäl i kommunen och dels att brandordningen innehöll ett förbud mot eldning i naturen, vilket ansågs vara olagligt. Besvären lämnades utan bifall.

Beslut den 22 januari 1976 på besvär av Göran Lindgren m. fl. Länsstyrelsen i Stockholms län fastställde brandordning för Lidingö kommun. Klagandena ansåg att den i brandordningen angivna personalorganisationen var otillräcklig. Besvären lämnades utan bifall.

Beslut den 29 januari 1976 på besvär av tf skorstensfejarmästaren Karl E. Rydgren. Länsstyrelsen i Västernorrlands län fastställde en ändring av brandordningen för Sundsvalls kommun. Besvären avsåg kommunens indelning i sotningsdistrikt och lämnades utan bifall.

Beslut den 20 maj 1976 på besvär av skorstensfejaren Bertil Nilsson. Länsstyrelsen i Malmöhus län fastställde en ändring av brandordningen för Malmö kommun. Genom fastställelsen upphävdes en bestämmelse om att det i kommunen skulle finnas jourhavande skorstensfejare. Nilsson ville behålla denna ordning. Besvären lämnades utan bifall.

6.4 Tidigare förslag om slopande av underställningsskyldigheten

I remissyttranden över en inom kommundepartementet upprättad promemoria om minskad statlig detaljreglering av kommunerna (PM II Nämndorganisation, underställning m. m., Ds Kn 1975:3) gav flera remissinstanser uttryck för uppfattningen att underställningstvånget beträffande brandordning kan slopas. Länsstyrelsen i Stockholms län framhöll bl. a. följande.

Utan att ta ställning till i vad mån kommunerna bör få större frihet generellt på detta område vill länsstyrelsen här framhålla att fastställelseprövningen av *brandordning* kan slopas efter en mindre justering i brandstadgan. Det finns endast ett exempel på straffsanktionerade bestämmelser i statens brandnämnds "exempel på brandordningar". Det gäller 8 § som stadgar anmälningsskyldighet till brandchef vid bränning utomhus. Utmätning av straff sker enligt 27 § brandstadgan. Eftersom bestämmelsen förmodligen har, och i varje fall bör ha, riksgiltighet är det enligt länsstyrelsens mening riktigare att den införes i brandstadgan. För länsstyrelsens del innebär det ett icke obetydligt arbete att granska kommunernas brandordningar. Genom svår personalbrist och stora ärendebalanser i länsstyrelserna är det inte ovanligt att brandordningarna tvingas ligga åtskilliga månader i avvaktan på att de kan prövas för fastställelse med den nackdel tidsutdräkten får för kommunerna. Eftersom kommunerna numera efter kommunindelningsreformens fullföljande har bättre personella resurser även på det juridiska området, finns det enligt länsstyrelsens mening inga tillräckliga skäl att behålla underställningsplikten vad det gäller den kommunala brandordningen.

Svenska kommunförbundet och ett par kommuner gav uttryck för liknande tankegångar. Kommunförbundet framhöll att en slopad statsuppsikt skulle innebära en smidigare och rationellare handläggningsordning eftersom brandordningen ständigt måste anpassas efter de förändringar som ökade eller minskade risker medför genom en kommuns befolkningsutveckling och industriella utveckling.

Eskilstuna kommun framförde bl. a. följande synpunkter.

Stor tveksamhet måste dessutom anses föreligga, huruvida statsuppsikten genom länsstyrelseprövningen av brandordning skall kunna utgöra någon form av effektivitetskontroll på kommunernas huvudmannaskap för brandförsvaret. Länsstyrelsens prövning av antagna förslag till brandordningar kan därför ej bli annat än en ren "pappersbedömning". Denna får genomföras utan större kännedom om de lokala påverkansfaktorer som kommunens organ använt för sina bedömningar för att konkretisera brandförsvarets organisation och ambitionsnivå.

Det bör även framhållas, att en slopad statlig fastställelseprövning av brandordningar skulle förenkla handläggningsrutinerna. Den kommunala brandordningen kan nämligen ej anses utgöra en statiskt oföränderlig förordning. Brandordningen måste nämligen dynamiskt anpassas efter de förändringar, som ökade eller minskade brandrisker medför genom en kommuns befolknings- och bland annat industriella utveckling.

Statens brandnämnd och länsstyrelsen i Gävleborgs län kunde däremot inte biträda att underställningsförfarandet slopas.

Departementschefen anförde följande i prop. 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m.

Enligt 6 § brandlagen kan länsstyrelsen helt eller delvis befria kommunen från skyldigheten att hålla brandkår, om kommunen har träffat avtal om hjälp från brandkår i annan kommun. Om kommunen har träffat avtal om sådan hjälp från annan brandkår (t. ex. industribrandkår) eller från annat räddningsorgan än brandkår (t. ex. oljesaneringsföretag) får länsstyrelsen delvis befria kommunen från skyldigheten att hålla brandkår. Har kommunen helt eller delvis befriats från sådan skyldighet skall enligt 4 § brandstadgan av brandordningen framgå i vilken utsträckning och inom vilka områden räddningstjänsten i kommunen skall ombesörjas enligt avtal som avses i 6 § brandlagen. I brandordningen skall också tas in andra bestämmelser som rör den kommunala brandstyrkans organisation. Av vad jag nu har sagt framgår att brandlagstiftningen ger kommunerna stor frihet i fråga om den kommunala räddningstjänstorganisationens uppbyggnad. Kontrollen av att räddningstjänstorganisationen tillfredsställer skäliga anspråk på effektivitet sker genom att brandordningen prövas av länsstyrelsen. Även om skäl alltså kan anföras för en viss statlig tillsyn, är jag beredd att i annat sammanhang överväga formerna för denna kontroll.

7 Kommitténs överväganden och förslag

7.1 Allmänna utgångspunkter

Av den offentliga sektorns utgifter används i dag ungefär två tredjedelar för kommunala och landstingskommunala angelägenheter. Statsmakterna har dock det övergripande ansvaret för utvecklingen av samhällsverksamheten. De måste därför ange ramar för kommunernas och landstingskommunernas befogenheter. Denna statskontroll kommer till uttryck i olika former t. ex. genom lagstiftning, besvär, underställning, anvisningar och ekonomiska styrmedel.

Förutsättningarna att öka kommunernas och landstingskommunernas ansvar och handlingsfrihet har under de senaste decennierna i hög grad förbättrats. Särskilt kommunindelningsreformens fullföljande och samhällsverksamhetens kraftiga utbyggnad gör det väsentligt att åtgärder vidtas för att stärka den kommunala självstyrelsen. Därigenom kan fördelarna med en decentraliserad samhällsförvaltning tas tillvara och vårt demokratiska samhälle ytterligare utvecklas.

I direktiven för kommittén anges flera motiv för att decentralisera ansvar och befogenheter. Den centrala statsförvaltningen kan avlastas arbetsuppgifter och få bättre tid för planering och andra övergripande frågor. Det är vidare från demokratisk synpunkt angeläget att besluten utföras nära de enskilda människorna. Därigenom skapas de bästa möjligheterna att anpassa verksamheten efter skiftande lokala förhållanden. I direktiven sägs dock samtidigt att kraven på samordning och likformighet i samhällsarbetet måste beaktas. Bestämmelser av olika slag har tillkommit för att övergripande mål i fråga om exempelvis rättssäkerhet, sysselsättning och samhällsservice skall kunna uppnås. Med dessa delvis motstridiga utgångspunkter måste kommittén enligt direktiven vid ställningstagande till olika statskontrollfrågor göra en avvägning mellan skilda intressen.

Frågan om förhållandet mellan statliga och kommunala organ är inte ny. Den har övervägts vid olika tillfällen och förändringar har successivt genomförts. Ett kännetecken för 1977 års kommunallagsreform (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148) är att lagstiftningen lämnar största möjliga frihet för kommunerna och landstingskommunerna att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. Dessa principer har också kommit till uttryck i speciallagstiftningen för olika kommunala verksamhetsområden. En förändring kan också iaktas när det gäller statskontrollens former. Kommuns och landstingskommuns skyldighet att underställa statlig myndighet beslut för fastställelse har sålunda i betydande utsträckning begränsats. Samspillet mellan statliga och kommunala organ har i stället utvecklats på annat sätt.

En första uppgift för statskontrollkommittén har varit att göra en kartläggning av aktuella problem. Detta utredningsarbete har bedrivits i nära

kontakt med statliga myndigheter, kommunförbunden, kommuner och landstingskommuner. Mängden av framförda synpunkter och förslag har gjort det nödvändigt att i utredningsarbetet prioritera vissa frågor och verksamhetsområden. I direktiven anges att särskild uppmärksamhet bör ägnas beslut som kräver fastställelseprövning av statliga myndigheter. En annan utgångspunkt för kommitténs arbete är att sådana förändringar i första hand skall övervägas, som framstår som särskilt angelägna och som kan göras oberoende av överväganden inom ett visst sakområde.

7.2 Statskontroll över brandförsvaret

Enligt 2 § brandlagen skall varje kommun svara för räddningstjänst och för förebyggande åtgärder mot brand i kommunen. Som framgår av avsnitt 4.1 förstås med räddningstjänst enligt brandlagen verksamhet som med hänsyn till vissa förutsättningar syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön. För dessa uppgifter skall kommunen i enlighet med föreskrifter i brandlagen och brandstadgan hålla ett brandförsvaret som tillfredsställer skäligen anspråk på effektivitet. Föreskrifterna i brandlagen och brandstadgan är tillämpliga på alla kommuner och är därför allmänt formulerade. Mot bakgrund av dessa generella föreskrifter bestäms för varje kommun genom en kommunal brandordning hur brandförsvaret skall vara organiserat. Brandordning antas enligt 2 § brandstadgan av kommunfullmäktige.

För att bli gällande måste en av kommunfullmäktige antagen brandordning fastställas av länsstyrelsen. Vid fastställelseprövningen har länsstyrelsen att antingen fastställa brandordningen utan andra ändringar än redaktionella justeringar utan saklig betydelse eller att vägra fastställelse. Vid fastställelseprövningen är det vanligt att länsstyrelsen samråder med statens brandnämnd. Den granskning som företas av nämnden och länsstyrelsen sker med utgångspunkt i de exempel på brandordning som brandnämnden har utarbetat i samråd med Svenska kommunförbundet.

Länsstyrelsernas fastställelseprövning utgör ett led i den statliga kontrollen över kommunernas brandförsvaret. Sådan kontroll utövas emellertid inte bara genom länsstyrelsernas prövning av brandordningen. Länsstyrelserna har också en allmän skyldighet att vaka över att brandförsvaret inom länet är tillfredsställande ordnat. Vid sin tillsyn över att kommuner och andra fullgör sina åligganden med avseende på räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand får länsstyrelsen förelägga vite.

Även statens brandnämnds allmänna tillsyn över brandförsvaret i riket samt de rekommendationer i fråga om brandförsvarets uppbyggnad m. m. som lämnas av nämnden utgör en effektivitetskontroll av kommunernas brandförsvaret.

Nämnda två former av statskontroll kompletteras av besvärörfarandet.

Över kommunfullmäktiges beslut att anta brandordning kan kommunmedlem anförda kommunalbesvär. Länsstyrelsens beslut att fastställa eller att vägra fastställa brandordning kan däremot överprövas genom förvaltningsbesvär. Även länsstyrelsens beslut i den allmänna tillsynsverksamheten kan överprövas efter förvaltningsbesvär.

Förutom den statskontroll som utövas med stöd av brandlagen och brandstadgan utövar staten kontroll över skyddet mot brand med stöd av en rad andra författningar och genom olika organ. Detta har redovisats i avsnitt 4.2 och 5.1.

7.3 Fastställelseprövningens syfte

Brandlagstiftningen är utformad som en ramlagstiftning. Föreskrifterna anger kommunernas skyldigheter i allmänna formuleringar och utgör en ram, inom vilken kommunerna kan bygga upp den brandförvarsorganisation som är lämpligast med hänsyn till lokala förhållanden. Det har ansetts vara varken möjligt eller önskvärt att i detalj reglera kommunernas brandförvar i brandlag eller brandstadga. I prop. 1973:185 (s. 137) framhåller departementschefen att det, även om enhetlighet är en fördel från organisatorisk synpunkt, är angeläget att varje kommun kan anpassa sin organisation efter behovet och förhållandena i övrigt inom kommunen. Kommunerna har därför getts stor frihet när det gäller att i brandordning eller i övrigt bestämma organisationens uppbyggnad och utformning.

I prop. 1962:12 (s. 37) uttalade departementschefen att underställelseprövning var den viktigaste formen för tillsynen över det kommunala brandförsvaret. Grundtanken framgår klart av ett uttalande av 1941 års brandförvarsutredning som framhöll att, även om kommunerna som regel med hänsyn till egen säkerhet kunde förväntas tillämpa föreskrifterna i brandlagen och brandstadgan på ett sådant sätt att en betryggande brandorganisation uppehölls, visade dock erfarenheten att en statlig tillsyn hade en utomordentligt viktig uppgift att fylla. Fastställelsen kan sägas ha en trefaldig funktion nämligen

dels som kontroll över att kommunen på ett godtagbart sätt fullgör sin skyldighet att hålla ett effektivt brandförvar

dels som kontroll över att brandordningen inte innehåller några obehöriga föreskrifter, t. ex. sådana som lägger onödigt tvång på allmänheten samt

dels som konfirmation av straffsanktionerade föreskrifter.

Av dessa tre funktioner har den först nämnda ansetts vara den viktigaste. Däri innefattas kontroll av den kommunala brandförvarsorganisationens uppbyggnad, brandbefälens kompetens etc. Brandnämndens yttranden över antagna brandordningar antyder också att fastställelseprövningen i första hand är koncentrerad på insatsberedskapen och brandbefälens kompetens.

7.4 Framförda synpunkter på fastställelse av brandordning

Som har redovisats i avsnitt 6.4 riktade några remissinstanser kritik mot underställningsskyldigheten i sina yttranden över en inom kommundepartementet upprättad promemoria om minskad statlig detaljreglering av kommunerna (PM II Nämndorganisationen, underställning m. m. Ds Kn 1975:3). Statskontrollkommittén har särskilt uppmärksammat följande uttalanden.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhöll att kommunerna numera hade sådana personella resurser att det inte fanns tillräckliga skäl att behålla underställningsskyldigheten. Vidare framhöll länsstyrelsen att till följd av svår personalbrist och stora ärendebalanser i länsstyrelserna är det inte ovanligt att brandordningarna tvingas ligga åtskilliga månader i avvaktan på att de kan prövas för fastställelse med den nackdel tidsutdräkten får för kommunerna.

Även Svenska kommunförbundet uttalade sig över fastställelseprövningen i sitt yttrande. Det enda exemplet på straffsanktionerande bestämmelser i statens brandnämnds "Exempel på brandordningar" återfinns i 8 § som stadgar anmälningsskyldighet vid bränning utomhus. Om denna bestämmelse infördes i brandstadgan ansåg kommunförbundet att det inte fanns några skäl att behålla fastställelseprövningen. Kommunförbundet anförde vidare att övervägande delen av de brandordningar som antas av kommunerna är utformade i enlighet med de rekommendationer som har utfärdats av statens brandnämnd i samråd med kommunförbundet. Bedömningen av erforderlig brandförvarsorganisation har gjorts av kommunens ansvariga som är de som bäst känner de lokala förutsättningarna. Slopad statsuppsikt skulle enligt förbundet innebära en smidigare och mera rationell handläggningsordning, eftersom brandordningen ständigt måste anpassas efter de ökade eller minskade risker som en kommuns befolkningsutveckling och industriella utveckling medför.

Eskilstuna kommun framhöll i sitt yttrande över departementspromemorian att länsstyrelsernas prövning genomförs utan större kännedom om de lokala faktorer som kommunens organ har använt vid bestämning av brandförsvarets organisation och ambitionsnivå. Kommunen ansåg liksom kommunförbundet att en slopad statlig fastställelseprövning skulle innebära förenklad administration, eftersom brandordningen ständigt måste anpassas efter de ökade eller minskade brandrisker som en kommuns befolkningsutveckling och industriella utveckling medför.

I detta sammanhang vill statskontrollkommittén framhålla att kommitténs genomgång av brandnämndens yttranden – vilken har redovisats i avsnitt 6.2 – visar att det även under senare tid har funnits anledning att rikta anmärkningar mot kommuners förslag till brandordning. Frågan är om dessa anmärkningar samt de skäl för fastställelseprövning som har redovisats tidigare är så tungt vägande att underställningsskyldigheten trots kritiska

synpunkter måste behållas eller om övriga former för statskontroll är tillräckliga.

7.5 Fastställelseprövningens betydelse med hänsyn till skyddsintresset

I syfte att komma till klarhet i frågan om underställningsskyldighetens betydelse med hänsyn till det allmänna skyddsintresse som staten har att bevaka har kommittén granskat *dels* statens brandnämnds meddelande 1975:6 "Exempel på brandordningar" (se bilaga) *dels* de sanktionsmöjligheter som länsstyrelserna har gentemot kommunerna enligt nuvarande regler.

