



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:6

Inrikesdepartementet

SOU
1965: A



**OM DEN KOMMUNALA SJÄLV-
STYRELSENS LOKALA FÖRANKRING**

KOMMUNALRÄTTSKOMMITTÉNS BETÄNKANDE VI

Stockholm 1965

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Kronologisk förteckning

1. Sveriges sjöterritorium. Kihlström. 135 s. + 1 utviksblad. U.
2. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 188 s. Ju.
3. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 120 s. Ju.
4. Tandvårdsförsäkring. Kihlström. 186 s. S.
5. Måttenheter. Kihlström. 47 s. Fi.
6. Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring. Esselte. 100 s. I.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:6

Inrikesdepartementet



OM DEN KOMMUNALA SJÄLV-
STYRELSENS LOKALA FÖRANKRING

KOMMUNALRÄTTSKOMMITTÉNS BETÄNKANDE VI

STATENS ÖFRYGGHETSBEHÖRIGHET
Svea Högskola



OM DEN KOMMUNALA
STYRELSENS FÖRVALTNING

KOMMUNALSTYRELSENS BETÄNKANDE

Innehåll

Skrivelse till departementschefen	5
Kap. 1. Inledning	7
Utredningsuppdraget	7
Inledande anmärkningar om utredningen och betänkandets disposition	8
Kap. 2. Något om valbestämmelser samt om tidigare gällande organisationsformer m. m.	11
Valbestämmelser	11
Historik m. m.	14
Menigheterna samt 1817 och 1843 års förordningar ang. sockenstämmor	15
Kommunalförordningarna år 1862.	16
Fattigvård	16
Barnavård	17
Tidigare och pågående utredningar ang. socialvårdens organisation	17
Byggnadsväsende	20
Skola	21
Municipalsamhällena	22
Avveckling av vissa särpräglade kommunala förvaltningsformer .	22
Stadsdelsråd i Stockholm.	22
Kyrklig samfällighet och kyrkoråd	25
Kap. 3. Gällande rätt	26
Allmänt om delegation.	26
Delegationsrätten inom styrelsen och några nämnder	32
Styrelsen.	33
Stockholms stads fastighetsnämnd.	34
Stockholms stads gatunämnd	35
Stockholms stads idrotts- och friluftsstyrelse	35
Socialnämnd	36
Socialnämnden i Stockholm	37
Barnavårdsnämnd.	38
Barnavårdsnämnden i Stockholm	39
Nykterhetsnämnd	40
Nykterhetsnämnden i Stockholm	41
Byggnadsnämnd	41
Hälsovårdsnämnd	42
Skolstyrelse	43
Några anteckningar	43
Kap. 4. Spörsmål kring den kommunala självstyrelsen	45
Motivering för en ny kommunindelning	45

Ny kommunindelning och den kommunala demokratin	47
Några synpunkter på den kommunala självstyrelsens livsduglighet. . .	51
Kommunal angelägenhet eller ej?	54
Kap. 5. Kommunarättskommitténs överväganden och förslag.	58
Inledande synpunkter	58
Allmänna synpunkter på vidgade möjligheter till delegation	60
Delegation inom oreglerad förvaltning	63
Delegation inom reglerad förvaltning	71
Socialhjälpn	72
Barnvården	73
Nykterhetsvården	76
Byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd.	79
Skolstyrelse	80
Sammanfattande synpunkter	81
Oreglerad förvaltning	81
Reglerad förvaltning.	85
Några synpunkter i anledning av frågorna kring den kommunala demokratin	88
Sammanfattning	95
Särskilt uttalande.	98

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753)	91
Förslag till Lag om ändring i kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 (nr 50)	93

Förkortningar

KL	Kommunallagen den 18 december 1953
KLS	Kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet

Genom beslut den 23 januari 1959 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga jämte experter för utredning av vissa kommunalrättsliga spörsmål. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade Herr Statsrådet den 12 mars 1959 såsom sakkunniga landshövdingen Thorwald Bergquist, ordförande, ledamoten av första kammaren, direktören Carl Albert Anderson, direktören C. W. Carlsson — sedermera ledamot av andra kammaren —, ledamoten av första kammaren Nils-Eric Gustafsson, dåvarande ledamoten av första kammaren, kaptenen Axel Mannerskant, och dåvarande ledamoten av andra kammaren, numera kommunaldirektören Olof Wiklund. Såsom experter tillkallades samma dag dåvarande förste sekreteraren i Svenska landskommunernas förbund, numera preceptorn vid Stockholms universitet, Fritz Kaijser och förste sekreteraren i Svenska stadsförbundet Rolf Romson.

De sakkunniga har antagit benämningen kommunalrättskommittén.

Den 18 maj 1962 uppdrog Herr Statsrådet åt kommittén att verkställa utredning av frågor om de med införandet av en enhetlig kommuntyp sammanhängande problemen. Jämlikt bemyndigande av Kungl. Maj:t tillkallade Herr Statsrådet den 30 maj 1962 såsom ytterligare sakkunniga vid behandlingen av dessa frågor direktören H. S. Aronsson, direktören i Svenska stadsförbundet Sven-Olof Dahlman samt direktören i Svenska kommunförbundet Sven A. Järdler.

Såsom huvudsekreterare åt de sakkunniga tjänstgör hovrättsrådet Erik Borglund och såsom biträdande sekreterare sedan den 1 januari 1964 hovrättsassessorn Svante Boman.

De sakkunniga har tidigare överlämnat delbetänkandena Ersättning för kommunala förtroendeuppdrag (SOU 1961:54), Kommunal beredskap (SOU 1962:7), Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna (SOU 1962:21), Kommunalförbundens lånerätt (SOU 1963:2) samt Kommunala renhållningsavgifter (SOU 1963:29).

Genom beslut den 8 november 1963 har Kungl. Maj:t uppdragit åt kom-

munalrättskommittén att i samband med kommitténs tidigare erhållna uppdrag verkställa utredning rörande möjligheterna att genom delegation bereda utrymme för en starkare förankring inom kommunens olika delar av den kommunala förvaltningen.

På grund av särskild remiss har kommittén avgett utlåtande till Kungl. Maj:t den 10 september 1964 över en inom socialdepartementet upprättad, den 1 juli 1964 dagtecknad promemoria rörande handläggning av socialvårdsärenden inom kommunerna med förslag till lag angående ändring i lagen den 27 juli 1954 om nykterhetsvård.

Kommittén har nu slutfört sin utredning enligt direktiven den 8 november 1963 och får härmed vördsamt överlämna betänkandet Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring.

I arbetet med betänkandet har deltagit både de vid kommitténs tillkomst och de år 1962 tillkallade sakkunniga ävensom kommitténs experter och huvudsekreterare.

Betänkandet är enhälligt. Kommitténs experter har anslutit sig till utredningens ställningstaganden.

Undertecknad Gustafsson har avgett särskilt uttalande.

Stockholm i december 1964.

Thorwald Bergquist

Carl Albert Anderson

H. S. Aronsson

C. W. Carlsson

Sven-Olof Dahlman

Nils-Eric Gustafsson

Sven A. Järdler

Axel Mannerskantz

Olof Wiklund

/ Svante Boman

KAPITEL 1

Inledning

Utredningsuppdraget

I yttrande till statsrådsprotokollet den 8 november 1963 angav chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, följande direktiv för utredningsarbetet.

Som huvudprincip för kommunernas förvaltning gäller, att kommunen skall vara en odelad förvaltningsenhet. För varje förvaltningsområde skall i princip finnas ett enda förvaltningsorgan för hela kommunen. Beträffande förvaltningen av de uppgifter, som ålagts kommunerna i särskild författning (reglerad förvaltning), är denna huvudregel i allmänhet fastslagen i varje sådan författning. En dylik ordning torde ha förutsatts jämväl i fråga om den oreglerade förvaltningen, ehuru hinder på detta område inte synes föreligga för decentraliserad förvaltning. Ledningen av hela kommunens förvaltning skall dock utövas centralt av kommunens styrelse, som även har ansvaret för kommunens skötsel.