7.5.1 Vissa allmänna frågor

Flera paragrafer i brandnämndens exempel på brandordning rör formella frågor eller är så allmänt hållna att de knappast kan bli föremål för sakgranskning vid fastställelseprövningen. Det gäller 1, 5, 6, 7, 9 och 14 §§. I fråga om dessa paragrafer torde granskningen främst vara av formell natur och i huvudsak innebära kontroll av att de frågor som regleras i dessa paragrafer tas upp i brandordningen och regleras på ett sätt som i huvudsak stämmer överens med regleringen i brandnämndens exempel. Fastställelseprövningen har alltså när det gäller dessa paragrafer en tämligen begränsad betydelse. Detsamma torde gälla i fråga om 10–13 §§ i brandnämndens exempel.

I 1 § brandordningen skall enligt brandnämndens exempel anges huruvida kommunen skall ha särskild brandstyrelse eller annan nämnd skall vara brandstyrelse (jfr 3 § brandlagen).

Bestämmelsen i 5 § brandnämndens exempel utgår från 4 § brandstadgan där det föreskrivs att brandordningen skall innehålla bestämmelser om det lägsta antal övningar som skall hållas med brandstyrkan. I exemplet ges vissa normer för antalet övningar. Att brandstyrkan övar i tillräcklig utsträckning är självfallet av grundläggande betydelse för styrkans effektivitet. Kommittén anser emellertid att risken för att en kommun åsidosätter intresset av en tillräckligt omfattande övningsverksamhet är ringa. Därtill kommer att en föreskrift i brandordning om antalet övningar inte gärna kan bli annat än en tämligen onyanserad minimiregel. Mot denna bakgrund anser kommittén att statlig kontroll genom underställning av brandordning inte är erforderlig i fråga om antal övningar för brandstyrkan.

I 11 § brandstadgan anges bl. a. att en ständigt bemannad alarmeringscentral skall finnas för kommunens brandförsvär. Paragrafen är utformad så att alarmeringen skall kunna handhas av en länsalarmeringscentral. De rekommendationer om hur alarmeringsfrågorna skall ordnas som finns i 6 § exempel på brandordning är delvis ganska allmänt hållna. I prop. 1973:185 (s. 206) framhöll departementschefen att det är angeläget att länsstyrelserna vid prövningen av brandordningarna övertygar sig om att kommunen har ordnat

alarmeringen på ett betryggande sätt. Departementschefen framhöll vidare att detta gäller särskilt för tiden intill dess länsalarmeringscentral har inrättats i länet och kommunerna genomgående har anslutit sig till det nya alarmeringssystemet.

Statsmakterna har beslutat (prop. 1972:129, TU 1972:20, rskr 1972:329) om godkännande av ett avtal mellan televerket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om bildande av ett särskilt bolag, SOS Alarmering AB, för att bygga upp och driva alarmeringscentraler för alarmering av i första hand kommunala och landstingskommunala hjälporgan. Enligt uppgifter från SOS Alarmerings AB finns det f. n. tolv länsalarmeringscentraler. Ytterligare två kommer att tas i drift före utgången av februari 1978. Man kan enligt bolaget räkna med att ca 20 länsalarmeringscentraler kommer att vara i drift inom några år och att samtliga landets kommuner därmed skall ha möjlighet att ansluta sig till alarmeringscentral i SOS Alarmering AB:s regi. Det anförda visar att kommunerna känner ansvar för att alarmeringsfrågorna ordnas på ett betryggande sätt. Även i detta fall finns det därför enligt kommitténs mening inte några vägande skäl som kan motivera ett underställningsförfarande.

Enligt 5 § brandlagen är kommunen skyldig att sörja för tillgång till vatten för släckning av brand. De regler i anslutning till denna bestämmelse som finns i 7 § brandnämndens exempel är allmänt hållna. Det är angeläget att kommunens brandförsvaret samarbetar med den kommunala förvaltning som handhar utbyggnaden av vattenledningar. Till ledning för kommunens planering i detta avseende har Svenska vatten- och avloppsverksföreningen utarbetat rekommendationer för vattenverks anordnande för brandsläckning. Kommittén kan inte finna att fastställelseprövningen skulle behövas för att säkerställa att kommunerna fullgör skyldigheten att sörja för tillgång till vatten för brandsläckning.

I 9–13 §§ brandnämndens exempel på brandordning finns bestämmelser om sotning som anknyter till 15 och 16 §§ samt 19 § 2 mom. brandstadgan. Från säkerhetssynpunkt synes endast bestämmelserna i 10 och 11 §§ om sotningsfrister m. m. ha betydelse. Det skulle kunna övervägas att föra över dessa bestämmelser till brandstadgan. Med hänsyn till att bestämmelserna är mycket detaljerade anser kommittén att detta inte är en lämplig lösning. Den kontroll som länsstyrelsen – med ledning av brandnämndens exempel på brandordning – kan utöva i den allmänna tillsynsverksamheten får enligt kommitténs mening anses tillräcklig.

Ansvarsbestämmelserna i 14 § brandnämndens exempel på brandordning behandlas i avsnitt 7.5.7.

7.5.2 Brandförsvarets insatsberedskap

Enligt 5 § brandstadgan skall kommun hålla sådan beredskap, att första utryckning för räddningstjänst ständigt kan ske inom en efter kommunens

förhållanden godtagbar tid. I brandordningen skall den tiden anges och bestämmelser intas om det lägsta antal brandbefäl och brandmän som erfordras för beredskapen.

I prop. 1962:12 (s. 69) framhöll departementschefen att uttryckningsberedskapen var en avgörande faktor vid bestämmande av det totala personalbehovet i den kommunala brandstyrkan. Redan av denna orsak, fortsatte departementschefen, förelåg starka skäl att i varje kommun noga pröva vilken uttryckningsberedskap som med hänsyn till de rådande förhållandena krävdes och kunde åstadkommas utan oskäligen kostnad.

Brandnämnden har utarbetat riktlinjer för dimensionering av beredskapsstyrkor. Riktlinjerna, som är så utformade att de skall kunna tillämpas i kommuner av olika storlek, har förberetts av en arbetsgrupp med företrädare för Svenska kommunförbundet, Svenska brandbefällets riksförbund, Svenska kommunalarbetsareförbundet, Brandmännens riksförbund och brandnämnden. Avsikten är att de skall utfärdas under år 1978, sedan de har underställts regeringens prövning.

Insatsberedskapen är, som har framhållits i det föregående, av stor betydelse vid statsmakternas kontroll av brandförsvarets effektivitet. Länsstyrelserna har genom underställningsförfarandet direkta möjligheter att påverka den kommunala brandförvarsorganisationen. Om underställningsskyldigheten slopas, kvarstår dock länsstyrelsens allmänna tillsyn för kontroll av insatsberedskapens standard. Länsstyrelsen måste självfallet ha möjlighet att bevaka förändringar i insatsberedskapen. Detta kan ske genom att kommunerna åläggs att översända avskrift av antagen brandordning till länsstyrelsen. Länsstyrelsen får då möjlighet att kontinuerligt följa förändringar i brandförvarsorganisationens uppbyggnad i länet. Detta innebär att den statliga tillsynen inriktas mera på efterhandskontroll än på ingripande i den kommunala beslutsprocessen.

Kommunerna har överlag byggt upp en brandförvarsorganisation som har goda möjligheter att klara de uppgifter som brandlagstiftningen ålägger dem. Räddningstjänstutredningen (SOU 1971:50) kom, i samband med förslaget att ansvaret för även annan räddningstjänst än brandsläckning skulle läggas på kommunerna, fram till att personalstyrkorna i den kommunala brandförsvaret i regel inte behövde förstärkas, trots att uredningsförslaget innebar ökade arbetsuppgifter. Brandnämnden har vid överläggningar med kommittén framhållit att kommunsammanläggningarna har medfört att kommunerna har fått ökade möjligheter att rationalisera brandförsvaret i effektivitetshöjande syfte. Dessutom har kommunerna, sedan den nya brandlagstiftningen genomfördes år 1974, byggt ut brandförvarsorganisationen i betydande utsträckning. Detta framgår av redovisningen i avsnitt 5.2. Om hänsyn tas till penningvärdets försämringen som den kommer till uttryck i konsumentprisindex, har ökningen under de senare åren varit omkring 35 milj. kr per år räknat i 1974 års penningvärde. Räddningstjänstutredningen beräknade kostnadsökningarna för kommunerna med anledning av det

ökade ansvaret för räddningstjänsten till 2,5 milj. kr per år i 1973 års penningvärde. Kommunerna har således byggt ut sin brandförsvorsorganisation i betydligt större utsträckning än vad räddningstjänstutredningen antog skulle vara nödvändigt.

Länsstyrelsernas tillsynsuppgifter i fråga om insatsberedskapen bör under sådana förhållanden kunna inskränkas till en bevakning av att kommunerna vidmakthåller sin personalstyrka eller vidtar de åtgärder som behövs i samband med ändringar i bebyggelsestrukturen m. m. Dimensioneringsanvisningarna från brandnämnden kan väntas bli ett värdefullt hjälpmedel i tillsynsverksamheten. Om tillsynen inskränks på det sätt som nu har angetts, får den samma karaktär i fråga om insatsberedskapen som de delar av det kommunala brandförsvarets verksamhet som avser t. ex. materielorganisation och planläggning beträffande personal och materiel som kan rekvireras eller uppbådas från företag m. m.

7.5.3 *Brandbefälens kompetens*

I 7 § 1 och 2 mom. brandstadgan finns kompetensföreskrifter för heltidsanställt resp. deltidsanställt brandbefäl. Bestämmelserna innebär att viss angiven utbildning krävs för behörighet till tjänst som brandchef, vice brandchef osv. Länsstyrelsen kan emellertid i viss utsträckning medge undantag från vad som krävs enligt huvudregeln i 7 § 1 och 2 mom. Sådant medgivande lämnas genom att länsstyrelsen fastställer en brandordning som innehåller en enligt paragrafen tillåten avvikelse från huvudregeln. Om särskilda omständigheter föranleder att en person anställs som brandbefäl trots att han saknar även sådan utbildning som länsstyrelsen kan godta vid prövningen av brandordningen, krävs regeringens dispens.

Även om skyldigheten att underställa brandordning slopas, bör enligt kommitténs mening länsstyrelsens medgivande krävas för att avsteg skall få göras från vad som krävs enligt huvudregeln i 7 § 1 och 2 mom. Medgivandet bör, liksom hittills, gälla viss kommun och tjänst, inte viss person. Innan kommunen beslutar om brandordning som innebär ett enligt paragrafen möjligt avsteg från huvudregeln, måste alltså länsstyrelsens medgivande inhämtas.

Vad gäller kommuner med deltidsanställt brandbefäl inträder vissa problem, om underställningsskyldigheten tas bort. Enligt 7 § 2 mom. brandstadgan skall deltidsanställd brandchef ha avlagt brandingenjörs- eller brandmästarexamen eller ha genomgått brandbefälkurs A. Det synes alltså som om kommunen skulle ha full frihet att utan länsstyrelsens medgivande välja vilken som helst av dessa möjligheter. Enligt 7 § 3 mom. skall emellertid brandordningen innehålla bestämmelser om den kompetens som fordras för kommunens brandbefäl. Det innebär att länsstyrelsen kan vägra att fastställa en brandordning som föreskriver t. ex. att brandmästarexamen skall vara tillräcklig utbildning för brandchefen, medan länsstyrelsen anser

att brandingenjörsutbildning bör krävas. Länsstyrelsen torde emellertid kunna vägra fastställelse, även om länsstyrelsen inte har något att invända mot brandordningens krav på genomgången utbildning men anser att brandchefen bör vara heltidsanställd i stället för deltidsanställd. Motsvarande torde gälla i fråga om övrigt brandbefäl. Om fastställelseprövningen slopas blir länsstyrelsernas allmänna tillsyn den enda formen för statlig tillsyn i dessa avseenden.

I det föregående har kommittén konstaterat att kommunerna har byggt upp en tillfredsställande brandförvarsorganisation. I ett system där underställningen slopas skall kommunerna enligt det förut anförda fortlöpande informera länsstyrelserna om förändringarna i brandförvarsorganisationen genom att översända avskrift av antagen eller ändrad brandordning. Enligt Svenska kommunförbundets statistik över bl. a. centrala tjänstemannaanställningar för tiden t. o. m. mars 1976 hade 207 kommuner heltidsanställt brandbefäl. I de återstående 70 kommunerna hade brandbefälen således en annan anställningsform.

Som tidigare nämnts har brandnämnden utarbetat riktlinjer för dimensionering av beredskapsstyrkor. I dessa riktlinjer finns även vissa kompetenskrav för räddningsbefälhavare och särskilt befäl i beredskap angivna. Kompetenskraven utgår från kommunens invånarantal i tusental.

Mot bakgrund av att flertalet kommuner har heltidsanställt brandbefäl och med hänsyn till att brandnämndens rekommendationer kan väntas bli vägledande sedan de prövats av regeringen anser kommittén att underställningsskyldigheten kan slopas. Kommittén utgår då från att det knappast blir aktuellt att en kommun övergår från en organisation med heltidsanställt brandbefäl till en organisation med deltidsanställt brandbefäl och från att kommunerna inte utan att överlägga med länsstyrelsen tillsätter deltidstjänster med personal som har lägre kompetens än som krävs enligt de nyligen fastställda brandordningarna.

7.5.4 Räddningsavtal

Enligt 6 § brandlagen får länsstyrelsen helt eller delvis befria kommun från skyldigheten att hålla brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar, om kommunen har träffat avtal om betryggande hjälp för räddningstjänst från kommunal brandkår i annan kommun. Om kommunen har träffat avtal om sådan hjälp från brandkår, som inte är kommunal, eller från annat räddningsorgan än brandkår eller beslutar att annat kommunalt verk än brandförsvaret skall lämna sådan hjälp, får länsstyrelsen delvis befria kommunen från skyldigheten att hålla brandkår.

Har en kommun erhållit sådan befrielse som nu har sagts, skall enligt 4 § brandstadgan av kommunens brandordning framgå i vilken utsträckning och inom vilka områden som räddningstjänsten i kommunen skall ombesörjas av annan än kommunens egen brandkår enligt särskilt avtal eller kommunalt

beslut. Sådant avtal resp. beslut skall enligt brandnämndens exempel redovisas i brandordningen. Av redovisningen skall framgå bl. a. vilken utryckningsberedskap som hjälplämnande brandkår eller annat räddningsorgan skall hålla.

Länsstyrelsens prövning av om befrielse från skyldigheten att hålla brandkår m. m. kan medges kommunen görs i samband med fastställelsen av kommunens brandordning.

Möjligheten att befria kommun från skyldigheten att hålla brandkår har öppnats för att *del*s brandförsvarskostnaderna skall kunna begränsas, *del*s räddningsorganens effektivitet inom samverkansområdet i dess helhet skall kunna ökas. Det är angeläget att alla tillfällen till kostnadsbesparande samverkan mellan kommunerna tillvaratas så länge detta kan ske utan att skäliga anspråk på en effektiv räddningstjänst behöver efterges. Under samma förutsättning bör givetvis en kommun kunna få dra nytta av tillgängliga räddningsresurser hos annan kommunal förvaltning än brandkåren eller hos annat räddningsorgan inom kommunen. I den mån betryggande räddningshjälp säkerställs genom avtal eller kommunalt beslut kan anspråken på kommunens egen brandkår mildras. I prop. 1973:185 (s. 140) påpekar emellertid departementschefen att ett sådant beslut inte bör kunna föranleda avsteg från principen att brandstyrelsen handhar förvaltningen i fråga om räddningstjänsten i dess helhet och att ledningen närmast under brandstyrelsen utövas av brandchefen.

Underställningsskyldigheten gör det möjligt för länsstyrelsen att, innan ett avtal får giltighet, pröva om brandkår i annan kommun, industribrandkår, oljesaneringsföretag e. d. har sådana resurser när det gäller t. ex. dimensioneringen av insatsstyrkor och personalens kompetens att kommunen helt eller delvis kan befrias från skyldigheten att hålla egen brandkår.

Det förtjänar att understrykas att 6 § brandlagen ger kommunen en stor frihet när det gäller att bygga upp räddningstjänstorganisationen och brandförsvaret i övrigt. Som framgår av det föregående är det av både effektivitetsskäl och kostnadsskäl angeläget att en sådan frihet kan behållas.

För en kommun torde det te sig naturligt att i ett sammanhang ta ställning till hur hela dess brandförsvar bör vara organiserat. I den mån ställningstagandet innebär beslut om räddningshjälp enligt 6 § brandlagen och en däremot svarande anpassning av den kommunala brandkårens organisation får det formen av en antagen brandordning och ett eller flera avtal eller beslut om räddningshjälp. Även om förfarandet med underställning av brandordning slopas, bör det således i denna anges i vilken utsträckning och inom vilka områden räddningstjänsten i kommunen skall ombesörjas enligt avtal eller genom beslut om samverkan med annan kommunal förvaltning än brandkåren.