Central kommunal förvaltning innebär otvivelaktigt betydande fördelar såväl för att vinna enhetlighet inom och samordning mellan olika förvaltningsgrenar som för att åstadkomma en effektiv förvaltningsorganisation. I stora kommuner kan en helt centraliserad förvaltning emellertid erbjuda vissa problem ur arbetsorganisatorisk synvinkel. För att undanröja svårigheter i detta hänseende öppnades med 1953 års kommunallagstiftning möjligheter till förenklad handläggning av vissa ärenden, främst ärenden av rutinkaraktär. Fullmäktige äger sålunda i reglemente för kommunens styrelse bestämma att styrelsen må uppdra åt särskild inom denna bildad avdelning eller åt ledamot av styrelsen eller åt tjänsteman hos kommunen att på styrelsens vägnar fatta beslut i de ärenden som anges i reglementet, dock ej vissa ärenden av större vikt. Motsvarande delegationsrätt äger fullmäktige tillerkänna nämnd för oreglerad förvaltning. Enligt bestämmelser i författningar rörande reglerad förvaltning äger nämnder för sådan förvaltning i regel delegationsrätt i samma omfattning som kommunens styrelse, antingen omedelbart på grund av författningens föreskrifter eller efter fullmäktigebeslut.

Den i och för sig önskvärda och nödvändiga utvecklingen mot större kommuner med central förvaltning kan emellertid få konsekvenser även i andra avseenden än de rent arbetsorganisatoriska. Sannolikheten för att kommunens olika delar blir representerade i den kommunala förvaltningen minskas ju större kommunen är. Det ligger nära till hands att anta, att minskad lokal representation leder till bristande orts- och personkännedom hos förtroendemännen och sämre kontakt med lokala problem och lokala synpunkter och önsksningar.

Inom den av mig tillkallade arbetsgruppen för överläggningar av frågor rörande den kommunala demokratin (enligt bemyndigande i maj månad 1962) har med tanke på de väntade kommunsammanläggningarna övervägts, vilka åtgärder som kan vidtagas för att med bibehållande i princip av den koncentrerade för-

valtningsformen inom kommunen som en odelad förvaltningsenhet motverka nyss antydda och liknande konsekvenser av stora kommunala förvaltningsenheter. Därvid har bl. a. följande synpunkter framkommit.

Ett lämpligt sätt att tillgodose lokala intressen i den kommunala förvaltningen kan tänkas vara att bygga ut nuvarande delegationsmöjligheter. Väljer man denna väg bör emellertid garantier finnas för att kontinuiteten och enhetligheten inom förvaltningen inte går förlorad och att möjlighet till samordning olika förvaltningsgrenar emellan i huvudsak bibehålls. Det torde av dessa skäl vara mindre ändamålsenligt att skapa en under de lokala nämnderna fristående lokal förvaltning. En sådan ordning skulle för övrigt medföra en icke önskvärd, vittgående omvandling av hela den kommunala förvaltningsorganisationen.

Däremot synes det vara möjligt att vidga rätten till delegation t. ex. så att avgörandet av vissa ärenden, som endast berör viss kommunal del eller där bosatta medborgare, får överlämnas till ledamot eller suppleant i den centrala nämnden jämte en eller flera utanför nämnden stående personer från orten. Härigenom skulle fördelarna av central förvaltning i huvudsak bevaras samtidigt som olika kommunalar skulle kunna beredas kontinuerlig representation vid avgörandet av förvaltningsangelägenheter som har särskild anknytning till orten och dess befolkning. Med hänsyn till dylika organs sammansättning synes rätten till delegation inte behöva inskränkas enbart till rutinärenden. Ärenden av stor vikt eller principiell betydelse bör dock givetvis förbehållas den centrala nämnden, som även bör kunna meddela generella direktiv för handhavandet av uppgifter som sålunda delegeras.

Jag förordar, att frågan om vidgade delegationsmöjligheter i kommunal förvaltning görs till föremål för en särskild utredning. Det får bli en uppgift för utredningen att närmare undersöka vilken lösning som från alla synpunkter kan anses vara den mest ändamålsenliga. Undersökningen bör omfatta både reglerad och oreglerad förvaltning, med undantag dock för de centrala förvaltningsuppgifter som skall handhas av kommunens styrelse.

Föranleder utredningens ställningstaganden ändringar i kommunallagarna eller författningar rörande reglerad kommunal förvaltning bör utredningen utarbeta förslag till erforderliga ändringar.

Inledande anmärkningar om utredningen och betänkandets disposition

Den kommunalrättskommittén förelagda uppgiften har allmänt angetts vara att utreda möjligheterna att genom delegation bereda utrymme för en starkare förankring inom kommunens olika delar av den kommunala förvaltningen. Såsom direktiven utvisar, har kommittén att undersöka, huruvida man genom att begagna sig av delegationsmöjligheterna skall kunna motverka vissa konsekvenser, som anses följa med stora kommunala förvaltningsenheter. Det framhålles särskilt i fråga om sådana konsekvenser att sannolikheten för att en kommuns olika delar blir representerade i den kommunala förvaltningen avtager i takt med kommunens tillväxt, och att det ligger nära till hands att antaga att detta medför bristande orts- och personkännedom hos förtroendemännen och sämre kontakt med lokala problem, lokala synpunkter och önskemål.

Kommittén har i sitt arbete först inriktat sig på att klarlägga de frågor

som direkt är förknippade med delegationsreglerna och med möjligheterna att med anlitan­de av den kommunala organisationen skapa starkare för­eningsband mellan den kommunala förvaltningen och befolkningen i en kommuns olika delar. Det har härvid gällt att undersöka, vilka tekniska förutsättningar, som föreligger i fråga om vidgade delegationsmöjligheter, och kartlägga de lagliga hinder som kan möta.

Inledningsvis lämnar kommittén i andra kapitlet av betänkandet en all­män bild av de möjligheter den nuvarande kommunala organisationen har att tillgodose önskemål om att kommunens olika delar skall kunna bli repre­senderade i den beslutande församlingen, i styrelse och nämnder. För att ge denna allmänna bild begagnar kommittén en översiktlig redogörelse för gäl­lande och föreslagna valbestämmelser.

Av stort intresse för bedömningen av delegationsfrågan är hur man tidi­gare inom den kommunala förvaltningen, delvis genom speciell reglering, sökt vinna lokal anknytning av olika verksamheter. Även om syftet med viss sådan reglering ursprungligen torde ha varit, att man önskat tillgodose intressen, som i vår tid icke har samma aktualitet, är denna reglering från organisatorisk synpunkt av värde. Efter redogörelsen för valbestämmelserna följer därför en historisk framställning rörande organisationsformer inom olika förvaltningsgrenar, såvitt dessa är av intresse för delegationsfrågan. I anslutning till denna framställning redovisas också för de synpunkter på den kommunala organisationen, som tagits upp till behandling i några stat­liga och kommunala utredningar.

I ett därpå följande kapitel avhandlas gällande bestämmelser rörande delegation och därtill knutna frågor, som kan tjäna till att belysa den kom­mittén förelagda uppgiften.

Ett utredningsmaterial i nu angivna hänseenden är enligt kommitténs mening icke tillräckligt för att läggas till grund för några slutsatser. Det finns vissa — vid sidan av de tekniska frågorna — mycket viktiga omstän­digheter, vilka var för sig torde få ett betydande inflytande på bedömningen. Kommittén utvecklar detta närmare i ett inledande avsnitt av redogörelsen för kommitténs överväganden. Naturligtvis kan det råda skilda meningar om vilket värde man skall tillmäta varje sådan omständighet. Dock gäller det vid den slutliga bedömningen att icke godtyckligt plocka bland de ver­kande faktorerna och ge någon eller några av dem en annan betoning än de synes äga tillsammans med alla de andra.