7.5.5 Oljebekämpning m. m. i hamn

Åtgärder till havs eller i kustvattnen, Vänern eller Mälaren i syfte att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt ankommer på tullverket. Åtgärder av detta slag i hamn ankommer dock på kommunen (1 och 2 §§ brandlagen).

Enligt 4 a § brandstadgan skall i fråga om hamn i brandordningen anges det område i vattnet inom vilket kommunen svarar för oljebekämpning m. m. I länsstyrelsens prövning av brandordningen övervägs om kommunen har avgränsat området på ett lämpligt och rimligt sätt.

Om underställningsskyldigheten beträffande brandordning slopas, kan det inte gärna anförtros åt kommunen att ensidigt bestämma hur gränsen mellan kommunens och tullverkets ansvarsområde skall dras i det enskilda fallet. Den lämpligaste ordningen är enligt kommitténs mening att länsstyrelsen får bestämma inom vilket område som kommunen skall svara för oljebekämpning m. m.

7.5.6 Eldning utomhus

Enligt 22 § andra stycket brandstadgan får i brandordning föreskrivas skyldighet för den som vill göra upp eld utomhus på plats, där elden lätt kan sprida sig och medföra brandfara, att anmäla det till brandchefen. En sådan föreskrift finns i 8 § brandnämndens exempel på brandordning. Där anges också att brandchefen får förbjuda sådan eldning utomhus som bedöms medföra avsevärd brandfara. Kommunernas brandordningar torde med få undantag innehålla motsvarande föreskrifter.

Enligt 27 § brandstadgan kan den som bryter mot bestämmelse i brandordning dömas till penningböter eller, i svårare fall, dagsböter. En förutsättning är dock att brandordningen innehåller föreskrift om att förseelse kan medföra straff. I 14 § brandnämndens exempel på brandordning finns sådan föreskrift beträffande förseelse mot anmälningsplikten och eldningsförbudet. Enligt vad som har framhållits i avsnitt 7.3 har fastställelsen även en funktion som konfirmation av straffsanktionerade föreskrifter. Mot tanken att slopa fastställelseprövningen skulle det kunna invändas att kommunerna inte självständigt bör få besluta om straffsanktionerade föreskrifter.

Brandnämndens exempel på brandordning innehåller emellertid inte några ytterligare straffsanktionerade föreskrifter. Kommittén saknar anledning att anta att några ytterligare sådana föreskrifter skulle behövas. Kommittén anser därför att motsvarigheter till 8 och 14 §§ brandnämndens exempel bör kunna tas in i brandstadgan. Om så sker, finns det från den synpunkt som nyss har nämnts inte något att invända mot att underställningsskyldigheten slopas.

7.5.7 Länsstyrelsens sanktionsmöjligheter

Länsstyrelsens tillsyn över att det kommunala brandförsvaret har skälig effektivitet sker som tidigare har framhållits, genom att länsstyrelsen kontrollerar dels att brandordning med erforderligt innehåll antas av kommunerna, dels att kommunerna vidtar faktiska åtgärder för att bygga upp ett effektivt brandförsvär, dvs. i huvudsak att de efterlever resp. brandordning.

Länsstyrelsen kan inte vid vite förelägga en kommun att anta brandordning med visst innehåll (jfr SOU 1960:34 s. 301 och prop. 1962:12 s. 163). Om en kommun underlåter att anta brandordning av innehåll som länsstyrelsen anser erforderligt, får länsstyrelsen enligt 2 § andra stycket brandstadgan förordna i ämnet. Länsstyrelsen skall dock i så fall underställa sitt beslut regeringens prövning. Om en kommun inte följer brandordningen, kan länsstyrelsen enligt 24 § brandstadgan förelägga kommunen vite. Vitesföreläggande bör naturligtvis användas endast om andra åtgärder inte kan anses tillräckliga.

Om fastställelseprövningen slopas ter det sig inkonsekvent att behålla rätten för länsstyrelsen att utfärda brandordning när en kommun underlåter att anta brandordning – över huvud taget eller med innehåll som länsstyrelsen anser sig behöva kräva. Om en sådan situation undantagsvis skulle inträffa, skulle kommunen för övrigt när som helst kunna ändra den brandordning som länsstyrelsen utfärdat.

Den statliga tillsynen minskar i effektivitet, om fastställelseprövningen slopas och länsstyrelsen fråntas rätten att i de fall som nyss nämnts själv utfärda brandordning. En lösning på problemet skulle kunna vara att komplettera 24 § brandstadgan så att det blir möjligt för länsstyrelsen att förelägga vite mot kommun som inte antar brandordning av det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Till denna fråga återkommer kommittén i nästa avsnitt.

7.6. Kommitténs förslag

Kännetecknande för dagens samhällsförvaltning är det ömsesidiga beroendet mellan statliga och kommunala åtgärder. Detta beroendeförhållande måste emellertid ständigt prövas i takt med samhällets utveckling. De synpunkter som från bl. a. kommunalt håll har framförts på underställnings-skyldigheten i fråga om brandordning har också utgått ifrån att kommunerna numera har sådana personella resurser att det kan ifrågasättas om det finns skäl att behålla denna skyldighet. En slopad fastställelseprövning anses på kommunalt håll innebära en smidigare och mera rationell handläggningordning, eftersom brandordningen ständigt måste anpassas till förändringar i de lokala förhållandena.

Kommittén har som allmän utgångspunkt för sitt arbete en strävan att finna lösningar som ökar kommunernas och landstingskommunernas hand-

lingsfrihet. Samtidigt gäller det dock för kommittén att lägga fram förslag som inte eftersätter möjligheterna för statsmakterna att ta det övergripande ansvaret för samhällsverksamheten.

Länsstyrelsens prövning av brandordningarna utgör ett led i statens bevakning av det allmänna skyddsintresset. Kommittén har därför noggrant prövat om det är möjligt att slopa underställningen utan att därmed åsidosätta det allmänna skyddsintresset.

Kommittén har funnit att kommunerna har byggt upp en väl fungerande brandförsvorsorganisation såväl när det gäller insatsberedskapen som när det gäller standarden i övrigt. Det får därför anses vara fullt möjligt att öka kommunernas handlingsfrihet inom detta område.

Även om fastställelseprövningen slopas, har länsstyrelsen enligt kommitténs mening tillräckliga möjligheter att vid sin allmänna tillsyn kontrollera att kommunerna vidmakthåller en acceptabel standard på brandförsvorsorganisationen. Kommittén har då utgått från att brandnämnden har att lämna råd och anvisningar rörande räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand till bl. a. länsstyrelser och kommuner, att brandnämnden har att biträda länsstyrelsen i sådana frågor och att kommunerna fortlöpande informerar de statliga tillsynsmyndigheterna om förändringar i brandförsvarets organisation m. m. genom att översända avskrift av antagen eller ändrad brandordning.

Effektiviteten i statsmakternas tillsyn är beroende på vilka sanktionsmöjligheter som tillsynsmyndigheten har. Slopas underställningsskyldigheten, är det enligt statskontrollkommitténs uppfattning inte motiverat att behålla länsstyrelsens nuvarande rätt att utfärda brandordning i det fall en kommun av någon anledning helt underlåter att anta brandordning eller inte vill anta brandordning med det innehåll som länsstyrelsen anser sig böra kräva. En på detta sätt ändrad ordning kan emellertid medföra att den statliga tillsynen förlorar i effektivitet. För att kompensera detta kan det övervägas att komplettera föreskrifterna i 24 § brandstadgan så att det blir möjligt för länsstyrelsen att vid vite förelägga kommun att anta brandordning med det innehåll som länsstyrelserna anser nödvändigt. Enligt statskontrollkommitténs uppfattning kan man emellertid utgå ifrån att det finns en positiv vilja hos såväl kommunerna som länsstyrelserna att finna samförstånds lösningar som tillgodoser de krav som statsmakterna har gett uttryck för i brandlag och brandstadga. I prop. 1973:185 uttalade departementschefen (s. 147) att samråd mellan länsstyrelse och kommun är av vikt inte bara för katastrofberedskap utan också för länsstyrelsernas tillsynsverksamhet. Han framhöll också att ett samråd mellan länsstyrelsen och den branddelegation som är knuten till kommunförbundets länsavdelning kan i hög grad främja samordningen av räddningstjänsten i länet. De möjligheter som f. n. finns att med stöd av brandlagen förelägga kommun vite utnyttjas enligt vad kommittén har inhämtat mycket sällan.

Med hänsyn till det anförda föreslår kommittén att underställningsskyl-

digheten slopas liksom länsstyrelsernas möjlighet att utfärda brandordning när kommunen underlåter att anta brandordning eller inte antar brandordning med det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Som framgår av det föregående vill kommittén inte föreslå att vitesföreläggande skall kunna användas för att förmå kommun att anta brandordning med visst innehåll.

Mot bakgrund av kommitténs uppfattning att man kan anförtro åt kommunerna att själva bestämma om sitt brandförsvar och dess utryckningsberedskap och att det därför inte längre är nödvändigt att låta länsstyrelsen fastställa brandordning ter det sig inte följdriktigt att hävda att länsstyrelsen även i fortsättningen måste pröva om ett avtal eller beslut om räddningshjälp kan föranleda att kommunen helt eller delvis befrias från skyldigheten att hålla egen brandkår. Det är svårt att se hur en sådan prövning skall kunna ske separat utan samband med fastställelse av brandordning. Ett beslut om sådan befrielse skulle kanske behöva ändras, om kommunen ändrar sin brandförsvarsorganisation på ett sätt som påverkar förutsättningarna för befrielsen. Kommittén föreslår därför att kommun som har träffat avtal eller fattat beslut om räddningshjälp skall utan att inhämta länsstyrelsens medgivande kunna helt eller delvis underlåta att hålla egen brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar.

Som en följd av kommitténs ställningstagande att skyldigheten att underställa brandordning kan slopas, föreslår kommittén att länsstyrelsen får bestämma det vattenområde i hamn inom vilket kommunen skall svara för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. Vidare föreslår kommittén att de föreskrifter om eldning utomhus som nu finns i brandnämndens exempel på brandordning arbetas in i brandstadgan.

8 Specialmotivering

De förslag som kommittén har redovisat i det föregående innebär följande ändringar i brandlagen och brandstadgan.

6 § brandlagen

Förslaget att kommun som har träffat avtal eller fattat beslut om räddningshjälp skall utan länsstyrelsens medgivande kunna helt eller delvis underlåta att hålla brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar föranleder ändring i 6 § brandlagen. Som förutsättning för lättnad i skyldigheten att hålla brandkår föreskrivs att kravet på en effektiv räddningstjänst inte eftersätts.

2 § brandstadgan

Förslagen att underställningsskyldigheten beträffande brandordning och länsstyrelsens befogenhet att, vid underlåtenhet från kommunens sida, själv förordna om brandordning skall slopas medför att 2 § andra stycket brandstadgan kan tas bort.

Vissa följdändringar blir nödvändiga i 2 § tredje stycket, som nu innehåller regler om bl. a. kungörande av fastställd brandordning. I stället för dessa föreskrifter föreslås en bestämmelse som ålägger kommun att till länsstyrelsen och statens brandnämnd översända avskrift av kommunfullmäktiges beslut att anta brandordning och av den antagna brandordningen. Frågan hur ett beslut att anta brandordning i övrigt skall tillkännages hänger samman med frågan i vilken ordning sådana beslut skall kunna överklagas. I det följande föreslås att det skall ske genom kommunalbesvär. I konsekvens härmed bör beslut att anta brandordning tillkännages endast enligt bestämmelserna i 2 kap. 25 § kommunallagen (1977:179) om tillkännagivande på kommunens anslagstavla av justeringen av fullmäktiges protokoll, av det ställe där protokollet finns tillgängligt och av uppgift om dagen då anslaget skedde. Den nuvarande bestämmelsen att brandordning skall införas i länets författningsamling bör alltså utgå. Föreskriften att kommunstyrelsen skall ombesörja att kungörelse om länsstyrelsens fastställelsebeslut anslås och förs in i den eller de tidningar där kommunala meddelanden tas in bör också slopas. En motsvarande föreskrift avseende fullmäktiges antagningsbeslut synes inte nödvändig. Med den syn som numera råder i fråga om tillkännagivande av kommunala författningar synes det vidare vara obehövt att behålla föreskriften att kommunen skall hålla tryckta exemplar av brandordningen tillgängliga för allmänheten.

4 § brandstadgan

Förslaget om ändring i 6 § brandlagen föranleder en formell jämkning av 4 § tredje stycket brandstadgan.

4 a § brandstadgan

Förslaget att länsstyrelsen skall bestämma inom vilket område i hamn kommunen skall svara för oljebekämpning m. m. föranleder ändring i 4 a § brandstadgan. I sådant ärende bör yttrande inhämtas från kommunen och generaltullstyrelsen. Över länsstyrelsens beslut bör givetvis besvär kunna anföras hos regeringen.

22 § brandstadgan

Enligt 8 § brandnämndens exempel på brandordning skall den som ämnar företa hygges-, halm- eller annan mera omfattande bränning utomhus i god tid göra anmälan därom till brandchefen. Där finns också en bestämmelse om att brandchefen får förbjuda sådan eldning utomhus som bedöms medföra avsevärd brandfara. I enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen föreslås att motsvarighet till dessa bestämmelser tas in i 22 § brandstadgan.

27 § brandstadgan

I 27 § brandstadgan finns en bestämmelse som gör det möjligt att straffsanktionera föreskrifter i brandordning. Denna möjlighet utnyttjas numera endast för att straffsanktionera de föreskrifter som rör eldning utomhus. I övrigt har inte framkommit något behov av en sådan möjlighet. Om bestämmelserna om eldning utomhus arbetas in i 22 §, bör 27 § ändras. Den ändring som kommittén föreslår innebär att den som bryter mot eldningsförbud som har meddelats med stöd av 22 § tredje stycket döms till böter (dvs. dagsböter), medan den som underlåter att fullgöra anmälnings-skyldighet enligt 22 § andra stycket döms till böter, högst 500 kronor.

29 § brandstadgan

De ändringar i brandstadgan som har redovisats i det föregående föranleder vissa jämkningar i 29 §, som innehåller bestämmelser om besvär över beslut av brandchef och länsstyrelse. F. n. kan länsstyrelse komma att fatta vissa beslut på grund av brandordning. Denna möjlighet bortfaller med de ändringar som föreslås i fråga om brandordningarnas innehåll. Som en följd härav föreslår kommittén att 29 § tredje stycket utgår och att en mindre jämkning görs i 29 § fjärde stycket.

9 Lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i brandlagen (1974:80)

Härigenom föreskrives att 6 § brandlagen (1974:80) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Länsstyrelsen får helt eller delvis befria kommun från skyldighet att hålla brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar, om kommunen har träffat avtal om betryggande hjälp för räddningstjänst från kommunal brandkår i annan kommun. Om kommunen har träffat avtal om sådan hjälp från annan brandkår än som sagts nu eller från annat räddningsorgan än brandkår eller beslutat att annat kommunalt verk än brandförsvaret skall lämna sådan hjälp, får länsstyrelsen delvis befria kommunen från skyldigheten att hålla brandkår.

Kommun, som har träffat avtal om hjälp för räddningstjänst från kommunal brandkår i annan kommun, får helt eller delvis underlåta att hålla brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar, om det kan ske utan att kravet på en effektiv räddningstjänst eftergives. Under samma förutsättning får kommun, som har träffat avtal om sådan hjälp från annan brandkår än som sagts nu eller från annat räddningsorgan än brandkår eller beslutat att annat kommunalt verk än brandförsvaret skall lämna sådan hjälp, delvis underlåta att hålla brandkår.

Vad i denna lag föreskrives om kommunal brandkår äger motsvarande tillämpning på brandkår, annat räddningsorgan och kommunalt verk som avses i första stycket.

**Förslag till
Förordning om ändring i brandstadgan (1962:91)**

Härigenom föreskrives att 2, 4, 4a, 22, 27 och 29 §§ brandstadgan¹ (1962:91) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Brandordning antages av kommunfullmäktige.

Brandordning antages av kommunfullmäktige.

Beslut om antagande av brandordning skall underställas länsstyrelsens prövning. Vägras fastställelsen skola skälen därtill angivas. Underlåta fullmäktige att antaga brandordning av innehåll, som länsstyrelsen finner erforderligt, har länsstyrelsen att förordna i ämnet men skall i så fall underställa sitt beslut regeringens prövning.

Då brandordning fastställts skall länsstyrelsen på kommunens bekostnad ofördröjligen införa beslutet och brandordningen i länets författingsamling. Ett exemplar av brandordningen skall insändas till statens brandnämnd. Det åligger kommunstyrelsen att ombesörja, att kungörelse om fastställelsen anslås samt införes i den eller de tidningar, där kommunala meddelanden intagas, och att tryckta exemplar av brandordningen finnes att tillgå för allmänheten.

Då brandordning antagits, skall avskrift av beslutet och brandordningen sändas till länsstyrelsen och statens brandnämnd.

¹ Brandstadgan omtryckt 1974:81.

² Senaste lydelse 1976:748.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Vad sålunda stadgats skall äga tillämpning jämväl i fråga om ändring i eller tillägg till brandordning.

4 §³

I brandordning skola intagas bestämmelser om den kommunala brandstyrkans organisation och om det lägsta antal övningar som skall hållas med brandstyrkan.

Om kommun skall hava brandchef eller vice brandchef gemensamt med annan kommun, skall detta framgå av brandordningen.

Har kommun jämlikt 6 § brandlagen (1974:80) helt eller delvis befriats från skyldigheten att hålla brandkår, skall av brandordningen framgå i vilken utsträckning och inom vilka områden räddningstjänsten i kommunen skall ombesörjas enligt avtal eller beslut som avses i nämnda paragraf.

Av brandordningen skall framgå i vilken utsträckning och inom vilka områden räddningstjänsten i kommunen skall ombesörjas enligt avtal eller beslut som avses i 6 § brandlagen (1974:80).

4 a §

I fråga om hamn som avses i 1 § tredje stycket brandlagen (1974:80) skall i brandordningen angivas det område i vattnet inom vilket kommunen svarar för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt.

I fråga om hamn som avses i 1 § tredje stycket brandlagen (1974:80) bestämmer länsstyrelsen det område i vattnet inom vilket kommunen svarar för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. *Innan beslut meddelas, skall länsstyrelsen höra kommunen och generaltullstyrelsen.*

³ Senaste lydelse 1975:423.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Vill någon företaga kolning, tjärbränning eller hyggesbränning eller ock svedja eller bränna gräs, halm, ris eller ljung eller för annat ändamål uppgöra eld utomhus på plats, där elden lätt kan sprida sig och medföra brandfara, åligger honom att dessförinnan, genom grävning eller på annat sätt, vidtaga de särskilda åtgärder, som kunna anses erforderliga för att hindra eldens spridning. Sådan eld må ej övergivas, förrän den blivit fullständigt släckt.

I brandordning må om så erfordras föreskrivas skyldighet för den som vill uppgöra eld på plats, som avses i första stycket, att anmäla det till brandchefen.

Den som ämnar uppgöra eld av större omfattning på plats, som avses i första stycket, skall i god tid anmäla det till brandchefen.

Brandchefen får förbjuda eldning utomhus, när sådan eldning kan medföra avsevärd brandfara.

27 §

Bryter någon mot bestämmelse i brandordning och skall förseelsen enligt stadgande däri föranleda ansvar, dömes, om ej gärningen är belagd med straff i annan författning, till böter, högst femhundra kronor. Har förseelsen avsett åliggande av större vikt eller har därigenom förorsakats avsevärd skada eller olägenhet, dömes till böter.

Den som underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 22 § andra stycket dömes till böter, högst femhundra kronor. Den som bryter mot förbud, som har meddelats med stöd av 22 § tredje stycket, dömes till böter.

29 §⁴

Över beslut vid brandsyn samt över brandchefs beslut jämlikt 15 § andra stycket sista punkten och 17 § andra punkten må besvär anföras hos länsstyrelsen.

Över beslut vid brandsyn samt över brandchefs beslut jämlikt 15 § andra stycket sista punkten, 17 § andra punkten och 22 § tredje stycket må besvär anföras hos länsstyrelsen.

⁴ Senaste lydelse 1975:423.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Talan mot länsstyrelsens beslut i ärende som avses i första stycket eller rörande vitesföreläggande enligt 24 § mot annan än kommun föres hos kammarrätten genom besvär.

Mot beslut som länsstyrelse på grund av brandordning meddelat i särskilt fall angående tillstånd, förbud eller föreläggande, föres likaledes talan hos kammarrätten genom besvär, om ej fråga är om åliggande för kommunen på grund av dennas ansvar för räddningstjänsten eller för förebyggande åtgärder mot brand.

I övrigt föres talan mot beslut, som länsstyrelse meddelat på grund av denna stadga eller brandordning, hos regeringen genom besvär.

I övrigt föres talan mot beslut, som länsstyrelse meddelat på grund av denna stadga, hos regeringen genom besvär.

*Bilaga 2***Exempel på brandordningar**

Den 1 juli 1974 trädde brandlagen (1974:80) i kraft. Kungörelsen (1974:81) om ändring i brandstadgan (1962:91), som trädde i kraft samma dag, redovisar brandstadgans nya lydelse i dess helhet.

I 2 § brandstadgan anges att brandordning antas av kommunfullmäktige. Beslut om antagande av brandordning skall underställas länsstyrelsens prövning. Enligt övergångsbestämmelserna till kungörelsen om ändring i brandstadgan skall förslag till brandordning med innehåll som föranleds av brandlagen och brandstadgan ha underställts länsstyrelsens prövning före den 1 januari 1976.

I propositionen (1973:185) rörande den nya brandlagsstiftningen anges att statens brandnämnd har att till ledning för kommunerna utarbeta exempel på brandordningar. I enlighet härmed har brandnämnden sammanställt och i plenum 1975-05-27 antagit de exempel på brandordningar vilka införts i föreliggande meddelande. Anvisningarna är gällande från 1975-07-01.

I fråga om dimensionering av kommuns styrkor i beredskap hänvisas – i avvaktan på resultatet av pågående omarbetning av förutvarande statens brandinspektions anvisningar härom – till Anm I till 6 § i statens brandinspektions meddelande 1963:3 och till statens brandinspektions meddelande 1965:7.

Detta anvisningsmeddelande utges efter samråd med svenska kommunförbundet och efter hörande av civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, generaltullstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands och Norrbottens län, brandcheferna i Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner, svenska hamnförbundet, svenska brandförsvärföreningen, svenska försäkringsbolags riksförbund, svenska brandbefälets riksförbund, brandmännens riksförbund, svenska kommunalarbetareförbundet, Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund och svenska skorstensfejariarbetareförbundet.

Stockholm 1975-05-27

STATENS BRANDNÄMND

Sven Hultqvist

/Hans Ohlsson

Summary in English

The National Board of rescue and fire services

Informative recommendations 1975:6 (replaces I.R. 1963:3 and 1974:3)

Model Communal Fire Regulations

In accordance with the new fire laws, which came into force 1974-07-01, each communal administration is required to submit a draft of new fire regulations for the approval of the county administration before 1976-01-01.

- 1 § Communal board of rescue and fire services.
- 2 § Area of responsibility for the communal fire services.
- 3 § Organization of the communal fire services.
- 4 § Readiness for instant action.
- 5 § Training specifications for the communal fire services and levy personal.
- 6 § Alarm central and alarm specifications.
- 7 § Water supplies, hydrants and emergency basins.
- 8 § Fire safety prescriptions for burning outdoors.
- 9–13 §§ Chimney sweeping. Allowed intermediate periods etc.
- 14 § Penalty regulations.
Transitional regulations

Anvisningstext

Brandordning för kommun
Antagen av kommunfullmäktige 197
Fastställd av länsstyrelsen i län 197. . .

Brandordningen gäller från den dag länsstyrel-
sens fastställelsebeslut har vunnit laga kraft.

Brandstyrelse

1 §
Förvaltningen av brandförsvarets angelägen-
heter skall handhas av

Räddningstjänst

Allmänt

2 §

Alt 1
Kommunens brandstyrka (jfr 3 §) skall svara för
räddningstjänsten inom kommunen.

Alt 2
Kommunens brandstyrka (jfr 3 §) skall svara för
räddningstjänsten inom kommunen.
Genom avtal med
kommun/kommuner skall kommunens brand-
kår biträda i räddningstjänsten (avseende
.....) inom

§ 2 a
I fråga om hamn som avses i brandlagen redo-
visas i bilaga det område/de områden i vattnet
inom vilket/vilka kommunen svarar för åtgär-
der för att avvärja eller begränsa skada till följd
av utflöde av olja eller annat som är skadligt.

Kommentar

Eventuella avtal/beslut, som på grund av 4 §
tredje stycket brandstadgan skall redovisas i
brandordningen, bifogas kommunfullmäktiges
beslut om antagande av brandordningen då detta
underställs länsstyrelsens prövning.

Det bör observeras att vid uppsägning/åter-
kallande av eller väsentlig ändring i avtal/beslut
brandordningen måste ändras.

I fall ändringar av viss eller vissa paragrafer
föranleder omtryckning av brandordningen, bör
under sålunda ändrade paragrafer anges dag för
ändringens antagande och fastställelse.

I paragrafen anges den kommunala nämnd åt
vilken kommunfullmäktige har uppdragit att
vara brandstyrelse.

Under denna paragraf redovisas eventuell
anslutning till interkommunal befälsbered-
skap.

Till alt. 2

Om räddningstjänsten med avseende på slag
av räddningstjänst och/eller geografiskt område
är fördelad på flera parter upprepas bestäm-
melsen erforderligt antal gånger.

Paragraf 2 a avser endast brandordning för
kustkommun eller kommun vid Väneren eller
Mälaren. Begreppet hamn avser både hamn som
innehas av kommunen och hamn som innehas
av annan. Områdets utsträckning i vattnet (jfr
paragraf 4 a brandstadgan) bestäms efter samråd
med bevakningschefen i vederbörande tullre-
gion och redovisas i bilaga lämpligen på karta.

Brandstyrka

3 §

Kommunens brandstyrka skall utgöras av
a) en *brandchef*, som skall vara heltidsanställd (deltidsanställd)

alt 1) och ha avlagt brandingenjörsexamen
alt 2) och ha avlagt lägst brandmästarexamen
alt 3) (och ha genomgått lägst brandbefälskurs A).

Brandchefen skall enligt avtal
vara brandchef även i kommun(-er).
Brandchef är enligt avtal
brandchefen i kommun.

b) en (. . .) *vice brandchef*(-er), som skall vara heltidsanställd(-a) (deltidsanställd(-a).

alt 1) och ha avlagt brandingenjörsexamen
alt 2) och ha avlagt lägst brandmästarexamen
alt 3) (och ha genomgått lägst brandbefälskurs A).

Vice brandchefen(-erna) skall enligt avtal vara
vice brandchef(-er) även i kommun(-er).
Vice brandchef(-er) är enligt avtal vice brandchef(-erna) i kommun.

c) *brandkår*

bestående av

1) hos kommunen anställd brandpersonal till lägst det antal och med lägst den kompetens som erfordras för den i 4 § angivna beredskapen

2) personal som enligt avtal (bilaga 0) eller enligt kommunens beslut (bilaga 0) skall ingå i kommunens brandstyrka, samt

Eventuellt tillägg.

Eventuellt tillägg.

I brandstyrkan kan ingå flera (förste, andre etc) vice brandchefer med olika kompetens.

Om brandchef och vice brandchef är gemensamma för två eller flera kommuner, bör hänsyn härtill tas vid fastställande av kompetenskraven.

Eventuellt tillägg.

Eventuellt tillägg.

Enligt 6 § första stycket brandlagen kan länsstyrelsen helt eller delvis befria kommun från skyldighet att hålla egen kommunal brandkår. Då kommun till följd av avtal/beslut (jfr paragraf 3 c punkt 2) *helt* befriats från sådan skyldighet utgår redovisningen under c punkt 1 samt 4 § första stycket med tabell.

Här åsyftas avtal/beslut rörande hjälp från kommunal brandkår i annan kommun, annan brandkår, annat räddningsorgan eller från kommunalt verk och med sådan verkan som avses i 6 § brandlagen första och andra styckena.

Bilagda avtal eller beslut skall mot bakgrunden av vad brandordningen skall reglera i tillämpliga delar innehålla uppgift om

1) vilka slag av räddningstjänst och/eller geografiska områden insats skall omfatta

2) rätten att alarmera

3) hur alarmering skall ske

4) insatsstyrkans/insatsstyrkornas numerär och sammansättning

5) insatsstyrkans/insatsstyrkornas anspänningstid(-er)

6) den förstahandsutrustning insatsstyrkan skall medföra

3) övrig personal som därutöver kan fordras för alarmeringstjänsten, verksamhetens planläggning, för förebyggande åtgärder mot brand samt för brandstyrkans övning.

d) *brandvörn*
bestående av minst personer
varav minst förmän

Beredskap

4 §
Utryckning skall ständigt kunna ske med minst den/de styrka/styrkor inom den/de tid(er), räknat från det personalen inkallas till dess styrkans första fordon utgår (anspänningstid), som anges nedan.

Brandstation i kommundelen	Styrka minst	Längsta ansp tid	
		min	max

- 7) övrig utrustning som skall hållas disponibel för insats
- 8) övning och annan utbildning
- 9) intervall för fortlöpande samråd mellan ansvariga företrädare för parterna/organen

Brandvörn upprättas, då så bedöms erforderligt med hänsyn till de lokala förhållandena. T ex för att inom skärgårds-, fjäll- och liknande områden minska den tid inom vilken räddningstjänstinsats kan ske. Behov av brandvörn kan även föreligga i sådana delar av en kommun där skogen är av väsentlig betydelse som brandrisk. Observeras bör att brandvörn inte kan organiseras eller tas i anspråk för annan verksamhet än sådan som är att hänföra till räddningstjänst.

Avgörande för vilken anspänningstid som erfordras är vilka krav som ställs på *insatstiden vid brand*. Insatstiden (I), dvs den tid, som förflyter från det ögonblick insatsstyrkan inkallas till dess denna påbörjat det egentliga räddningsarbetet, är sammansatt av *anspänningstiden* (S), *körtiden* (K) brandstation – objekt och *angreppstiden* (G):

$$I = S + K + G$$

Erfarenhetsmässigt och med hänsyn till ekonomiska faktorer bör *insatstiden* (I) normalt uppgå högst till följande värden:

- Grupp I Brandfarlig tätortsbebyggelse; koncentrerad centrumbebyggelse med butiker, varuhus, kontor och samlingslokaler; tät trähusbebyggelse; större vårdanläggning; större industri, industriområde; större brandfarligt upplag; hamn; bostadsbebyggelse i 4 våningar och högre
– 10 minuter
- Grupp II Flerfamiljshus lägre än 4 våningar; villa-, radhus- och kedjehusområden; större byar och gårdar; mindre industrier
– 20 minuter.
- Grupp III Enstaka byggnader och gårdar; mindre byar; koncentrerad fritidsbebyggelse
– 30 minuter.

Lokala förhållanden kan motivera, att (vid enstaka friliggande objekt) längre insatstid än den angivna måste accepteras.

Körtiden brandstation – objekt, vilken i första hand är beroende av körsträckans längd och vägens beskaffenhet, beräknas från fall till fall med hänsyn till lokala förhållanden. Körhastighetens medelvärde för väg kan normalt sättas till 1 km/minut.

Det förutsätts att insatsstyrkan förfogar över ändamålsenlig räddningsutrustning. I sådant fall kan *angreppstiden* genomsnittligt sättas till en minut.

Tabellen ifylls i tillämpliga delar enligt följande *exempel*:

1 BI	1,5
1 BI	10
1 BM + 1 BF + 4 Bm	1,5
1 BF + 4 Bm	4
1 C + 4 Bm	4

Vid bestämning av storlek, sammansättning och fördelning av kommuns styrka/styrkor i beredskap samt dennas/dessas anspänningstid(-er) skall möjligheterna till förstärkning av styrkan/styrkorna i första utryckning uppmärksammas.

Alternativt kan förekommande särskild befälsberedskap redovisas i text enligt text följande:

”Därutöver skall minst befäl med examen vara ständigt anträffbart (per telekommunikationsmedel) och kunna träda i tjänst på brandstation, insatsplats eller i inom minuter.”

Förkortningar i tabellen:

- BI = brandbefäl med brandingenjörsexamen
- BM = brandbefäl med lägst brandmästar-examen
- BF = brandbefäl med lägst brandförmans-examen
- A = brandbefäl med lägst A-kurs
- B = brandbefäl med lägst B-kurs
- C = brandbefäl med lägst C-kurs
- Bm = lägst brandman

Beredskapen avseende den personal som enligt kommunens beslut eller enligt avtal skall ingå i kommunens brandstyrka redovisas i bilaga (jfr paragraf 3 c punkt 2).

Utöver de i tabellen angivna brandstationerna skall *materialdepå(-er)* för brandvärn finnas i

Övningar

5 §

Med all personal som avses i paragraf 3 c punkt 1 skall övningar hållas i den omfattning brandchefen bestämmer, dock genomsnittligt med heltidsanställd personal minst en övning per

Varje övning bör normalt omfatta två timmar.

Föreskriften medger att övningar koncentreras till vissa perioder.

Med begreppet övning förstås här både teore-

vecka och med deltidsanställd personal minst två övningar per månad.

Med personal tillhörande brandvårn skall övningar hållas minst två gånger årligen.

Alarmering

6 §

Alarmeringscentral för kommunens brandförsvaret är

alt 1) länsalarmeringscentralen för län

alt 2) anordnad vid i

kommundelen

(inom kommun).

Särskilda anordningar för allmänhetens alarmering av brandstyrkan, t ex hjälptelefon eller brandskåp, skall finnas inom industri-, kontors-, hamn- och upplagsområden samt andra områden inom kommunen av motsvarande karaktär där alarmeringsmöjligheterna inte ständigt är tillfyllest.