Av särskild betydelse i detta sammanhang är frågan, i vad mån vidgade delegationsmöjligheter kan tjäna önskemålet att bevara eller öka de enskilda medborgarnas möjligheter att deltaga i och följa den kommunala förvalt­ningen, och vara ägnade att hos kommunmedlemmarna stimulera intres­set för kommunala angelägenheter och underlätta rekryteringen av för­troendevalda. Med en reglering av den kommunala organisationen på sätt antytts i direktiven kan följa vissa nackdelar. Vid den slutliga bedömningen

får sådana nackdelar vägas mot de fördelar, som från nyss angivna synpunkter kan stå att vinna. För att möjliggöra en sådan avvägning synes det kommunalrättskommittén angeläget att redovisa och få belyst frågor, som anses intimt förknippade med problematiken kring den kommunala självstyrelsen. Kommittén har därför funnit det motiverat att i ett särskilt kapitel, kapitel 4, sammanställa och behandla dessa spörsmål, både de som anses uppkomma i samband med kommunsammanläggningar och de vilka under åtskillig tid gett stoff åt debatten rörande den kommunala demokratin.

KAPITEL 2

Något om valbestämmelser samt om tidigare gällande organisationsformer m. m.

Valbestämmelser

Kommunens fullmäktige skall väljas bland de röstberättigade, som bor inom kommunen (7 § KL). Här gäller alltså icke något annat bostadsband för valbarhet än bosättning inom kommunen. Bestämmelsen är därför icke ägnad att utgöra någon garanti för att kommunens olika delar blir representerade i fullmäktige. I vissa fall skall eller får kommunen indelas i valkretsar vid fullmäktigevalet. I kommun med mer än 40 000 invånare skall denna indelas i valkretsar. Är folkmängden mindre än 40 000 men större än 10 000 får valkretsindelning ske under förutsättning, att det befinner lämpligt. I kommuner med mindre än 10 000 invånare krävs synnerliga skäl för en sådan indelning (9 § KL). Valkretsindelning medför, att visst antal fullmäktige utses i varje krets för sig. Bestämmelserna om valkretsindelning synes främst ha tillkommit för att skapa garanti för att olika lokala intressen skall bli representerade i den kommunala församlingen. Valkretsindelningen har emellertid vanligtvis icke kommit att tillgodose något sådant önskemål främst beroende på att valbarheten ej är inskränkt till valkrets och att nomineringen av kandidater oftast sker efter politisk uppfattning samt att det, trots förekommande valkretsindelning, i ej ringa utsträckning användes kandidatlistor som är gemensamma för hela kommunen. Några regler i övrigt, som syftar till att bereda möjlighet för olika delar av en kommun att bli representerade i fullmäktige, finns icke.

Ej heller finns sådana bestämmelser vad gäller kommunens styrelse. Ledamöter och suppleanter väljs av fullmäktige till det antal — dock minst fem — som fullmäktige bestämmer (31 § KL). Motsvarande regler gäller för drätselkammare i stad utan stadskollegium (29 § KL) samt för stadskollegium och drätselkammare i stad med stadskollegium (47 och 48 §§ KL). Valet får icke ske sockenvis eller för andra territoriellt bestämda områden inom kommunen (RÅ 1928 ref. 51).

För nämnd med uppgift att handha oreglerad förvaltning och verkställighet, s. k. fakultativ nämnd, gäller de indispositiva valbarhetsvillkor, som stadgas för ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse, bl. a. bosättning inom kommunen.

Omröstning vid val av styrelse och fakultativ nämnd samt beredningsorgan kan ske med anlitan av antingen majoritetsvalsätt eller proportionellt valsätt. Det senare valsättet förutsätter, att visst minimiantal ledamöter framställt begäran därom (22 § KL). Nämndval får ej förrättas så att först ledamöter från viss kommun del utses och därefter övriga.

Utanför den i kommunallagen gjorda regleringen faller beredningsorganen — bortsett från bestämmelsen i 22 § KL att dessa kan väljas proportionellt. Då detta av särskilda skäl finnes motiverat synes icke föreligga hinder att till ledamöter i ett beredningsorgan utse personer bosatta inom viss del av kommunen.

Beträffande nämnder för reglerad förvaltning stadgas i allmänhet i de skilda specialförfattningarna, att det för förvaltningen skall finnas en nämnd inom varje kommun samt att ledamöter och suppleanter i nämnderna skall utses av kommunens fullmäktige. I fråga om många av dessa nämnders organisation hänvisar specialförfattningarna till kommunallagens regler. Nämnderna kan väljas proportionellt med undantag bl. a. för nykterhetsnämnd och hälsovårdsnämnd.

Proportionellt val av nämnd måste avse samtliga och ej blott vissa ledamöter eller suppleanter. Genom dylikt val kan representation för vissa kommunal delar ej med säkerhet erhållas (RÅ 1929 ref. 55). Av 22 och 38 §§ KL jämfört med 1 § lagen den 15 april 1955 om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m. följer, att proportionellt valsätt aldrig kan begagnas vid val av avdelningar eller delegationer inom kommunens styrelse eller nämnder.

Vid ett flertal tillfällen under de tre senaste decennierna har motioner väckts i riksdagen med yrkanden om upphävande av bestämmelserna om valkretsindelning eller justering uppåt av det befolkningstal, som avgör om kommunen skall indelas i valkretsar. Motiveringen för dessa yrkanden har varit, att valkretsindelningen visat sig medföra, att ett parti vid fördelningen av fullmäktigemandaten kunnat få finna sig i en mindre representation än ett annat parti, trots att det sistnämnda partiet stannat vid ett lägre rösttal inom kommunen i dess helhet. Detta beroende på att överskottsroster i en valkrets icke kan utnyttjas i en annan.

1955 års valutredning fick i maj 1961 uppdrag av Kungl. Maj:t att — utifrån de ändrade förutsättningar som en ny kommunindelningsreform kunde innebära — överse sitt den 15 december 1960 framlagda förslag (stencilerat betänkande) angående ändrad valkretsindelning vid primärkommunala val m. m. Valutredningen avgav i september 1963 sitt betänkande (SOU 1963: 54). Utredningen förordar att 9 § KL ändras på så sätt, att däri föreskrives, att obligatorisk valkretsindelning skall äga rum, då kommun har mer än 100 000 invånare och att gränsen för fakultativ valkretsindelning fixeras att avse kommun, vars folkmängd understiger 100 000 invånare men överstiger 40 000 invånare. Vidare föreslås den ändringen, att

valkretsindelning jämväl skall få ske i kommun, vars folkmängd ej överstiger 40 000 invånare, såvida i kommunen utses minst 45 fullmäktige och det befinns lämpligt att valkretsindelning äger rum. Uppdelning i fler än två valkretsar skall i sistnämnda fall dock ej få ske, såvida ej synnerliga skäl föranleder till annat. Utredningen finner, att det vid sammanläggning av kommuner med olika struktur kan finnas behov att genom bibehållande av skilda valkretsar möjliggöra, att de lokala intressena inom kommunen blir representerade bland fullmäktige. Utredningen förordar därför, att, vid ändrad kommunal indelning, valkretsindelning i borgerliga kommuner skall få ske, även om de i lagförslaget förut angivna förutsättningarna för sådan indelning icke är för handen. Den begränsningen bör dock gälla — säger utredningen — att synnerliga skäl skall tala för att valkretsindelning i nu angiven situation skall få äga rum. Utredningen fortsätter.

Vidare bör såsom villkor uppställas att antalet valkretsar ej får överstiga det antal valkretsar som före kommunindelningen fanns inom den nybildade kommunens område. Vid beräkningen av sistnämnda antal valkretsar skall icke valkretsindelad kommun eller del därav räknas som en valkrets. Ävenledes skall del av valkrets, som ingår i den nybildade kommunen, därvid räknas såsom en valkrets. Det får förutsättas att kretsarna utgör efter ortens förhållanden naturliga enheter; valkretsarna bör sålunda ej få en sådan utformning att en viss del av en valkrets, t. ex. en stadsbetonad del, får dominans över återstående del, som kanske är av ren landsbygdskaraktär. En på nu angivna grunder tillkommen valkretsindelning bör enligt utredningens mening endast få bestå under ett övergångsskede. När så lång tid förflutit att de olika beståndsdelarna i den nya kommunen får anses ha smultit samman, bör valkretsindelningar upphöra — såvida icke någon annan i lagen angiven grund för valkretsindelning är för handen. Utredningen föreslår, att detta övergångsskede bestäms till högst fyra år. I praktiken innebär detta att, eftersom flertalet kommunala indelningsändringar torde komma att bli beslutade under 1966, den nu föreslagna möjligheten till valkretsindelning får betydelse främst för valperioden 1967—1970.

Någon ändring i gällande bestämmelser, att valbarheten ej skall vara inskränkt till valkrets, innehåller icke utredningsförslaget.

En ledamot av utredningen reserverade sig mot förslaget om en särskild övergångsbestämmelse för fall, där ändring skett av den primärkommunala indelningen, och åberopade därvid bl. a. de skäl som valutredningen i sitt betänkande den 15 december 1960 anfört för att påvisa, att behovet av valkretsindelning minskat. I reservationen heter det bl. a.

Såsom framhållits av 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning har det ofta visat sig svårt att åstadkomma en sådan valkretsindelning inom en kommun, att kretsarna utgör efter ortens förhållanden naturliga enheter. Icke minst i städerna och andra tätorter med sammanträngd befolkning har dessa svårigheter framträtt. Vanligen har inga sådana skiljelinjer funnits inom det begränsade området för en kommun, att utpräglade särintressen förelegat för olika delar av området. Den ökade befolkningstätheten, de förbättrade kommunikationerna och befolkningens allt större rörlighet har över huvud taget kraftigt bidragit till att bryta isoleringen mellan skilda orter liksom inom dessa, i den mån sådan tidigare

förekommit. Om lokala särintressen likväl funnits inom området för en kommun, har dessa ofta kunnat vinna erforderligt beaktande vid kommunala val utan styckning av valområdet i mindre valkretsar. Redan vid upprättandet av partiernas kandidatlistor har sålunda dessa särintressen i viss utsträckning kunnat tillgodoses. För den händelse inom en lokalt begränsad grupp av väljarkåren funnits någon betydande opinion, har denna grupp kunnat vid valet gå fram med en egen lista. Vid remissbehandlingen av det förslag som valutredningen år 1960 avgav vann detta i princip anslutning av samtliga länsstyrelser och av så gott som alla övriga remissinstanser. Även i remissyttrandena betonades att olika lokala särintressen — i den mån sådana förelåg — kunde tillvaratagas på annat sätt än genom valkretsindelning, t. ex. genom särskilda vallistor. Ett sådant förfaringsätt är också ur flera synpunkter att föredra framför en konstlad uppdelning i valkretsar. I detta sammanhang kan också nämnas att bland de städer som utnyttjat den nuvarande fakultativa möjligheten att slopa valkretsindelningen ingår också Kiruna, där 27 000 invånare bor inom ett mycket vidsträckt område.

Någon Kungl. Maj:ts proposition med anledning av valutredningens senaste betänkande föreligger ännu icke.

Historik m. m.

Vid 1963 års riksdag hemställdes i likalydande motioner (I: 277 av herr Bengtsson m. fl. och II: 326 av herr Hedlund m. fl.) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla

a) att dels frågan rörande alternativt nämndsystem inom den kommunala socialvården med möjlighet till stadsdelsorganisation, samordning med institutioner på näraliggande områden samt geografisk indelning som grund för det sociala nämndsystemet, vilket bl. a. skulle främja den s. k. familjevårdsprincipens tillämpning inom socialvården, samt dels frågan rörande sättet för tillsättande av sociala nämnder och andra förtroendeorgan inom en sådan stadsdelsorganisation måtte behandlas inom arbetsgruppen för överläggningar om frågor rörande den kommunala demokratin,

b) att en utredning måtte tillsättas med uppgift att framlägga förslag rörande en enhetlig socialvårdslagstiftning, lämpligen benämnd socialvårdsbalk, varvid vad i ovanstående yrkande berörs rörande det sociala nämndsystemet samt angelägenheten av den s. k. familjevårdsprincipens tillämpning och av att den passiva ekonomiska stöd- och understödslinjen ersättes av en aktiv rehabiliterings- och arbetsvårdslinje särskilt bör beaktas.

Andra lagutskottet hänvisade i sitt utlåtande nr 66 till att den inom inrikesdepartementet tillsatta arbetsgruppen för överläggningar rörande den kommunala demokratin överlagt angående frågor om den kommunala nämndorganisationen och att arbetsgruppens överväganden lett till att kommunalrättskommittén fått i uppdrag att utreda delegationsfrågan. Såvitt motionerna avsåg frågor om en enhetlig socialvårdslagstiftning och familjevårdsprincipens tillämpning hemställde utskottet, att motionerna måtte överlämnas till socialpolitiska kommittén för att beaktas av denna. (Socialpolitiska kommittén tillkallad enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 9 maj 1958 för en socialpolitisk översyn.)

Vad motionärerna tagit upp är ett flertal frågor rörande inom socialvårdstänkan det debatterade principer och olika organisationsformer för den kommunala nämndverksamheten inom såväl den reglerade som den oreglerade förvaltningen.

Den lantkommunala författningsregleringens historia har varit föremål för särskild utredning (SOU 1944: 37). För delegationsfrågans bedömande är det av intresse att peka på några enstaka regler i de äldre författningarna.

Menigheterna samt 1817 och 1843 års förordningar angående sockenstämmor

Kommunernas föregångare var de gamla menigheterna, som inom byn, häradet, landskapet, staden och socknen utövade en viss självstyrelse. Det som förenade menigheten var behovet av samarbete och samverkan i fråga om angelägenheter, som angick menigheten i dess helhet. Hit hörde vårderna av samfällda tillgångar, om rättskipning och väghållning, åtgärder mot rovdjurs härjningar, ställande av brandstod m. m. Sockenmenigheten är den yngsta av dessa menighetsbildningar.

Genom Kungl. förordning den 26 februari 1817 angående sockenstämmor och kyrkoråd föreskrevs, att socknarna skulle ombesörja vissa förvaltningsuppgifter, vilka angavs genom en exemplifiering. Av sådana uppgifter kan här nämnas kyrkvärdars, sexmäns och rotemästares utnämmande, undervisningsanstalter inom församlingen, byggande och underhållandet av kyrkan och vad därtill hörer jämte alla socknens hus, såsom prästgård, fattig- och sockenstuga m. fl., frågor om socknens fattigas försörjande och överläggningar om mindre arbetsföra personers inflyttande från andra socknar samt överenskommelser om väghållning, snöplogning, brobyggnad m. m. dylikt. Enligt denna förordning var socknen en förvaltningskorporation av fastighetsägare med vissa offentlighetsrättsliga befogenheter även gentemot icke fastighetsägare. Angick en fråga endast vissa hemmans eller lägenheters rätt och skyldigheter, skulle blott de som för dem ägde rösträtt deltaga i omröstningen på sockenstämman.

Kungl. förordningen om sockenstämmor i riket den 29 augusti 1843 bröt i avsevärd mån med tidigare gällande principer. I den nya förordningen stadgades, att till sockenstämmans handläggning hörde de mål som rörde kyrkans vård samt socknens hushållning och allmänna angelägenheter. Förvaltningsuppgifterna uppräknades under 21 punkter.

Genom en Kungl. förordning ovan nämnda dag om sockennämnder på landet stadgades bl. a., att i varje socken på landet skulle på sockenstämma utses en sockennämnd, som skulle ha inseeende över den allmänna hälsovården i vilken inräknades bl. a. »uppsikt däröver att nyfödda och späda barn icke vanskötas samt över fattiga barns uppfostran och ungdomens samsättande i förhållande till dess kroppskrafter samt att befordra nykterhet». Menighet kunde därutöver åt sockennämnd uppdraga sådana gemen-

samma ekonomiska angelägenheter, som icke tillhörde ämbets- eller tjänstemäns befattning. Sockennämnd kunde uppdelas sig i avdelningar med hänsyn till beskaffenheten av ärendena. Nämnden skulle bestå av en på sockenstämma vald ordförande samt lämpligt antal där valda ledamöter. För sådant ändamål borde socknen uppdelas i rotar eller distrikt, och från envar av dessa skulle utses en ledamot, som i egenskap av ålderman eller ordningsman inom roten tillika hade den närmaste uppsikten över alla förhållanden, vilka tillhörde nämndens åligganden. Ordningssmannen hade också att verkställa nämndens beslut.