Särskild alarmeringsanordning skall finnas vid varje brandstation som inte är ständigt bemannad.

Under den mörka delen av dygnet skall alarmeringsanordning vara markerad genom särskild belysning.

Vatten för brandsläckning

7 §

För försörjning med vatten för släckning av brand skall finnas erforderligt antal *brandposter* anslutna till vattenledningsnätet. Brandposternas antal och placering bestäms efter samråd med brandchefen.

Där så erfordras skall *branddammar* eller *andra vattentag* anordnas. Brandposter och vattentag skall vara tydligt markerade.

Brandposter och vattentag skall vara lättillgängliga och i brukbart skick. Underhåll och skötsel av brandpost och vattentag som tillhör kommunen ankommer på (byggnadskontor etc).

Brandchefen skall underrättas när vattenledning till brandpost avstängs och åter öppnas samt när ny brandpost anordnats.

tisk och praktisk utbildning i räddningstjänst.

11 § brandstadgan har utformats så att alarmeringen skall kunna handhas av länsalarmeringscentral. Till alternativ 1 bör i förekommande fall anknäytas övergångsbestämmelse.

Samtalsautomater med SOS-knapp får bedömas som tillfyllest.

Om så är nödvändigt för att förhindra olycksfall händelser skall branddamm eller annat vattentag förses med erforderliga skyddsanordningar.

Det förutsätts att gällande Svenska Vatten- och Avloppsverksförningens anvisningar för vattenverks anordnande för brandsläckning tillämpas.

Markeringen utföres lämpligen enligt svensk standard för varselmärkning.

Förebyggande åtgärder mot brand

Eldning utomhus

8 §

Den som ämnar företa hygges-, halm- eller annan mera omfattande bränning utomhus skall i god tid göra anmälan därom till brandchefen.

Då eldning utomhus bedöms medföra avsevärd brandfara får brandchefen förbjuda sådan eldning.

Anm. Anmälan enligt första stycket befriar ej från skyldighet att söka sådant undantag från behandlingsförbud som enligt lokal hälsovårdsordning kan fordras för bränning.

Sotning

9 §

Alt 1

Kommunen utgör sotningsdistrikt.

Alt 2

Kommunen jämte kommun utgör ett sotningsdistrikt.

10 §

Tiden från en sotning till nästa (sotningsfrist) får icke utsträckas längre än

1 fem veckor

a) för köksspis, ugn eller annan jämförlig eldstad jämte tillhörande rökkanal, såvida eldning äger rum i större omfattning än för enskilt hushållsbehov, såsom i hotell, restaurang, bageri, charkuteri, rökeri, rosteri, snickeri och annan därmed jämförlig inrättning,

b) för värme-, varmvatten-, varmluft- och ångpanna jämte tillhörande rökkanal, såvida eldning sker med ved, torv, stenkol eller därmed ur sotbildningssynpunkt jämförlig olja eller annat bränsle.

2 tio veckor

a) för tvättpanna i bostadshus jämte tillhörande rökkanal, såvida tvättpannan är avsedd att användas av mer än fem hushåll,

b) för värme-, varmvatten-, varmluft- och

Syftet med anmälan är att bereda brandchefen tillfälle att ange vilka säkerhetsåtgärder som måste vidtas eller att förbjuda bränningen.

Förbud kan vara betingat av rådande väderleksförhållanden, spridningsrisk etc. Beslut om/upphävande av förbud skall anslås på kommunens anslagstavla samt införas i en eller flera ortstidningar.

Jfr dåvarande statens brandinspektions meddelanden 1964:4 Hyggesbränning, 1967:8 Bränning på tomt och 1973:6 Halmbränning.

Om kommunen är indelad i flera sotningsdistrikt skall i brandordningen anges distriktens gränser (lämpligen på karta i bilaga).

Jfr förslag till övergångsbestämmelse.

Departementschefen har i proposition 1962:12 (s 89) uttalat, att sotningsfristerna i princip bör vara lika långa för en viss anläggning oavsett om denna är belägen i tätort eller glesbebyggelse, samt att i den mån icke de särskilda anläggningarnas skick och eldningssättet föranleder annat, likformighet mellan kommunernas sotningsfrister bör eftersträvas.

Med i punkt 1 b) angiven olja – jämförlig med vissa vedbränslen ur sotbildningssynpunkt – avses eldningsolja 3, 4 eller 5.

Med i punkt 3 a) omnämnd annan kanalanslutning förbränningsanordning avses exempelvis destruktionsanordning för avfall av typ som används vid sjukhus etc.

Sotningsfristen för pannor, som är avsedda att kunna eldas med såväl fast som flytande bränsle, bestäms av det använda bränslet. Om sålunda exempelvis vedbränsle kommer till användning

ångpanna jämte tillhörande rökkanal, som ej är att hänföra under punkt 3 b), såvida eldning sker uteslutande med koks, antracit eller därmed ur sotbildningssynpunkt jämförlig olja eller annat bränsle.

3 femton veckor

a) för kökspis eller annan jämförlig eldstad, såvida eldning äger rum endast för enskilt hushålls behov, samt för annan kanalansluten förbränningsanordning jämte tillhörande rökkanaler; sotningsfrist omfattande merparten av månaderna juni-augusti utsträcks till tjugotvå veckor,

b) för värme- och varmvattenpanna med en värmeeffekt icke överstigande 50 Mcal/h (~60 kW) jämte tillhörande rökkanal i småhus, såvida eldning sker uteslutande med koks, antracit eller därmed ur sotbildningssynpunkt jämförlig olja eller annat bränsle; sotningsfrist omfattande merparten av månaderna juni-augusti utsträcks till tjugotvå veckor.

4 tre månader

för imkanal hörande till större kök, t ex restaurangkök, gatukök eller grillbar.

5 ett år

a) för värme-, varmvatten- och ångpanna eller annan jämförlig eldstad jämte tillhörande rökkanal i större värmecentral, vilken står under kontinuerlig övervakning av kvalificerad driftledare och vars skorsten (-ar) icke till någon del gränsar till andra utrymmen än sådana som ingår i värmecentralen,

b) för värmepanna med fotogeneldad insatsbrännare av förångningstyp jämte tillhörande rökkanal,

c) för kakelugn, kamin för fast eller flytande bränsle, annan öppen spis än sådan som avses i punkt 6 b) samt övriga eldstäder och förbränningsklosett jämte tillhörande rökkanal,

d) för annan tvättpanna i bostadshus än sådan som avses i punkt 2 a) jämte tillhörande rökkanal,

e) för frånluftskanal från bageriugn, tvättinrättning och liknande anläggning.

i från sotbildningssynpunkt nämnvärd omfattning, skall fristen under punkt 1 b) gälla.

Med i punkt 5 a) angiven större värmecentral avses en i regel friliggande värmecentral, som producerar värme och/eller kraft för exempelvis en större industrianläggning eller för byggnader inom hyreshusområde, militäranläggning eller sjukhusanläggning, vilkas byggnader vanligen har separata värmearbänläggningar.

Med kvalificerad driftledare avses maskinbefäl eller person med motsvarande kompetens.

6 två år

- a) för andra imkanaler än sådana som avses i punkt 4,
- b) för öppen spis eller annan eldstad jämte tillhörande röckanal i utrymme, som normalt uppvärms av annan uppvärmningsanordning,
- c) för köksspis, öppen spis, kamin för fast eller flytande bränsle och liknande eldstad samt förbränningsklosett jämte tillhörande röckanal i fritidshus och därmed jämförliga byggnader, vilka icke används som stadigvarande bostad.

11 §

Har eldning ej skett efter senaste sotning, behöver ny sotning inte utföras. Eldstad som inte använts under två år får inte tas i bruk förrän den kontrollrensats.

Vid övergång från ett bränsleslag till ett annat bör, då fråga är om i 10 § punkterna 1 b, 2 b och 3 b avsedda objekt, anmälan därom göras till distriktets skorstensfejarmästare. Samma skyldighet gäller när sådan eldstad som anges i första stycket skall tas i bruk.

Brandchefen avgör efter skorstensfejarmästarens hörande till vilken av de i 10 § nämnda grupperna viss eldstad och kanal är att hänföra.

Utan medgivande av byggnads ägare får eldstad och röckanal inte rengöras genom s k urbränning.

12 §

Ägare eller innehavare av byggnad och lägenhet med rensningspliktig eldstad skall, om inte särskilt askutrymme finns anordnat, svara för att obrännbart och i övrigt lämpligt kärl finns tillgängligt för uppsamling av sot och aska.

13 §

Skorstensfejarmästare för sotningsdistrikt skall vidtaga sådana åtgärder att för honom avsedda tjänstemeddelanden kan lämnas per telefon.

Ansvar

14 §

Den som bryter mot bestämmelserna i 8 § första stycket denna brandordning eller överträder förbud enligt 8 § andra stycket dömes på sätt som anges i 27 § brandstadgan.

Avsikten med anmälan är att få klarlagt om eldstad och röckanal är lämpade för det nya bränslet, om övergång till annat bränsle motiverar ändring av sotningsfristen eller om den obrukade eldstaden är tillförlitlig ur brandskyddssynpunkt.

Anvisningar angående askutrymme finns intagna i Svensk Byggnorm.

Övergångsbestämmelser

Intill dess kommunen anslutits till länsalarmeringscentral är alarmeringscentral för kommunens brandförsvär anordnad vid
i kommundelen

Intill dess i 9 § angiven indelning i sotningsdistrikt är genomförd, skall kommunen vara indelad i sotningsdistrikt enligt följande

.....
.....
Efterhand som distrikt och distrikt
..... blir vakanta, skall dessa sammanläggas med distrikt

Reservation

av ledamöterna Neergaard och Thyreen om vitesföreläggande mot kommun m m.

Av flera skäl som anförs i direktiven för kommittén och i kommitténs överväganden är det angeläget att onödigt statlig kontroll över kommunerna och landstingskommunerna tas bort. Frågan är emellertid hur långt dessa skäl bär när det gäller den statliga tillsynen över det kommunala brandförsvaret.

Brandlagstiftningen kan betecknas som en allmänt hållen ramlagstiftning. Den ger kommunerna stor frihet att bygga upp och utforma brandförsvaret på det sätt som de själva finner lämpligt med hänsyn till de lokala förhållandena. Det är från både effektivitetssynpunkt och kostnadssynpunkt väsentligt att denna frihet kan behållas. Om man ser till intresset av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks onödigtvis, är det angeläget att ett slopande av underställningsskyldigheten i fråga om brandordning inte föranleder att allmänt hållna författningsbestämmelser ersätts med stelare regler.

Underställningsskyldigheten är formellt sett ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Från praktisk synpunkt kan underställningsförfarandet emellertid ses som ett smidigt sätt att, innan kommunen har slutgiltigt bundit sig för en viss organisation, få till stånd ett meningsutbyte med de statliga tillsynsmyndigheterna. Finns det anledning till detaljanmärkningar mot brandordningen, kan bristfälligheterna rättas till på ett enkelt sätt. Även om brandordningen ger anledning till allvarliga farhågor i fråga om den kommunala brandförvarsorganisationens effektivitet, kan länsstyrelsen påpeka detta under hand och brandordningen ändras före den formella fastställelseprövningen. Från kommunens synpunkt kan det för övrigt vara fördelaktigare att fastställelse vägras än att länsstyrelsen ingriper först när kommunen har inrättat sin brandförvarsorganisation efter en brandordning som kommunen självständigt har beslutat om.

Brister i brandförvarsorganisationen är inte påtagliga på samma sätt som brister i fråga om t. ex. barnomsorgen, skolan, eller åldringsvården, där standarden kan bestämmas efter ett fortlöpande behov, som kan bedömas med ganska god säkerhet. Brandförsvaret däremot måste dimensioneras med utgångspunkt i en bedömning av risken för att bränder eller andra olyckor av en viss svårighetsgrad inträffar. Det material som kommittén har lagt fram ger vid handen att det inte sällan funnits anledning till kritik mot brandordningar som har underställts länsstyrelsens prövning. Invändningarna har ofta rört detaljfrågor men ibland har anmärkning riktats mot regleringen i brandordningen av frågor som har grundläggande betydelse för brandförsvarets effektivitet, t. ex. beredskapsstyrkornas storlek, den tid inom

vilken uttryckning skall kunna ske eller brandbefälets kompetens. Vad gäller deltidsanställt brandbefäl är att märka att 7 § 2 mom. brandstadgan ger vida ramar för den utbildning som skall krävas för behörighet till deltidstjänst som brandchef, vice brandchef osv. Eftersom brandordning enligt 3 mom. skall innehålla bestämmelser om den kompetens som fordras för kommunens brandbefäl, ger fastställelseprövningen länsstyrelsen möjlighet att reagera om länsstyrelsen anser att kompetenskraven har satts för lågt.

Det hittills anförda talar närmast för att underställningsskyldigheten bör behållas. Vi har emellertid stannat för att ansluta oss till kommitténs förslag att den skall tas bort. Vid detta ställningstagande har vi särskilt beaktat att brandordningarna främst reglerar den kommunala brandförvarsorganisationens utformning och verksamhet. Brandordningarna innehåller sålunda, till skillnad mot t. ex. en lokal ordningsstadga, i regel bara någon enstaka bestämmelse som direkt rör de enskilda kommunmedlemmarna. Vidare rör bara en del av innehållet i brandordningarna frågor i vilka en effektiv statlig tillsyn kan anses väsentlig. Detta gäller i fråga om t. ex. beredskapsstyrkorna och brandbefälets kompetens. Att en kommun har ett effektivt brandförvar är emellertid av betydelse även för t. ex. grannkommunerna. Om en kommun har en särskilt svag organisation, kan grannkommunerna få lämna hjälp enligt 8 § brandlagen i stor utsträckning utan att själva kunna räkna med motsvarande bistånd.

Vi utgår från att kommunerna, även om underställningsskyldigheten slopas, regelmässigt kommer att beakta befogade påpekanden från länsstyrelsen och statens brandnämnd i fråga om innehållet i brandordning. För de fåtaliga fall när så inte sker behövs ett påtryckningsmedel. Vi föreslår därför att länsstyrelsen får befogenhet att förelägga en kommun vite, om kommunen underlåter att anta brandordning eller inte vill anta brandordning med det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Mot länsstyrelsens beslut bör kommunen kunna anföra besvär hos regeringen.

Vi anser vidare att en motsvarighet till den nuvarande prövningen av räddningstjänstavtal m. m. bör behållas, även om underställningsskyldigheten tas bort. Bestämmelsen i 6 § brandlagen ger kommunerna en stor frihet när det gäller att bestämma hur brandförvarsorganisationen skall byggas upp. Ett enskilt räddningsorgan som inte står under någon offentlig kontroll kan genom avtal få ansvaret för all räddningstjänst i stora delar av en kommun eller för flertalet räddningsuppgifter i hela kommunen. Detta räddningsorgans befälhavare kommer, även om han står under brandchefens ledning, i praktiken att få vittgående befogenheter enligt t. ex. 9–11 §§ brandlagen. Liksom hittills bör länsstyrelsens prövning avse frågan om kommunen kan – helt eller delvis – befrias från skyldighet att hålla egen brandkår. Prövningen bör ske med utgångspunkt i det räddningsavtal som kommunen vill träffa och den ändring av brandordningen som föranleds av avtalet. Besvär över länsstyrelsens beslut bör kunna anföras hos regeringen. Ett beslut om befrielse från skyldighet att hålla brandkår bör kunna ändras när omständigheterna ger anledning till det.

Remissyttrandena

Sammanställning av remissyttrandena

1 Statskontrollkommitténs delbetänkande I, Underställning av beslut om lån och borgen

Samtliga remissinstanser, så när som på en som inte tar ställning, tillstyrker förslaget att underställningsskyldigheten beträffande beslut om lån och borgen skall tas bort eller lämnar det utan erinran. I flertalet fall ansluter sig remissinstanserna till kommitténs motiveringar. I några remissyttranden lämnas synpunkter och förslag i vissa delfrågor.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framhåller att kommunindelingsreformerna under senare tid har syftat till att ge kommunerna bärkraftigt ekonomiskt underlag för insatser på samhällsbyggandets skilda områden. Det är, anför länsstyrelsen, logiskt att kommunernas möjligheter i detta avseende får slå igenom också i fråga om befogenhet till skuldsättning för sådan expansion som är önskvärd från allmän synpunkt, t. ex. i fråga om skolanläggningar, barnstugor, idrottsanläggningar, offentliga byggnader, gatunät m. m. Sedan länge har för övrigt i etapper ägt rum en utveckling mot ökad frihet från statlig kontroll av kommunal skuldsättning. Tiden synes enligt länsstyrelsen mogen för att statens kontroll över kommunernas låne- och borgensbeslut inskränks till en laglighetsprövning inom ramen för besvärsmöjligheterna enligt kommunallagen.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att kommitténs förslag är ett naturligt steg i strävandena att decentralisera beslutanderätten och *decentraliseringsutredningen* framhåller att förslagen stämmer överens med utredningens principer för ökat lokalt inflytande i den offentliga verksamheten.