Kommunalförordningarna år 1862

6 § i 1862 års kommunalförordningar tillade kommunmedlemmarna beslutanderätt på stämma (allmän rådstuga) eller genom fullmäktige medan verkställighet och förvaltning tillkom kommunalnämnd (drätselkammare), särskilt utsedda styrelser eller personer. Jämlikt 54 § i förordningen för landet kunde kommunalnämnden, där den så fann nödigt, för olika delar av kommunens område till sitt biträde taga särskilda personer, vilka skulle få handla på nämndens ansvar och efter de föreskrifter nämnden meddelade. Enligt 11 § samma förordning ägde blott de som innehade i mantal satt jord att taga del i överläggningar och beslut, som endast angick sådan jord. 57 § stadsstyrelseförordningen stadgade att personliga tjänstbarheter, till dess annorlunda förordnades, skulle utgöras efter samma grunder som förut gällt.

Fattigvård

I fråga om fattigvården stadgades i Kungl. förordning den 25 maj 1847 att varje socken i allmänhet skulle utgöra ett fattigvårdssamhälle och att sockennämnden skulle utgöra fattigvårdsstyrelse. Varje fattigvårdssamhälle ägde att, under iakttagande av föreskrifterna i förordningen, ordna fattigvården på sätt, som efter ortens beskaffenhet och särskilda förhållanden fanns lämpligt. I och för verkställighetsåtgärder kunde fattigvårdssamhället vara uppdelat i rotar med en ledamot av fattigvårdsstyrelsen såsom ordningsman i varje rote. Vid ordnande av fattigvården skulle, efter förslag av fattigvårdsstyrelsen, närmare bestämmelser (reglemente) meddelas för varje fattigvårdssamhälle genom beslut på sockenstämma.

Enligt Kungl. förordning den 9 juni 1871 angående fattigvården skulle varje socken på landet, som hade egen kommunalförvaltning, utgöra ett fattigvårdssamhälle. Fattigvårdssamhälle ägde att med avseende på fattigvården i dess helhet eller viss del därav uppdelas sig i rotar, med åliggande för varje rote att i sista hand själv svara för sin fattigvård, dock utan minskning i fattigvårdssamhällets ansvar, men med rätt för samhället till ersättning av vederbörande rote.

Det klagades bl. a. över bristen på sakkunnighet och effektivt övervakande av fattigvårdens handhavande och över de med rotesystemet förbundna olägenheterna. Därför tillsattes år 1907 en kommitté med uppgift att överse fattigvårdslagstiftningen. Kommitténs förslag kom att ligga till grund för 1918 års fattigvårdslag. Enligt denna utgjorde varje borgerlig primärkommun ett fattigvårdssamhälle. Möjligheterna till roteindelning försvann. I varje fattigvårdssamhälle skulle det finnas en särskild fattigvårdsstyrelse. För prövningen av fattigvårdsbehov samt för utövandet av tillsyn över dem, som åtnjöt understöd, stadgade lagen, att fattigvårdsstyrelsen kunde, efter bestämmande i fattigvårdsreglemente, till sitt biträde kalla därför skickade, inom fattigvårdssamhället bosatta män och kvinnor (vårdare), vilka, om förhållandena så krävde, kunde sammanslutas till särskilda styrelser (distriktsstyrelser). Indelades fattigvårdssamhället i distrikt skulle vart och ett stå under närmaste uppsikt av en ledamot i fattigvårdsstyrelsen.

Barnavård

Den 6 juni 1924 utfärdades lag om samhällets barnavård. Den hade föregåtts av två lagar från år 1902 angående fosterbarns vård och angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn. Enligt 1924 års barnavårdslag skulle kommunen i regel utgöra barnavårdssamhälle och tillsynen utövas av en barnavårdsnämnd, såvida Kungl. Maj:t ej medgett befrielse härifrån. Barnavårdsnämnden borde, där omfattningen av dess verksamhet därtill gav anledning, indela kommunen i kretsar, var och en stående under närmaste uppsikt av ett kretsombud, vartill kunde utses ledamot av nämnden eller annan lämplig person. I stället för eller jämte kretsindelning kunde nämnden vidtaga annan, efter kommunens särskilda förhållanden lämpad fördelning av arbetet. I 14 § barnavårdslagen stadgades vidare, att barnavårdsnämnden till sitt biträde kunde kalla för visst ändamål skickade män och kvinnor samt att nämnden, där kommunen sådant medgett, kunde uppdraga åt särskild styrelse eller åt förening eller stiftelse att förvalta anstalt eller ombesörja barns utackordering eller handha viss annan nämndens angelägenhet.

Tidigare och pågående utredningar angående socialvårdens organisation

Socialvårdens kommunala organisation har under årens lopp varit föremål för flera statliga utredningar.

De år 1929 tillsatta organisationssakkunniga framlade i sitt betänkande år 1934 förslag om att mindre kommuner skulle förenas till kommunalförbund för socialvårdens handhavande och att i kommunen skulle inrättas en social nämnd, vilken skulle fullgöra de funktioner, som åvilade samtliga då existerande sociala förvaltningsorgan. Förslaget mötte stark kritik vid remissbehandlingen. Ett resultat av de sakkunnigas arbete blev lagen den 20 mars 1936 om socialregister.

Den år 1937 tillsatta socialvårdskommittén framlade i sitt betänkande VI (SOU 1942: 56) förslag angående socialvårdens organisation m. m. Förslaget innebar, såvitt nu är av intresse, att det i princip skulle finnas en socialnämnd och en barnavårdsnämnd i varje kommun, där barnavårdsnämnden skulle förestå den samhälleliga barna- och ungdomsvården, medan socialnämnden skulle omhänderha övriga socialvårdsuppgifter. Där särskilda förhållanden därtill föranledde, skulle kommunen kunna vid sidan av socialnämnden tillsätta en eller flera särskilda nämnder med uppgift att sörja för verksamheten inom någon eller några av de socialvårdsgrenar som eljest skulle ha ankommit på socialnämnden.

Förslaget upptog också bestämmelser om delegation av vissa angelägenheter av mindre vikt till inom nämnderna valda delegationer. Såsom exempel på sådana angelägenheter angavs åtgärder av förberedande eller expeditionell natur, yttranden i ärenden av icke principiell natur och meddelande av hjälp i mindre omfattning. Vidare fanns i förslaget bestämmelser om distriktsindelning av kommunen för socialhjälp och barnavården i nära överensstämmelse med fattigvårds- och barnavårdslagarnas regler.

Oavsett om inom en kommun inrättades särskilda nämnder eller ej, skulle enligt förslaget socialnämnden vara det ledande socialvårdsorganet inom kommunen samt sköta medelsförvaltningen, företräda kommunen och bevaka dess rätt i frågor rörande socialvårdens ekonomiska angelägenheter. Förslaget blev icke förelagt riksdagen.

I sitt betänkande XVIII (SOU 1950: 11) vidhöll socialvårdskommittén i princip sitt förslag, att inom varje kommun skulle inrättas en socialnämnd med central ställning inom kommunens socialvård. Det tidigare förslaget uppmjukades i så måtto, att det nu föreslogs, att kommunerna skulle i hög grad få fria händer att ordna organisationen efter lokala och personliga förhållanden. Endast socialnämnden skulle vara obligatorisk. Om ej särskilda förhållanden till annat föranledde, borde emellertid kommunen tillsätta särskild barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och pensionsnämnd och detta även i kommuner av storleksordningen 3 000 invånare.

I fråga om delegation och distriktsindelning upptog förslaget samma överväganden som 1942 års förslag med tillägget, att även för t. ex. nykterhetsarbetet en distriktsindelning kunde vara av värde. Då socialvårdskommittén rekommenderade, att socialnämnden för socialvårdsändamål skulle kunna indela kommunen i distrikt, föreslog den regler för dessa distrikt, som nära anslöt till bestämmelserna i 14 § 1924 års barnavårdslag. Distriktsstyrelser ansågs behövliga och lämpliga endast inom socialhjälpens område.

Socialvårdskommittén berörde i sitt betänkande från 1950 befolkningsutredningens förslag om befolkningspolitikens organisation (SOU 1946: 53). Befolkningsutredningen hade som följd av vissa sina förslag rekommenderat, att i varje kommun skulle inrättas ett familjesocialt organ, benämnt familjenämnd, vilket skulle handha de familjevårdande uppgifterna och

barnavårdsnämndens uppgifter. Med hänsyn till att frågan om socialvårdens organisation var föremål för utredning, avgav befolkningsutredningen icke något i detalj utformat förslag angående familjenämnden, utan nöjde sig med att framföra några allmänna synpunkter på familjenämndens arbetsformer och sammansättning. Utredningen föreslog härutinnan bl. a., att familjenämnden skulle kunna fördela sin verksamhet på delegationer, vilka av kommunen skulle bemyndigas att träffa avgöranden i nämndens namn.

I det förslag till lag om socialhjälp som förelades 1955 års riksdag tog chefen för socialdepartementet avstånd från socialvårdskommitténs förslag att ge socialnämnden en ledande ställning inom kommunens socialvård. För sitt ställningstagande åberopade departementschefen bl. a. följande synpunkter.

Socialhjälpen kommer i framtiden att få karaktären av en kompletterande hjälpform av — kvantitativt sett — jämförelsevis underordnad betydelse. Den skall träda in i fall, då socialförsäkring och andra hjälpformer ej står till förfogande eller icke förslår. Dess klientel kommer att bli i huvudsak inskränkt till ett antal personer eller familjer med nedsatt försörjningsförmåga — sjuka, efterblivna, alkoholister, straffade, socialt missanpassade och ömtåliga människor — vilka behöver ekonomisk hjälp, men för vilka de på längre sikt viktigaste åtgärderna kommer att bestå i sådan vård, som är ägnad att göra dem försörjningsdugliga. Verkställigheten av dessa åtgärder ankommer i regel på sjukvården, arbetsvården, nykterhetsvården etc. De frågor som exempelvis en nykterhetsnämnd eller en barnavårdsnämnd har att handlägga torde oftast vara av så skild karaktär, och de lagstiftningskomplex, de har att tillämpa, vara så omfattande, att det är väl motiverat att ha skilda nämnder för de olika uppgifter nämnderna har att sköta. I fråga om samordningen av kommunernas socialvård på det verkställande planet är det såväl ur samhällets som ur allmänhetens synpunkt av vikt, att de verkställande funktionerna är samordnade och så koncentrerade som möjligt. Socialregistret fyller här en viktig funktion. Av icke mindre vikt är utvecklingen mot en koncentration av de olika sociala nämndernas kontorsorganisation. Med stöd av lagen den 22 maj 1953 om tillsättning av vissa befattningshavare inom socialvården kan kommunen inrätta en socialbyrå med tjänstemän, som är gemensamma för flera sociala nämnder. Genom ändringar i kommunallagstiftningen har kommunerna även beretts möjligheter att centralisera sin medelsförvaltning. I många kommuner har inrättats en fakultativ nämnd, som utgör styrelse för socialbyrån.

Den tidigare nämnda socialpolitiska kommittén har enligt sina direktiv att diskutera, vilka slag av samhällelig service, som bäst lämpar sig för statlig drift, och vilka som bör skötas av kommunerna. Departementschefen yttar vidare i direktiven.

Diskussionen om huvudmannskapet för olika uppgifter leder direkt över till frågan om den administrativa samordningen. En lång rad grenar av socialpoliti-

ken, även utanför socialförsäkringens område, har omprövats på senare år med avseende både på innehåll och förvaltning och jag finner det vara väl värt att kartlägga det nuvarande läget för att finna säkrare utgångspunkter för ett bedömmande av de gällande organisationsformernas ändamålsenlighet.

I socialpolitiska kommitténs uppgifter ingår också att kartlägga, hur socialpolitiken finansieras, och hur olika anordningar verkar icke endast från förmånssidan utan även från kostnadssidan.

Byggnadsväsende

Reglering av städernas planläggning och bebyggande skedde genom byggnadsstadgan för rikets städer den 8 maj 1874. I 1 kap. 3 § av denna stadga gavs bestämmelsen att närmaste inseendet över stads bebyggande skulle utövas av en för detta ändamål tillsatt byggnadsnämnd bestående av fem eller tre ledamöter.

För den egentliga landsbygden öppnades möjlighet till närmare reglering av byggnadsverksamheten först genom lagen den 31 augusti 1907 angående stadsplan och tomtindelning. Enligt 37 § i denna lag kunde stadsplan (s. k. bondplan) fastställas för område, där större byggnadsverksamhet var att förvänta. Fastställandet av sådan plan medförde att nybyggnad ej fick ske å mark, som enligt planen skulle ingå i gata, torg eller allmän plats, att tomtindelning kunde äga rum inom området och att, sedan tomtindelning fastställts, nybyggnad ej fick ske utöver gällande tomtgräns.

Under de närmaste åren efter första världskriget utvecklade sig byggnadsförhållandena inom vissa områden på landsbygden — särskilt i Stockholms omgivningar — så, att det i avvaktan på en mera fullständig omarbetning av stadsplane- och byggnadslagstiftningen blev nödvändigt att vidtaga vissa partiella ändringar i gällande regler. Genom lag den 23 maj 1924 infördes i 1 kap. 42 § 1917 års fastighetsbildningslag ett fjärde stycke, enligt vilket Kungl. Maj:t erhöll befogenhet att förordna om tillämpning av särskilda föreskrifter med avseende å byggnadsverksamhetens ordnande inom område på landet, där större byggnadsverksamhet var att förvänta men för vilket stadsplan icke visade sig behöva upprättas. Med stöd av lagrummet meddelades i ett stort antal fall föreskrifter för bebyggandet av landsbygdsområden. Tillsynen av byggnadsföreskrifternas efterlevnad ankom därvid i regel på en byggnadsnämnd, vars flesta ledamöter utsågs av kommunalstämman eller kommunalfullmäktige.

Genom stadsplanelagen den 29 maj 1931 infördes ett nytt institut för reglering av byggnadsverksamheten på den egentliga landsbygden, nämligen byggnadsplan. Sådan plan skulle upprättas för område på landet, där större byggnadsverksamhet förväntades. Där byggnadsplan icke befanns böra upprättas, men behov av särskilda bestämmelser angående byggnadsverksamheten inom området ändock prövades föreligga, skulle särskilda utomplans-

bestämmelser fastställas. Närmaste inseedet över byggnadsverksamheten inom område, för vilket byggnadsplan eller utomplansbestämmelser fastställts, skulle enligt 96 § byggnadsstadgan den 20 november 1931 utövas av en byggnadsnämnd bestående av tre eller fem ledamöter. En ledamot av nämnden skulle utses av länsstyrelsen och de övriga av kommunalfullmäktige. Något bostadsband som villkor för ledamotskap uppställdes icke, men ledamöterna skulle vara med ortens förhållanden väl bekanta personer. Byggnadsnämndens uppgift skulle bl. a. vara att ägna uppmärksamhet och tillsyn åt allt, som kunde inverka på byggnadsverksamhetens sunda utveckling inom området, samt att hos kommunalfullmäktige, länsstyrelse eller annan myndighet väcka de förslag och göra de framställningar som visade sig nödiga. Där så med hänsyn till ortsförhållandena befanns lämpligt kunde i stället för byggnadsnämnd utses en sakkunnig person, byggnadsinspektör. Denne skulle förordnas av länsstyrelsen efter kommunalfullmäktiges hörande.