Ett slopande av kravet på statlig lånek kontroll medför enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* att det administrativa arbetet förenklas för såväl kommuner och landstingskommuner som statliga myndigheter. Liknande synpunkter anför bl. a. *bostadsstyrelsen, Svenska sparbanksföreningen* samt *Lunds, Mölndals, Uddevalla* och *Lidköpings kommuner*.

Kommitténs förslag med allmänt hållna bestämmelser om lån och borgen passar enligt *Malmöhus läns landstingskommun* och *Skellefteå kommun* väl in i den karaktär av ramlag som kännetecknar den nya kommunallagen. Kommunerna ges stor frihet att inom ramen för den kommunala kompetensen självständigt fatta beslut i dessa frågor. *Ronneby kommun* anför bl. a. att kommunerna i dag har en betydande sakkunskap till sitt förfogande inom såväl förtroendemanna- som tjänstemannaleden för bedömningen av lånevillkor och långgivare. *Kalix kommun*, som helt instämmer i kommitténs motiveringar, anser att förslagen bör genomföras fortast möjligt. Flera kommuner har samma uppfattning.

TCO, som också helt ansluter sig till kommitténs överväganden och förslag, framhåller att den kommunala demokratin sedan länge är djupt rotad i vårt land. Den vid internationella jämförelser långtgående decentraliseringen av det politiska beslutsfattandet representerar enligt *TCO:s* uppfatt-

ning ett betydande demokratiskt värde. Utifrån denna uppfattning anser TCO att staten i första hand bör ange riktlinjerna och ramarna för den kommunala verksamhetens totala omfattning och inte omfattande detaljregler för skilda sektorer av verksamheten.

Remissinstanserna delar i allmänhet kommitténs uppfattning att den statliga kontrollen i fråga om kommunernas och landstingskommunernas beslut att ta upp lån eller teckna borgen numera saknar betydelse när det gäller både det kommunala förmögenhetsskyddet och statens intresse av stabiliseringspolitisk samordning.

Riksrevisionsverket framhåller att kommunal administration, budget- och redovisningssystem samt ekonomisk långtidsplanering har utvecklats i enlighet med moderna principer efter kommunindelningsreformen. Denna utveckling innebär enligt verkets bedömning att kravet på skydd för den kommunala förmögenheten är väl tillgodosett. När det gäller att påverka kommunala investeringar av konjunkturpolitiska skäl har staten tillgång till andra och mera effektiva medel än lånekontrollen. Det gäller t. ex. riksbankens kontroll över kreditmarknaden samt kontrollen över byggverksamheten. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Jämtlands län*, som vidare nämner att 1976 års kommunalekonomiska utredning har föreslagit att de hittillsvarande frivilliga överläggningarna mellan staten och kommunerna rörande utdebiteringsbegränsningar m. m. utvecklas till ett fast förhandlings-system för hela det kommunala området. Detta skulle enligt länsstyrelsen ytterligare förbättra möjligheterna till ett samordnat agerande inom det ekonomiska området.

Svenska kommunförbundet, som delar kommitténs uppfattning att kommunallagens allmänna bestämmelse om förmögenhetsförvaltningen är en tillräcklig reglering på detta område, anser vidare att frågan om hur en enskild investering finansieras är av ringa betydelse. Av väsentligt större intresse är enligt förbundet om kommunens samtliga planerade investeringar får en från olika synpunkter lämplig finansiering. I fråga om lånekontrollens syfte att vara ett led i den ekonomiska politiken anför förbundet att sådana bedömningar hittills har förekommit bara under krigs- och kristider. Kommunerna har också sedan lång tid tillbaka beviljats lånetillstånd i större omfattning än vad de på grund av läget på kreditmarknaden har kunnat utnyttja.

Inte heller *Sveriges riksbank* anser att underställningsskyldigheten kan fylla uppgiften som ekonomiskt-politiskt instrument. Riksbanken pekar på förekomsten av en stor mängd outnyttjade lånetillstånd och på möjligheterna för kommunerna att finansiera sin verksamhet med andra lån än sådana som kräver underställning. Om det bedöms som önskvärt att ge staten större kontroll över expansionen av kommunernas utgifter och verksamhet, får enligt riksbanken andra medel utnyttjas och, om det behövs, nya instrument konstrueras. I ett par avseenden nämns riksbanken i betänkandet. Enligt banken har lånetillstånden ingen reell funktion att fylla när det gäller

emissionskontrollen och valutakontrollen. Avgörandena i emissions- och valutaärenden kan klaras dem förutan.

Umeå kommun, som helt ansluter sig till kommitténs förslag, anför att det inte har varit lyckligt att knyta lånetillstånd till särskilda objekt. Detta gäller speciellt i fråga om expanderande kommuner. *Botkyrka kommun* anför som en risk att konkurrensen mellan kommunerna om utrymmet för långfristiga lån kan hårdna, eftersom icke expansiva kommuner som tidigare har saknat lånetillstånd och därmed varit utestängda från möjligheten till långfristiga krediter kan komma att efterfråga sådana i större utsträckning. Enligt kommunen är möjligheten att bedöma denna risk i dag mycket liten. Om låneinstituten även i fortsättningen gör den bedömningen att man i första hand vill knyta utlåningen till anläggningar med bestående värde, bör förslaget inte medföra svårigheter att finansiera sådana anläggningar, anför kommunen. *Halmstads kommun* anser att riksbanken nog bör följa ränteutvecklingen så att inte bankerna i oskälig grad ökar räntemarginalen på kommunernas upplåning.

LO är mer tveksam i fråga om lånekontrollens roll i den ekonomiska politiken. *LO* anser att frågan berör det mycket viktiga sambandet mellan kommunal planering och demokrati samt statens samordnande och styrande uppgifter beträffande viss allmän ekonomisk och social utveckling. Frågan om regeringens låneprövning är dock bara en detalj i detta sammanhang. Man kan enligt *LO* knappast avgöra om den föreslagna lagändringen är väsentlig eller saknar praktisk betydelse. Vidare anför *LO* bl. a. följande.

I samband med den ekonomiska politiken är det en påtaglig erfarenhet från senare år att statsmakternas faktiska inflytande över investeringar och konsumtionsåtaganden inom den offentliga sektorn är måttligt. För ekonomisk stabilisering på kort sikt finns ibland otillräcklig samordning och följsamhet mellan den centralt önskade politiken och den sammantagna kommunala verksamheten. Å andra sidan finns fall, då den kommunala sektorn varit konjunkturstödande på ett lämpligt sätt utan att detta varit direkt åsyftat. Man måste dock konstatera att det finns behov av mer friktionsfri samordning mellan stabiliseringspolitiska ambitioner och den kommunala sektorns verksamhet. Om det inte sker genom låneprövningen bör rimligtvis andra system övervägas och utvecklas.

Väsentligt är också att den kommunala servicens innehåll och omfattning blir jämförbar mellan olika kommuner och landsting. Detta är en rättvisefråga, för vars lösning staten också har ett klart ansvar. *LO* delar uppfattningen att låneprövningen kanske inte är väl lämpad för den uppgiften. Rådande problem måste emellertid minskas på något sätt. Beträffande olika slags service finns vid sidan om jämlikhetskravet frågan om den sammantagna effektiviteten för vissa verksamheter. Denna kan värderas på olika sätt. Ett exempel är hälso- och sjukvårdsväsendets kapacitet och innehåll i olika avseenden. Statsmakterna har ett ansvar för att fortlöpande ge riktlinjer för hög effektivitet och lämplig inriktning, där det parlamentariska inflytandet måste vara utslagsgivande.

LO säger sig inte vilja resa invändningar mot kommitténs förslag. Med hänsyn till osäkerheten om konsekvenserna av den föreslagna reformen anser dock LO att man bör överväga om inte en lagbestämmelse med fullmakt för regeringen att i särskilda fall upphäva den fria lånerätten bör införas. Den skulle användas i krislägen och när ett förutsett missförhållande kan rättas till bara genom finansåtstramning. Redan gällande borgensåtaganden skulle inte beröras.

I fråga om lånekontrollens syfte att ge staten möjligheter att pröva om ändamålet med lånet faller inom den kommunala kompetensen anser de remissinstanser som har yttrat sig därom i likhet med kommittén att en sådan särskild kompetensprövning inte behövs.

Svenska kommunförbundet påpekar att kompetensprövningen blir slumpartad, eftersom den omfattar endast en mindre del av kommunernas investeringar. Den stämmer dessutom inte överens med strävandena i övrigt att minska den statliga detaljkontrollen över kommunerna. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* synes kommunmedlemmarna i dag följa kommunens göranden och låtanden på ett helt annat sätt än tidigare. De utnyttjar i allt högre grad sin möjlighet att utlösa den offentlighetskontroll som kommunalbesvärsprövningen utgör. Man kan således skönja en tendens till förstärkt medborgarkontroll av de kommunala besluten. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför dock att möjligheten att anföra kommunalbesvär inte alltid uppmärksammas. Kommitténs förslag skulle därför kunna medföra vissa risker för att lånebeslut som faller klart utanför kommunens kompetens leder till ekonomiska åtaganden, som binder kommunen för lång tid framåt. Detta kan enligt länsstyrelsen synas mindre tillfredsställande. Sådana beslut kan emellertid fattas på en rad andra områden utan att det finns annan möjlighet för rättelse än kommunalbesvär. Mot bakgrund av de skäl som kommittén har redovisat för ett slopande av underställningen anser länsstyrelsen dessa risker vara av underordnad betydelse. *Sveriges riksbank* anför liknande synpunkter i fråga om utnyttjandet av besvärsmöjligheten. Det skulle enligt riksbanken kunna ifrågasättas om inte en ny typ av kompetensprövning borde ersätta underställningen. Denna utgör nämligen inte någon effektiv kompetenskontroll. Kompetensfrågan är, anför banken, självfallet lika viktig i fall då finansieringen ordnas utan lån eller med underställningsfria lån som då den ordnas med lån som kräver underställning. Endast i sistnämnda fall ger underställningsskyldigheten regeringen kännedom om frågan och bara då blir det alltså möjligt för regeringen att göra en kompetensprövning. Riksbanken, som säger sig inte helt dela kommitténs åsikter i kompetensfrågan, anser således att underställningsskyldigheten i dess nuvarande form inte är ett tillfredsställande instrument för kompetensprövning.

Flera remissinstanser tar upp kommitténs förslag att kommuns borgensåtaganden bör redovisas på ett lättillgängligt sätt i budgeten och bokslutet. Kommittén, som utgår från att kommunförbunden verkar för en sådan utveckling, anser att det inte behövs särskilda bestämmelser därom i

kommunallagen. Remissinstanserna delar i allmänhet denna uppfattning. Bland de remissinstanser som uttryckligen har angett sin positiva inställning till förslaget om redovisning av borgensåtaganden kan nämnas *länsstyrelserna i Hallands, Skaraborgs och Jämtlands län, landstingskommunerna i Hallands och Kopparbergs län, Botkyrka, Stockholms, Nyköpings, Tingsryds, Ronneby, Laholms och Göteborgs kommuner samt LO och TCO. Enligt Jönköpings och Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner* tillämpas i dessa landstingskommuner redan en sådan redovisning. *Katrineholms och Uddevalla kommuner* uppger att en sådan redovisning torde vara regel i kommunerna. *Landstingsförbundet* säger sig genom råd och anvisningar komma att verka för en enhetlig och öppen redovisning av upptagna lån och borgensförbindelser.

Även *riksrevisionsverket* anser det vara av stor vikt att förtroendevalda och övriga kommunmedlemmar får en rättvisande bild av kommunens borgensåtaganden. Detta gäller enligt verket speciellt i de fall där kommunen har gått i borgen för lån som tas upp av t. ex. allmännyttiga bostadsföretag och kommunala energibolag, eftersom dessa borgensåtaganden kan vara både riskfyllda och stora. Dessa frågor är enligt riksrevisionsverkets mening av sådan vikt och ställer sådana krav på likformighet i tillämpningen att de bör regleras rättsligt. Krav på redovisning av borgensförbindelser finns i fråga om bokföringspliktiga i 19 § bokföringslagen (1976:125). En sådan redovisning anses tillhöra god redovisningssed. Kommuner är undantagna från bokföringslagen men kommunallagen fyller motsvarande funktion. Riksrevisionsverket anser därför i motsats till kommittén att tvingande bestämmelser om redovisning av kommunernas borgensåtaganden bör införas. Detta kan enligt verket ske t. ex. genom tillägg till 4 kap. 7 § kommunallagen.

Några remissinstanser redovisar speciella synpunkter.

Kristinehamns kommun anser att det inte finns skäl att behålla den praxis som innebär att kommunerna saknar befogenhet att ta upp lån mot säkerhet i form av pantbrev i sin fasta egendom. Vid förvärv av fast egendom kan, anför kommunen, i vissa situationer en sådan belåning övergångsvis vara av praktiskt värde i avvaktan på placering i andra låneformer. Av förarbetena eller på annat sätt bör därför enligt kommunens mening framgå att hittillsvarande praxis inte längre skall gälla. *Hallands läns landstingskommun* utgår däremot i likhet med kommittén från att nuvarande praxis inte skall ändras. Samma inställning har *Göteborgs kommun*, som anser att det bör övervägas om lagförslaget i förtydligande syfte bör kompletteras med förbud för kommunen att pantförskriva kommunal fast egendom utom när det gäller förvärv av redan intecknad egendom. Som skäl anför kommunen att nuvarande praxis vilar på ett avgörande långt tillbaka i tiden, ett förhållande som bedöms vara mindre tillfredsställande.

Svenska bankföreningen nämner att enligt den föreslagna nya lydelsen av 4 kap. 7 § kommunallagen får kommun och landstingskommun ta upp lån och åta sig borgensansvar och ansvarighet i övrigt för lån. Denna ändrade

lydelse är inte avsedd att innebära någon utvidgning eller ändring av den kommunala kompetensen sådan den bestäms i 1 kap. 4 § kommunallagen och i särskilda författningar om kommunala angelägenheter. I klarhetens intresse kunde därför enligt föreningen övervägas att i den nya lydelsen av 4 kap. 7 § göra det tillägget att rätten att ta upp lån och åta sig borgensansvar m. m. gäller för sådana angelägenheter som kommun och landstingskommun enligt 1 kap. 4 § själva får vårda eller som annars ankommer på dem.

Ronneby kommun anser att kommunfullmäktige bör få besluta självständigt om nyttjande av kapitalfond för annat ändamål. Det väsentliga synes enligt kommunen vara att förmögenheten totalt förvaltas så att den inte minskar. Den kommunala verksamheten är av sådan art att behovet av lån för längre och kortare tider varierar från tid till annan. Kommunen erinrar om exempelvis markanskaffning, markexploatering för bebyggelse, skolbyggnation och annan byggnation för fullföljande av skyldigheter inom den kommunala kompetensen. Vidare betonas kommunernas ökade insatser för att bekämpa arbetslösheten. I samarbete med de statliga myndigheterna inom detta område behöver byggnads- och anläggningsarbeten ofta sättas igång med kort varsel för att förbättra sysselsättningen.

Även *kommunalbesvärskommittén* har uppmärksammat att behovet av att behålla underställningsplikten beträffande beslut om ianspråktagande av medel ur kapitalfond för driftändamål inte berörs i betänkandet. I visst samband härmed står emellertid enligt kommittén uttalandet i betänkandet att bestämmelsen i 4 kap. 1 § kommunallagen om den kommunala förmögenhetsförvaltningen gör upptagande av lån för att bestrida driftkostnader otillåtet. Statskontrollkommittén tillägger att något hinder att ta upp tillfälliga lån för att erhålla rörelsemedel "naturligtvis" inte finns. Kommunalbesvärskommittén tar inte ställning till om kommunernas kompetens i fråga om upptagande av lån bör vara begränsad på detta sätt. Om så bedöms lämpligt, synes emellertid enligt kommittén den föreslagna regleringen vara otillräcklig. Enligt kommunalbesvärskommitténs mening kan 4 kap. 1 § kommunallagen inte utgöra stöd för att efter kommunalbesvär upphäva ett kommunalt beslut om upptagande av lån för driftändamål, om 4 kap. 7 § får den avfattning som föreslagits i betänkandet. Den föreslagna lydelsen ger sammanställd med 4 kap. 2 § kommunallagen utrymme för tolkningen att kommunens medelsbehov, av vad slag det vara må, får fyllas genom upplåning, så att skatteuttaget kan begränsas i motsvarande mån. Principen att upplånade medel inte får användas för driftändamål kan snarare anses komma till uttryck i bestämmelsen i 4 kap. 6 § om rätten att ta kapitalfond i anspråk för driftändamål. För att kommunens kompetens i fråga om upplåning skall bli klart angiven bör enligt kommunalbesvärskommittén i 4 kap. 7 § uttryckligen sägas att kommun eller landstingskommun inte får ta upp lån för att täcka kommunens eller landstingskommunens driftkostnader. Vidare bör enligt kommittén föreskrivas att detta inte utgör hinder för att ta

upp tillfälligt lån för att erhålla rörelsemedel. Kommittén anser vidare att den närmare gränsdragningen mellan otillåtna lån för att täcka driftkostnader och tillåtna lån av tillfällig natur för att erhålla rörelsemedel bör preciseras, i varje fall i motiven.

Kommunalbesvärskommittén tar också upp en redaktionell detalj som gäller förslaget till ändring i lagen om kommunalförbund. Ingen ändring föreslås i betänkandet beträffande 16 §, som, i form av hänvisning till kommunallagens motsvarande bestämmelser, innehåller grundläggande bestämmelser om kommunalförbunds rätt att ta upp lån och ingå borgen. Eftersom 4 kap. 8 § kommunallagen föreslås bli upphävd, bör enligt kommunalbesvärskommitténs mening i vart fall den ändringen göras att hänvisningen till denna paragraf i 16 § lagen om kommunalförbund tas bort.

Ett par remissinstanser berör bestämmelserna i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500) om de kyrkliga kommunernas lånerätt. *Bostadsstyrelsen* anser att dessa bör bli föremål för motsvarande överväganden som i betänkandet har gjorts beträffande de borgerliga kommunerna. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund*, som inte tar uttrycklig ställning till förslagen beträffande de borgerliga kommunerna, anser att resultatet av den pågående stat-kyrkaremissen bör avvaktas, innan ställning tas till reglerna i församlingsstyrelselagen om lånetillstånd. Förbundet anser att denna fråga bör behandlas av utredningen (Kn 1977:04) om översyn av lagen om församlingsstyrelse.

2 Statskontrollkommitténs delbetänkande II, Underställning av brandordning

Det övervägande antalet remissinstanser tillstyrker förslaget att underställningsskyldigheten beträffande brandordning skall slopas eller lämna det utan erinran. Till dessa remissinstanser hör *rikspolisstyrelsen*, *överbefälhavaren*, *statens järnvägar*, *statens strålskyddsinstitut*, *länsstyrelserna i Kronobergs, Kalmar, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs och Västernorrlands län*, *decentraliseringsutredningen*, *TCO*, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet* och i stort sett samtliga kommuner som har yttrat sig.

Ett antal remissinstanser är i stort sett positiva till förslaget men ger uttryck för viss tveksamhet eller tillstyrker förslaget med förbehåll. Dessa remissinstanser är *riksrevisionsverket*, *arbetarskyddsstyrelsen*, *industriverket*, *länsstyrelserna i Uppsala, Gotlands, Kristianstads och Västerbottens län*, *sju kommuner*, *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och försäkringsbolaget *Folksam*.

Negativa till kommitténs förslag är *luftfartsverket*, *naturvårdsverket*, *brandnämnden*, *länsstyrelserna i Östergötlands och Älvsborgs län*, *Norrköpings, Årvidabergs och Emmaboda kommuner*, *Svenska kommunalarbetsareförbundet*, *Brandmännens riksförbund*, *Svenska brandbefälets riksförbund* och *Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund*.

Länsstyrelsen i Kalmar län delar kommitténs uppfattning att den kommunala självstyrelsen är av stor betydelse och att kommunerna numera har resurser som gör det möjligt för dem att självständigt handlägga frågor i större omfattning än tidigare. Kommunerna har byggt ut brandförsvaret så att det tillgodoser skäligen krav på beredskap mot olyckor och nödlägen. Det finns enligt länsstyrelsen inte längre några motiv för att behålla länsstyrelsens prövning av kommunernas brandordningar.

Länsstyrelsen i Kronobergs län säger sig ha genomgående mycket goda erfarenheter av samarbetet med kommunerna på brandförsvarets område. Arbetet med upprättandet av nya brandordningar för kommunerna har resulterat i samförståndslösningar som innebär att brandförsvaret i länet får anses ha en fullt acceptabel standard. Länsstyrelsen betonar också att länsstyrelsen regelbundet har samarbete och diskussioner med brandcheferna i länet. Länsstyrelsen har den erfarenheten att kommunerna är väl medvetna om sitt ansvar för räddningstjänsten och med hänsyn till det goda samarbete som förekommer mellan kommunerna och länsstyrelsen har länsstyrelsen inte något att invända mot att underställningsskyldigheten i fråga om brandordning slopas liksom länsstyrelsens möjlighet att själv besluta om brandordning. Länsstyrelsen förutsätter att samråd skall äga rum mellan kommunen och länsstyrelsen, innan brandordning antas.

Enligt *decentraliseringsutredningen* ligger kommitténs förslag i linje med utredningens principer för ökat lokalt inflytande.

Enköpings kommun anför att kommunerna måste förutsättas vara kapabla att leva upp till det ansvar som brandlagen ålägger dem. Kommunerna har ålagts det ekonomiska ansvaret för verksamheten och måste därför också förutsättas kunna bestämma hur de skall organisera sitt brandförsvaret. Enköpings kommun anser att kommitténs förslag att kommunfullmäktige skall besluta om brandordning utan underställningsskyldighet och utan att föreskrifter införs om ingripanden av länsstyrelsen eller andra statliga organ är ett riktigt uttryck för synen på hur kommunerna skall fungera i samhället.

Flera av de remissinstanser som tillstyrker kommitténs förslag framhåller att ett slopande av fastställelseprövningen skulle leda till en smidigare och mer rationell handlägningsordning. Till dessa remissinstanser hör bl. a. *Örebro kommun* och *TCO*. Om underställningsskyldigheten slopas, vinner man enligt *länsstyrelsen i Gävleborgs län* både en ökad smidighet vid handläggningen hos kommunerna och en minskad arbetsbelastning hos länsstyrelserna. Länsstyrelsen anser i likhet med kommittén att den allmänna tillsynsverksamhet som nu utövas av brandnämnden och länsstyrelserna är en tillräcklig kontroll av att effektiviteten hos kommunernas brandförsvaret inte eftersätts. Kommitténs förslag att kommun till länsstyrelsen skall översända ett exemplar av antagen eller ändrad brandordning kommer dessutom att öka denna kontrollmöjlighet. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Västernorrlands län*.

Västerås kommun nämner att kommuner i ett trängt ekonomiskt läge kan vilja göra besparingar med följd att brandförsvarets resurser inskränks. Kommunen räknar dock med att dessa risker skall kunna undanröjas genom förslaget att brandnämnden liksom hittills skall utarbeta normalförslag till brandordningar. Medvetenheten hos politiska beslutsfattare om att ett effektivt brandförsvär är nödvändigt bör också vara en garanti för att brandförsvaret tillförs de resurser och det kunnande som behövs. *Fagersta kommun* anser att ett slopande av underställningsskyldigheten beträffande brandordning inte skulle komma att negativt påverka effektiviteten hos kommunens brandförsvär. Tvärtom anser kommunen att en sådan åtgärd skulle kunna underlätta för kommunen att i framtiden smidigt anpassa brandordningen till kommunens utveckling.

Genom sin insyn i den kommunala verksamheten har allmänheten enligt *Sundsvalls kommun* tillfredsställande möjligheter att se till att brandförsvärets kvalitet upprätthålls, även om underställningsförfarandet slopas. Personalen har också förutsättningar att bl. a. genom medbestämmandeavtal verka för att brandförsvaret är fullgott.

Svenska kommunförbundet framhåller att brandordningen över huvud taget inte berör räddningstjänstplaneringen och de resurser som genom samverkan kan ingå i brandförsvaret. Statlig tillsyn i form av fastställelseprövning synes därför numera ha fått ett mera begränsat värde. Utvecklingen av brandförsvaret, liksom den allmänna utvecklingen med minskad statlig detaljreglering och ökad kommunal självbestämmanderätt, motiverar enligt förbundet att fastställelseprövningen beträffande brandordning slopas. Kommunernas brandordningar är utom i två hänseenden i princip avskrifter av det exempel på brandordning som brandnämnden har gett ut. De två undantagen är föreskrifterna om kompetenskrav beträffande brandchef och vice brandchef och om den brandpersonal som ständigt skall finnas i beredskap. Genom den senaste kommunindelingsreformen har erhållits betydligt större kommuner, som bl. a. inom brandförsvaret har mera kompetent personal än vad många mindre kommuner tidigare kunde ha. En grundtanke bakom reformen var att kommunerna självständigt skulle hantera en så stor del som möjligt av sina uppgifter. Enligt kommunförbundets mening har kommunerna numera goda förutsättningar att själva bedöma vilka kompetenskrav som bör ställas upp när det gäller brandchef och vice brandchef och hur beredskapsstyrkan bör dimensioneras.

Landstingsförbundet framhåller att kommittén på ett klargörande sätt har påvisat att effekterna med fastställelseprövningen kan uppnås genom en annan ordning. Förbundet tillstyrker förslaget som anses vara ett led i utvecklingen av den kommunala självstyrelsen.

TCO anser att samtliga kommuner f. n. har en väl fungerande brandförsvarsorganisation. Det ursprungliga syftet med underställningsprövningen anses därmed vara uppfyllt. *TCO* framhåller att flertalet kommuner har antagit en brandordning som nära ansluter till brandnämndens exempel på

brandordning. Om den straffsanktionerade bestämmelsen i fråga om anmälningskyldighet vid bränning utomhus införs i brandstadgan, bortfaller enligt TCO det enda återstående skälet för en underställning av brandordningar. Behovet av kontroll över det kommunala brandförsvaret kan enligt TCO:s mening tillgodoses genom länsstyrelsens allmänna tillsyn.

Några av de remissinstanser som i princip tillstyrker att underställningskyldigheten slopas ger uttryck för viss tveksamhet. En del av dessa remissinstanser ställer upp förbehåll av olika slag eller har invändningar i detaljfrågor.

Arbetskyddsstyrelsen, som inte tar bestämd ställning till förslaget att underställningskyldigheten skall tas bort, framhåller att riskerna för olycksfall måste anses vara betydligt högre vid räddningsarbete än vid de flesta andra arbeten. De bestämmelser i brandordningarna som är av avgörande betydelse från arbetskyddssynpunkt är föreskrifterna om den kommunala brandstyrkans organisation, om det lägsta antalet övningar som skall hållas och om den kompetens som fordras för kommunens brandbefäl. Styrelsen framhåller vikten från arbetskyddssynpunkt av att det säkerställs att kommunerna, när brandordning fastställs, följer de krav som brandnämnden ställer upp i fråga om beredskapsstyrkornas storlek och sammansättning.

Industriverket erinrar om att brandordning inte får innehålla bestämmelser om förhållande som regleras i annan författning än brandlagen och brandstadgan. Av intresse i detta sammanhang är t. ex. förordningarna om brandfarliga och explosiva varor och de tillämpningsföreskrifter som utfärdas av industriverket. Om underställningskyldigheten slopas, kan det enligt verket befaras att åtskilliga brandordningar kommer att uppta regler som rätteligen inte får finnas där. Verkets erfarenhet är att kommunala organ, som av någon anledning bedömer en statlig regel vara otillfredsställande från säkerhetssynpunkt, inte sällan verkar för en ordning som skärper den statliga regeln. Det måste då vara frestande för det kommunala organet att försöka få in den avvikande regeln i brandordningen. Om så sker, kommer allmänheten att uppfatta regeln som bindande. Den som är missnöjd med innehållet i brandordningen har små möjligheter att få sakfrågan prövad, eftersom länsstyrelsens prövning bara avser spörsmål av formell natur. Industriverket föreslår därför att brandstadgan – enligt förebild från hälsovårdsstadgan – kompletteras med en bestämmelse om att föreskrift i brandordning inte får utan särskilda skäl innebära väsentlig avvikelse från en av regeringen eller brandnämnden fastställd normalbrandordning.

Flera remissinstanser betonar att en statlig tillsyn över det kommunala brandförsvaret är av vikt från säkerhetssynpunkt. Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* kan kommitténs uttalanden och förslag i denna del behöva preciseras.

Riksrevisionsverket, som i princip är positivt till att underställningskyldigheten tas bort, vill dock inte tillstyrka att tillsynsmyndigheternas sanktionsmöjligheter slopas helt. Enligt verket talar bl. a. risken för att brandförsvaret

eftersätts i konkurrens med andra kommunala verksamheter för att någon form av sanktionsmöjligheter måste behållas. Härtill kommer att risken för storbränder och andra större olyckor och de olycksrisker som föreligger vid avlägset belägna industrier m. m. måste beaktas, när brandförsvaret dimensioneras. Fastställelseprövningen kan försvåra för kommunerna att fortlöpande anpassa brandförvarsorganisationen till förändrade förhållanden. Verket föreslår att länsstyrelserna i stället ges befogenhet att förelägga kommunerna att vidta konkreta åtgärder för att brandförsvaret skall uppfylla skäligen anspråk på effektivitet. För att den statliga tillsynen skall bli effektiv bör kommunerna också åläggas att göra förhandsanmälan om väsentliga förändringar i brandförvarsorganisationen. Med en sådan ordning torde endast sådana avvikelser från brandnämndens exempel på brandordning och dimensioneringsanvisningar som är av väsentlig betydelse för brandförsvarets effektivitet föranleda ingripanden från tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsen i Uppsala län vill inte motsätta sig att underställningsskyldigheten slopas, även om starka skäl talar för att den behålls. I fråga om kommun som har uppenbara brister i sin brandförvarsorganisation måste länsstyrelsen dock ha formella möjligheter att föreskriva särskilda bestämmelser.

Innan underställningsskyldigheten slopas, bör enligt *Borås kommun* de riktlinjer för dimensioneringen av beredskapsstyrkor som brandnämnden har utarbetat ha prövats av regeringen och utfärdats. Dessa riktlinjer kan väntas leda till en någorlunda enhetlig bedömning av beredskapsstyrkornas storlek i jämförbara kommuner.

Kristianstads kommun betonar vikten av att brandnämndens dimensioneringsregler följs och att den statliga tillsynen blir effektiv. *Gävle kommun* föreslår att det i brandstadgan tas in en bestämmelse om att yttrande skall inhämtas från brandnämnden i ärende om antagande av brandordning.

Uppsala kommun påpekar vikten av att brandnämnden ges tillräckliga resurser och befogenheter så att nämnden kan biträda länsstyrelserna och kommunerna i frågor rörande räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand. *Högshy, Mönsterås* och *Umeå kommuner* anför liknande synpunkter.

Vellinge kommun föreslår att den kontrollfunktion som länsstyrelsen utövar genom fastställelseprövningen ersätts av en frivillig uppföljning av brandförsvaret i kommunerna så att effektiviteten inte försämras. Denna uppföljning kan enligt kommunen samordnas och verkställas av kommunförbundets länsavdelningars branddelegationer.

Några av de remissinstanser som tillstyrker kommitténs förslag förordar i likhet med reservanterna i kommittén att länsstyrelsen ges befogenhet att förelägga vite, om kommun underlåter att anta brandordning eller inte vill anta brandordning med det innehåll som länsstyrelsen anser nödvändigt. Till dessa remissinstanser hör *länsstyrelserna i Gotlands och Kristianstads län* samt *Markaryds* och *Gävle kommuner*. *Svenska försäkringsbolags riksförbund* och

försäkringsbolaget *Folksam*, som har samma uppfattning, förordar dessutom i enlighet med reservanternas förslag att en motsvarighet till den nuvarande prövningen av räddningstjänstavgift behålls. Enligt *riksförbundet* talar starka skäl för att underställningsskyldigheten behålls. Riksförbundet, som framhåller att anledning till erinringar mot kommunernas brandordningar inte sällan har förelegat, vill dock inte motsätta sig förslaget att underställningsskyldigheten skall tas bort. En sådan ändring förutsätter att länsstyrelserna vid den allmänna tillsynen kontrollerar att kommunernas räddningstjänstorganisation har en godtagbar standard och att kommunerna samråder med tillsynsmyndigheterna, innan brandordning antas.

Civildförsvarsstyrelsen anser det viktigt att nuvarande möjligheter till kontroll av den fredstida räddningstjänsten behålls och ställer sig därför tveksam till förslaget att underställningsskyldigheten skall tas bort. Ett definitivt ställningstagande till förslaget kan dock enligt styrelsens uppfattning ske först sedan riksdagen har beslutat om civilförsvarets framtida utformning. Regeringen har gett styrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att civilförsvaret knyts närmare till den kommunala verksamheten.

Luftfartsverket erinrar om att länsstyrelsen enligt 12 § brandlagen i vissa fall skall överta ledningen av räddningstjänsten på olycksplats och förordna särskild befälhavare. Detta skall ske vid nödläge som kräver så omfattande räddningsåtgärder att ett särskilt ledningsorgan behövs för samordning av räddningstjänsten eller för samordning av räddningstjänsten med annan verksamhet. Eftersom länsstyrelsen enligt 24 § brandstadgan har att svara för den särskilda planläggning som behövs för räddningstjänsten vid nödläge som avses i 12 § brandlagen, anser luftfartsverket det vara av betydelse att kommunernas brandordningar underställs länsstyrelsen.