Enligt byggnadslagen den 30 juni 1947 skulle byggnadsnämnd inrättas i varje landskommun. Med stöd av 1931 års regler om byggnadsplan och utomplansbestämmelser för vissa områden på landet hade i flera kommuner tillsatts en särskild byggnadsnämnd för varje sådant område. Under förarbetena till byggnadsstadgan den 30 juni 1947 hade man funnit att det i kommuner, som till ytvidd eller folkmängd var ovanligt stora, kunde vara lämpligt att ha mer än en byggnadsnämnd. I 107 § byggnadsstadgan intogs därför en bestämmelse, att länsstyrelse kunde förordna, att två eller flera byggnadsnämnder skulle utses för landskommun med uppgift att övervaka byggnadsverksamheten inom var sin del av kommunens område. Bestämmelserna om byggnadsinspektör inflöt även i 1947 års stadga.

Nu gällande byggnadsstadga av den 30 december 1959 föreskriver, att i varje kommun skall finnas en byggnadsnämnd. Möjligheten att ha flera byggnadsnämnder inom samma kommun har borttagits. Under förarbetena till gällande byggnadsstadga uttalades, att syftet med den gamla bestämmelsen kan tillgodoses genom att byggnadsnämnden uppdrager åt någon av sina ledamöter att med särskild uppmärksamhet följa byggnadsverksamheten inom visst område av kommunen. Någon motsvarighet till bestämmelserna i 1947 års stadga om byggnadsinspektör finns icke i gällande byggnadsstadga.

Skola

Den 18 juni 1842 utfärdades Kungl. Maj:ts stadga angående folkundervisningen i riket. I varje stadsförsamling och i varje socken på landet borde enligt denna stadga finnas minst en, helst fast skola. Dock skulle två eller flera till samma pastorat hörande stadsförsamlingar eller socknar på landet kunna förena sig om en skola. Socken utgjorde skoldistrikt. Hade flera socknar

förenat sig om en skola, skulle dessa utgöra ett skoldistrikt. För skoldistriktet skulle finnas en skolstyrelse. Varje skoldistrikt hade att anskaffa och underhålla tjänliga rum för sina skolor. Kostnaderna för skolornas underhåll och lärarnas avlönande borde i princip betalas av varje skoldistrikt.

År 1862 förlades folkskoleväsendet till den kyrkliga kommunen, församlingen. Efter förordnande av Kungl. Maj:t kunde jämlikt en lag av år 1909 folkskoleväsendet överföras från församlingen till den borgerliga kommunen i stad, där det fanns stadsfullmäktige. Folkskolestyrelsen blev skolans förvaltande organ. Styrelsen utsågs till halva antalet ledamöter av kyrkostämman och i övrigt av stadsfullmäktige. Anordningen blev mönster för den kommunalisering av skolväsendet även på landet, som beslöts år 1930.

Inom en del lantliga skoldistrikt med större territorium utvecklades åtminstone från 1860-talet ett system med s. k. byggotar, vilket innebar, att en rotes medlemmar själva svarade för byggnad och underhåll av skolhuset inom roten, mot att rotemedlemmarna befriades från motsvarande skyldighet gentemot distriktet i övrigt.

Municipalsamhällena

Municipalsamhällsinstitutionen har ibland sammanställts med bl. a. det tidigare beskrivna systemet för fattigvården, där möjlighet fanns för fattigvårdssamhället att få avlastat sina skyldigheter på rotar. Det var de s. k. stadsstadgorna — 1868 års ordningsstadga för rikets städer, 1874 års brand- och byggnadsstadgor samt 1874 års hälsovårdsstadga — som utgjorde grundvalen för municipalsamhällslagstiftningen. Behovet av kommunal organisation för stadsstadgornas administration i vissa tätorter framtving denna särskilda lagstiftning.

Förslag om införande av ett om municipalsamhällena erinrande rotesystem i stadsförvaltningen framlades på sin tid av nybildningskommittén (1918) men underställdes aldrig riksdagen.

Avveckling av vissa särpräglade kommunalförvaltningsformer

I anslutning till tidigare uppgifter om de speciella formerna för handhavande i kommunal ordning av vissa till den mantalssatta jorden knutna angelägenheter, om utgörande av personliga tjänstbarheter i städer samt om municipalsamhällena må nämnas, att dessa företeelser numera helt eller delvis avvecklats. Då de i förevarande sammanhang väsentligen blott har historiskt intresse har någon redogörelse för denna avveckling, som skett i anslutning till stadsstadgornas omvandling till riksstadgor och 1953 års kommunallag, icke ansetts erforderlig.

Stadsdelsråd i Stockholm

Inom Stockholms kommunala förvaltning arbetade i slutet av 1940-talet

och början av 1950-talet en kommitté, stadskollegiets stadsdelsrådskommitté, som skulle förutsättningslöst utreda frågan om decentralisering av den kommunala verksamheten i staden. Kommittén avgav den 24 oktober 1950 ett betänkande vari föreslogs, att staden skulle indelas i stadsdelsområden, och att stadsdelsråd, valda av fullmäktige, skulle inrättas för varje stadsdelsområde. Förslaget har ännu icke lett till någon ändring av den kommunala organisationen. Åtskilliga av de synpunkter, som framfördes i debatten inom stadens styrelse och nämnder, torde vara av värde för en allsidig belysning av delegationsfrågan.

I betänkandet lämnas inledningsvis en redogörelse för nybildningskommitténs förslag om rotebildning. Enligt dessa tankegångar skulle rote kunna bildas, när område inom staden i avseende på belägenhet och bebyggande företedde sådan skiljaktighet från staden i övrigt, att vissa förvaltningsuppgifter lämpligen borde ombesörjas särskilt för sådant område. Lämpliga förvaltningsuppgifter för roten skulle enligt förslagen vara anläggning, underhåll och belysning av gator, tillhandahållande av vatten, gas och elektricitet, avledande av vatten samt renhållning. Varje rote skulle ha rätt att uttaxera s. k. roteskatt.

Vidare redovisas i betänkandet för den mångfald, inom staden arbetande, ideella organisationer, som har till uppgift att intressera sina medlemmar för allmänna och speciella kommunala spörsmål eller som med ekonomiskt stöd från staden driver verksamhet för att tillgodose vissa behov och önskemål. Bland sådana allmänna eller speciella spörsmål nämnas ordnandet av parker, lekplatser, plaskdammar, bekvämlighetsinrättningar, ytterbelysning, gång- och cykelbanor, idrottsplatser, skridskobanor, bad- och båtplatser, daghem, skolor, sjukhus, barnbördsvård, frågor rörande uppsättning av julgranar, sandning, snöplogning, parkering, mark för hotell, garage och restauranger samt trafikfrågor. Till dessa organisationer hör också medborgarhusföreningarna, som har till uppgift att handha förvaltningen av samlingslokaler och att verka för tillkomsten av nya sådana lokaler.

Stadsdelsrådskommittén avvisade tanken på en uppdelning av Stockholm i delkommuner eller i s. k. rotar för olika förvaltningsuppgifter men förordade ett införande av särskilda stadsdelsråd.

De huvudsakliga tankegångarna i kommittéförslaget är följande. Stadsdelsrådet skulle dels fungera som opinionsorgan, dels handha vissa förvaltningsuppgifter. Frågan om överlämnandet av förvaltningsuppgifter borde emellertid göras beroende av erfarenheterna från stadsdelsrådets verksamhet. Rådets befogenheter borde i viss mån begränsas för att deras verksamhet icke skulle minska effektiviteten av stadens förvaltning genom att tynga den kommunala förvaltningsapparaten och verka försenande på ärendena. Råden skulle ha rätt att till stadskollegiet, borgarråd, stadens nämnder, kommittéer, delegationer eller utskott inge framställningar i frågor, som särskilt berörde invånarna inom stadsdelsområdet samt ha rätt att i sådana frågor

avge yttrande, därest detta begärdes av någon kommunal myndighet. Valbar som ledamot av stadsdelsråd skulle vara den, som var mantalsskriven inom området, där utövade rörelse eller bedrev annan verksamhet. Stadsfullmäktige skulle fördela mandaten i råden efter partigruppernas storlek i stadsfullmäktige. Två ledamöter i kommittén föreslog i reservation, att stadsdelsråden skulle utses genom direkta val av de inom stadsdelen röstberättigade.

Kommittéförslaget remitterades för yttrande till bl. a. stadsjuristen och drätselnämnden.