Enligt *naturvårdsverket* är den efterhandskontroll av insatsberedskapens standard som kommitténs förslag skulle leda till helt otillräcklig bl. a. när det gäller att bygga upp beredskapsåtgärder för att begränsa olyckor vid olje- och kemikalietransporter. Beredskapen inför sådana olyckor måste ofta byggas upp med hjälp av brandförsvaret i flera kommuner och på regional bas. Den utrustning som behövs vid olyckor där giftiga eller vådliga kemikalier har kommit lös är många gånger så speciell att varje kommuns brandförsvaret inte rimligen kan förfoga över exakt den utrustning som behövs vid varje tänkbar olycka. Naturvårdsverket anser därför att länsstyrelsen bör ha möjlighet att på förhand påverka utformningen av beredskapen och att verka för en allsidig planering och bedömning.

Flera av de remissinstanser som avstyrker kommitténs förslag betonar vikten av att insatsberedskapens standard och brandbefällets kompetens kontrolleras. *Brandnämnden* erinrar inledningsvis om att produkter som medför risk för brand eller annan skada numera förekommer i allt större omfattning. Utvecklingen på transportområdet ökar risken för stora och komplicerade olyckshändelser. Kontrollen av att det kommunala brandför-

svaret uppfyller skäligen anspråk på effektivitet sker enligt nämnden främst i samband med att brandordningarna prövas. Nämnden anför vidare bl. a. följande.

Majoriteten av landets kommuner uppvisar i dagsläget brandförsvaret som tillfredsställer skäligen anspråk på effektivitet. Enligt brandnämndens uppfattning torde underställningsskyldigheten för dessa kommuner inte innebära något allvarigare intrång i den kommunala självbestämmanderätten eller särskilt arbetsbetungande rutiner varken för kommunerna eller för tillsynsmyndigheterna. De sista årens besvärliga ekonomiska situation samt alltmer tilltagande svårigheter att rekrytera deltidsanställd personal kan emellertid medföra att det fåtal kommuner som f. n. uppvisar brister i sitt brandförsvaret kan komma att bli fler. Brandnämnden har konstaterat att vissa kommuner på senare tid beslutat vidta betänkliga nedskärningar. Bl. a. har övningsverksamheten för deltidsanställd brandpersonal av ekonomiska skäl minskats och ej kunnat ges det innehåll som är förutsättningen för effektiva räddningstjänstingripanden. Enligt brandnämndens mening skulle med utredningens förslag risken för ytterligare försvagning av brandförsvaret öka bl. a. mot bakgrund av kommande i princip redan avtalade arbetstidsförkortningar för den heltidsanställda brandpersonalen. Erfarenhetsmässigt kan förutses att kommunerna åtminstone till viss del kommer att söka kompensera därmed ökade personalkostnader genom bl. a. nedskärning av styrkorna i beredskap.

Utredningen framhåller att kommunerna sedan de 1974 fick huvudansvaret för räddningstjänsten på ett betydande sätt byggt ut sin brandförsvarsorganisation. Nettodriftkostnadsökningen uppges uppgå under åren 1974–77 till ca 22 %. Enligt brandnämndens mening måste denna siffra ställas i relation till den under jämförelseperioden förändrade personalsituationen inom brandförsvarets område. Den heltidsanställda brandpersonalen har nämligen under denna period erhållit arbetstidsförkortning. För den deltidsanställda personalen har i stor utsträckning införts beredskapstidsförkortning med beredskapstjänst var fjärde i stället för var tredje vecka. En eventuell personell effektivitetsökning kan inte utläsas ur totalsumman av antalet nyanställd hel- respektive deltidsanställd personal. Avgörande i detta sammanhang är storleken av styrkorna i beredskap. Dessa ha – med få undantag – under ovannämnda tidsperiod reducerats.

Inom brandnämndens kansli pågår f. n. slutbearbetning av ett förslag till riktlinjer för dimensionering av och kompetenskrav för kommuns insatsstyrkor i beredskap. Ett tilläpande av dessa riktlinjer kan i flera kommuner leda till vissa kostnadsökningar. Anvisningarna kommer, i enlighet med förordningen (1977:629) om ändring i kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd, att underställas regeringen. Utredningen synes utgå ifrån att dimensioneringsanvisningarna kommer att få utfärdas och bygger till stor del sina slutsatser om insatsberedskapens standard vid ett eventuellt slopande av underställningsplikten på nämnda riktlinjer. Skulle regeringen finna att anvisningarna inte bör utfärdas mot bakgrund av de ekonomiska konsekvenserna, bortfaller, enligt brandnämndens mening, ett av utredningens tyngsta motiv för ett slopande av underställningsplikten. Det bör i sammanhanget även observeras att nämnda anvisningar inte kan bli av tvingande natur.

Insatsberedskapens standard är i dagens läge i icke ringa utsträckning avhängig av personal och materiel som genom avtal eller beslut knutits till de

kommunala brandkårerna. Underställningsskyldigheten gör det möjligt för länsstyrelsen att, innan sådant avtal/beslut får giltighet, pröva dess kvalitetsmässiga innehåll. Enligt brandnämndens mening kan ett borttagande av underställningsplikten medföra att många avtal/beslut i efterhand kan tvingas att hävas och omarbetas i samband med att länsstyrelsen vid sin allmänna tillsyn finner att de inte säkerställer betryggande räddningshjälp. En sådan procedur framstår som besvärlig och tidsutdragen jämfört med den ordning som gäller i dag.

Utredningen föreslår inte någon ändring av kompetensföreskrifterna i 7 § brandstadgan. Avsteg från huvudregeln i paragrafens 1 och 2 mom. förutsätts även fortsättningsvis kräva länsstyrelsens medgivande. Brandnämnden vill dock i detta sammanhang peka på svårigheterna för tillsynsmyndigheterna att – sedan en kommun eventuellt fastslagit att t. ex. brandchefen skall vara deltidсанställd – i efterhand söka åstadkomma en ändring till krav på heltidсанställning, vilket kan ha blivit motiverat av kommunens storlek, invånarantal och räddningstjänsttopografi.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att fastställelseprövningen har haft positiva effekter och inte varit betungande för kommunerna. Om den slopas, kan en effektiv statlig tillsyn av att brandförsvaret uppfyller skäligen krav på styrka och insatsberedskap inte komma till stånd. Länsstyrelsen anför att besvärsmöjligheten inte kan bli särskilt verkningsfull som kontroll av insatsberedskapens standard, eftersom den förutsätter att enskilda tar initiativ och eftersom endast de formella kommunalbesvärsgrunderna kan åberopas. Eftersom länsstyrelserna inte föreslås få några sanktionsmöjligheter finns, anför länsstyrelsen, stor risk att den något opraktiska tillsyn som länsstyrelsen kan bedriva i efterhand blir verkningslös. Slopandet av underställningsskyldigheten kan enligt länsstyrelsen på sikt medföra en viss risk för att brandförsvaret försvagas och att skillnaderna i standard mellan olika kommuner blir större än vad som är fallet f. n. Länsstyrelsen avstyrker i första hand kommitténs förslag. Om förslagen ändå skulle genomföras, anser länsstyrelsen att 24 § brandstadgan bör kompletteras så att länsstyrelserna får möjlighet att förelägga vite i tillsynsverksamheten.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att kommitténs förslag måste ifrågasättas. Att den statliga tillsynen inriktas på efterhandskontroll medför olägenheter för bl. a. kommunerna. Ett avtal kan t. ex. behöva ändras till följd av ett föreläggande mot en kommun. Ett föreläggande i efterhand mot en kommun kan, anför länsstyrelsen, innebära att ett deltidсанställt brandbefäl med otillfredsställande kompetens måste sägas upp. Detta kan medföra komplikationer för såväl kommunen som arbetstagaren. Länsstyrelsen delar inte kommitténs uppfattning att handläggningsordningen skulle bli smidigare och mer rationell, om fastställelseprövningen togs bort. Länsstyrelsen påpekar vidare att brandförsvaret i kommunerna kan ingå som integrerade delar av den regionala räddningstjänstorganisationen. Eftersom en brandordning ständigt måste anpassas efter ändrade förhållanden, blir länsstyrelsens tillsynsuppgift svårare, om underställningsskyldigheten slopas. Vissa paragrafer i brandnämndens exempel på brandordning är dock enligt länssty-

relsen av sådant slag att de inte kan bli föremål för sakgranskning vid fastställelseprövningen. Detta gäller 1 § om brandstyrelse, 7 § om vatten för brandsläckning och 9 § om sotningsdistrikt. Länsstyrelsen föreslår att dessa frågor undantas från fastställelseprövning.

Bland kommunerna är det endast *Norrköpings, Åtvidabergs och Emmaboda kommuner* som avstyrker kommitténs förslag. Som skäl för att underställningsskyldigheten bör behållas anför dessa kommuner bl. a. att det från säkerhetssynpunkt är viktigt att brandordningarna får en likartad lydelse i likvärdiga kommuner. *Åtvidabergs kommun* framhåller att en kommun med ett svagt brandförsvar är en belastning för sina grannkommuner, vilka är skyldiga att sända hjälp när det begärs. Kommunen anser dock att fastställelseprövningen bör ankomma på brandnämnden i stället för på länsstyrelsen. Enligt *Norrköpings kommun* har underställningsskyldigheten inte varit till men för den kommunala självbestämmanderätten eller medfört andra nackdelar för kommunerna. Ett slopande av underställningsskyldigheten kan medföra risk för att standarden blir ojämn och för att räddningshjälpen får en ensidig inriktning.

Även *Svenska kommunalarbetsförbundet* ser den statliga tillsynen som en garanti för ett kvalitativt högtstående brandförsvar. Det är enligt förbundet inte trots den statliga kontrollen utan tack vare denna som standarden på brandförsvaret har kunnat höjas generellt i landet. Förbundet ifrågasätter starkt om denna nivå kan vidmakthållas, om fastställelseprövningen tas bort. Antalet övningar, utryckningsberedskapen och personalstyrkans dimensionering är enligt förbundet av avgörande betydelse för ett effektivt brandförsvar. Eftersom brandnämndens anvisningar inte är tvingande, finns enligt förbundet ingen som kan beivra en underdimensionering, om fastställelseprövningen slopas.

Brandmännens riksförbund, som också är kritiskt till kommitténs förslag, framhåller att även om den heltidsanställda personalen totalt sett har ökat under de senaste åren torde kommunernas beredskap för räddningstjänst i allmänhet ha minskat. Detta antagande styrks enligt förbundet av den kraftiga stegring av brandskadorna som har skett under senare år och som till en del måste bero på det kommunala brandförsvarets små styrkor. Riksförbundet anser att de organisationsutredningar för kommunernas brandförsvar som har upprättats hos kommunförbundet ofta har lett till förslag till brandordningar som inte har kunnat motsvara de krav som medborgarna har rätt att ställa. Det är enligt förbundet ytterst tveksamt om kommunerna, själva eller genom Svenska kommunförbundet, är lämpade att utan prövning av statlig myndighet organisera brandförsvaret. Länsstyrelsens allmänna tillsyn kommer att bli ett alltför svagt instrument som dessutom kommer att kunna sättas in först sedan den kommunala organisationen har beslutats och genomförts.

Normalt börenligt riksförbundets uppfattning en kommunal brandordning inte ändras, om inte väsentliga ändringar har skett i kommunens inre

förhållanden eller struktur (bebyggelseform, industrilokalisering etc.). Om sådana ändringar inte har skett, bör brandordningen lämpligen ses över vart tionde år eller när det behövs p. g. a. lagändring. En förbättring av beredskapen behöver inte leda till att brandordningen ändras. Den minskning av det administrativa arbetet som kan väntas, om underställningsskyldigheten slopas, torde därför vara obetydlig, anför förbundet.

Slutligen framhåller riksförbundet att de riktlinjer för dimensionering av beredskapsstyrkorna som brandnämnden har utarbetat inte bör tillmätas alltför stor betydelse, innan de har fastställts av regeringen. Förbundet hemställer att kommitténs förslag avvisas. För den händelse brandlagen och brandstadgan ändras i enlighet med förslaget anser förbundet att i vart fall brandordningarnas bestämmelser om brandstyrka, beredskap och övningar (3, 4 och 5 §§) bör underställas länsstyrelsens och statens brandnämnds prövning.

Svenska brandbefälens riksförbund, som också avstyrker kommitténs förslag, befarar att brandförsvaret kommer att försämrats i många kommuner och att en annan följd av förslaget kommer att bli ett oändligt bollande av uppgifter och argument mellan brandchefer, personalorganisationer, politiska partier, industriintressenter m. fl.

Sveriges skorstensfejaremästares riksförbund begränsar sitt yttrande till att avse frågorna om sotning. Förbundet anser inte att de skäl som kommittén anför till stöd för sitt förslag har någon bärighet när det gäller brandordningarnas bestämmelser om sotningsfrister. Alla utredningar och all erfarenhet visar enligt förbundet att frågans svårighetsgrad kräver att bestämmelserna om sotningsfrister utfärdas under den form av statskontroll som nu tillämpas eller att de utfärdas direkt av statsmakterna. *Kommunerna förfogar inte över personal med kunskaper inom det specialområde som det här gäller.* Frågan om sotningsfrister har ingen anknytning till speciella lokala förhållanden i övrigt för brandförsvaret. Kommunalbesvär är enligt förbundet en helt otillräcklig form av statskontroll i detta avseende. Kommitténs mening att länsstyrelsens allmänna tillsyn skulle vara tillräcklig kan förbundet inte dela. Det finns, anför förbundet, uppenbara risker att den enhetlighet beträffande sotningsfristerna som har grundats på brandskyddsskäl kommer att raseras, om underställningsskyldigheten tas bort. Härtill kan läggas betänkligheter från bl. a. juridiska synpunkter med hänsyn till sotningsfristernas anknytning till brandlagens och brottsbalkens regler om förrättningsmans rätt till tillträde. Sotningsfristerna är därtill bestämmelser som direkt rör en stor allmänhet. Av bl. a. dessa skäl avstyrker förbundet kommitténs förslag. Om underställningsskyldigheten ändå skulle slopas, är det av utomordentlig betydelse främst av säkerhetsskäl att sotningsfristerna regleras i brandstadgan eller i en särskild förordning.

Brandnämnden, länsstyrelsen i Älvsborgs län samt Borås och Umeå kommuner förordar också att bestämmelserna om sotningsfrister tas in i brandstadgan. *Brandnämnden* anser att bestämmelserna därvid bör omar-

betas så att de blir mindre detaljerade än f. n. *Umeå kommun* framhåller att det är betydligt enklare att ändra några paragrafer i brandstadgan än att ändra samtliga kommuners brandordningar.

Bara några få remissinstanser går in på kommitténs förslag att länsstyrelsen skall bestämma det område i vattnet (hamnorråde) inom vilket kommunen skall svara för åtgärder för att avvärja och begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. För att onödig byråkrati skall undvikas föreslår *Svenska kommunförbundet* att kommunen i samråd med generaltullstyrelsen skall bestämma hamnorrådets utsträckning. Endast när enighet inte uppnås bör frågan avgöras av länsstyrelsen. Samma inställning har *Örnsköldsviks kommun*. *Generaltullstyrelsen* tillstyrker däremot kommitténs förslag i denna del. Styrelsen anser att förslaget till ändrad lydelse av 4 a § brandstadgan innebär klarare linjer för handläggning av frågor om gränsdragning mellan kommunens och tullverkets ansvarsområden vid hamn.

Några remissinstanser behandlar reglerna om eldning utomhus. *Örnsköldsviks kommun* erinrar om att kommitténs förslag till ändring i 29 § brandstadgan innebär att möjlighet införs att anföra besvär över brandchefs beslut att förbjuda uppgörande av eld utomhus. Kommunen ifrågasätter om möjlighet att anföra besvär bör införas. Brandchefens rätt att förbjuda eldning tillgrips endast när det föreligger uppenbar fara för brands spridning, t. ex. vid blåst eller torka. Att besvära sig över ett beslut om eldningsförbud torde enligt kommunen inte vara realistiskt, eftersom eldningsförbudet i praktiken torde vara upphävt, innan länsstyrelsen har behandlat besvären. *Sundsvall kommun* efterlyser en närmare precisering av vad som skall förstås med uttrycket "eld av större omfattning" i 22 § brandstadgan, medan *länsstyrelsen i Uppsala län* och *Uppsala kommun* föreslår att denna paragraf förenklas och moderniseras språkligt.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)	2
Förslag till lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund.	3
Förslag till lag om ändring i brandlagen (1974:80)	7
Förslag till lag om ändring i mäklarcordningen (1893:51 s. 1) ..	8
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 12 oktober 1978	11
1 Inledning	11
2 Föredragandens överväganden	13
2.1 Allmän bakgrund	13
2.2 Underställning av beslut om lån och borgen	15
2.3 Underställning av brandordning	24
2.4 Handels- och sjöfartsnämnd	34
3 Upprättade lagförslag	37
4 Hemställan	37
5 Beslut	37
Bilagor	
1 Statskontrollkommitténs delbetänkande I, Underställning av beslut om lån och borgen	39
2 Statskontrollkommitténs delbetänkande II, Underställning av brandordning	91
3 Remissyttrandena	155