Stadsjuristen framhöll i sitt utlåtande bl. a. följande synpunkter. Det kunde befaras, att i många fall stadsdelsråd, utsedda av fullmäktige ej skulle bli representativa för sina stadsdelsområden. Ett representativt organ torde behöva utses av dem det skulle representera. Befolkningen inom ett visst område skulle sannolikt icke komma att anse sig representerat av ett organ, som utsågs av stadsfullmäktige, om den politiska partifördelningen vore en annan inom området än inom stadsfullmäktige. Stadsdelsråd, som utsågs av stadsdelens medlemmar och som tilldelades förvaltningsuppgifter, skulle å andra sidan innebära en radikal omvälvning av den kommunala organisationen.

Kammarkontoret, som i anledning av remissen till drätselnämnden avgav tjänsteutlåtande, avstyrkte förslaget men framhöll bl. a., att en decentralisering av förvaltningen i princip skulle kunna tänkas ske på sådant sätt att man, med bevarande av den bestående centrala organisationen i vad gäller såväl förvaltningskontoren som förvaltningsmyndigheterna, skapade vissa, till de olika stadsdelarna anknutna distriktsfilialer av de olika förvaltningskontoren. Kammarkontoret ifrågasatte också det riktiga i att låta en fri opinions uttrycksformer regleras genom administrativa bestämmelser, då det naturliga torde vara, att opinionen hänför sig till grupper med gemensamma intressen, såsom fastighetsägarna, småstugebyggarna, affärsidkarna, idrottsföreningarna, ungdomsorganisationerna o. s. v.

Drätselnämnden avstyrkte med fyra röster mot tre förslaget samt förordade fortsatt utredning. Ordföranden i kommittén, som tillhörde minoriteten i drätselnämnden, framhöll i särskilt yttrande bl. a. följande synpunkter. För att stadsdelsrådets verksamhet skulle komma att uppbäras av en levande opinion, måste råden tilldelas sådana arbetsuppgifter som tillförsäkrade dem en betydelsefull ställning inom stadsdelarna. Givetvis skulle dessa arbetsuppgifter avvägas så, att stadsfullmäktiges finansiella suveränitet och nämndernas makt och ansvar för sin medelsförvaltning samt effektiviteten i förvaltningen icke rubbades. De uppgifter, stadsdelsråden kunde få, skulle sammanfattningsvis vara, att genom direkta framställningar till vederbörande myndigheter och genom remissyttrandet företräda stadsdelarnas önskemål och behov, att omhänderta förvaltningen av fritidslokaler och medborgarcentra, att, i den mån församlingarnas befattnings med skolan begränsades eller avvecklades, övertaga deras funktioner som ett skolans

stödorgan, att svara för sådan fritidsverksamhet som sköttes av gatukontorets parkavdelning, ävensom att ombesörja viss kommunal verksamhet till stöd åt barn och ungdom. Erforderliga medel skulle ställas till rådets förfogande såsom klumpanslag med redovisningsskyldighet.

Drättningsnämndens majoritet underströk särskilt, att verklig betydelse kunde stadsdelsråden få endast om de tilldelades ur lokal synpunkt väsentliga arbetsuppgifter och ett verkligt ansvar.

Borgarrådsberedningen tillstyrkte förslaget men med den ändringen, att beredningen ansåg, att råden skulle utses genom direkta val. Avvikande meningar anmälades av fyra borgarråd.

Stadskollegiet fann, att förslaget icke på ett tillfredsställande sätt löst problemet, och avstyrkte därför detsamma.

Kyrklig samfällighet och kyrkoråd

Genom 1961 års lag om församlingsstyrelse infördes i fråga om den kyrkliga organisationen några bestämmelser, som kan ha sitt intresse för delegationsfrågan.

Enligt lagen kan i likhet med tidigare bestämmelser två eller flera församlingar bilda en kyrklig samfällighet. 42 § i lagen stadgar.

I församling skall såsom dess styrelse finnas ett kyrkoråd. Två eller flera församlingar må, ändå att de icke utgöra kyrklig samfällighet, förena sig om gemensamt kyrkoråd eller ock, med bibehållande av de särskilda kyrkoråden, utse gemensamt kyrkoråd för vård om viss eller vissa angelägenheter. Ingår församling i kyrklig samfällighet, som handhar alla församlingsangelägenheter av ekonomisk natur, må Konungen på framställning av församlingen besluta, att kyrkoråd ej skall finnas i församlingen.

Enligt lagens förarbeten har dessa bestämmelser förestavats i första hand av omtanken om lokalförsamlingen och dess intresse av att i möjligaste utsträckning fortleva kring lokalkyrkan. En regel har därför getts, genom vilken möjlighet öppnats att behålla de lokala kyrkoråden, som — enligt lagmotiven — då skall handha de rent församlingsvårdande uppgifterna. Till dessa räknas omsorgen om församlingslivet och dess utveckling.

Under 1953 års församlingsstyrelsekommittés arbete hade framkommit, att den gemenskap, som i kyrkokommunalt hänseende förelåg mellan församlingarna i då existerande s. k. totala samfälligheter, ingalunda som regel medfört att det gamla socken- och församlingsbegreppet försvunnit. Detta hade mångenstädes visat sig vara fast rotat. Enligt kommitténs uppfattning finge det anses vara av vikt, att församlingsintresset gavs möjligheter att bevaras och stärkas. Därvid kunde det — enligt kommittén — icke vara betydelselöst, om församlingen finge behålla bestämmanderätt rörande angelägenheter, vilka hade en nära anknytning till församlingslivet.

KAPITEL 3

Gällande rätt

Allmänt om delegation

Kommunallagarna bygger på en dualistisk princip, innebärande en funktionsfördelning mellan beslutande och förvaltande organ. Denna princip anses grundad på upplysningstidens maktskillnads- och maktfördelningsidéer inom statsrätten.

Principen för maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnder anges i mycket allmänna ordalag i kommunallagarna. Kommunens beslutanderätt utövas av kommunens fullmäktige, förvaltning och verkställighet tillkommer kommunens styrelse och övriga nämnder (4 § KL). Nämnderna har även beredningsuppgifter. Vid deras sida kan särskilda beredningar tillsättas liksom också kommittéer med såväl berednings- som verkställighetsuppgifter eller enbart verkställighetsuppgifter. Är förvaltande eller verkställande uppgifter tillerkända sådant organ, får det karaktär av nämnd. Berednings- och verkställighetsuppdrag kan även ges en enda person.

Innebörden av begreppen beslutanderätt, förvaltning och verkställighet definieras ej närmare i lagtexten. Genom att begreppen i praktiken glider över i varandra, möter det för doktrin och praxis stora svårigheter att reda ut funktionsfördelningen mellan kommunens olika organ. I grova drag kan man emellertid fastställa denna fördelning med stöd av reglerna om fullmäktiges finansmakt, drätselkammares och kommunalnämnds kompetens samt reglerna om revision och besvärstalan över förvaltningsorgans beslut.

Vid en blick på kommunens maktbefogenheter, däri då inräknas såväl kommunens rätt att bevilja anslag eller att eljest ikläda sig ekonomiska förbindelser som dess övriga på kommunallagarna eller på specialförfattningar grundade befogenheter, kan följande konstateras rörande funktionsfördelningen.

Fullmäktige har att fatta alla viktigare finansiella beslut. Den kommunala beskattnings- och avgiftsmakten utövas av fullmäktige. De har sålunda att fastställa utdebiteringen av allmän kommunalskatt och att besluta taxor för kommunala avgifter. Fullmäktige beviljar vidare anslag till alla kommunala utgifter. De kan därvid genom anslagsvillkor inskränka nämndernas handlingsfrihet i den mån de ej därmed inkräktar på nämndernas lagenliga befogenheter. Det är fullmäktige, som beslutar om alla viktigare förmögenhets-

förfoganden; köp och försäljning av fastigheter, upptagande av lån, ingående av borgen m. m. Till fullmäktiges befogenheter hör också att fatta beslut om reglementen för nämnder, verk och tjänstemän hos kommunen. Vidare utövar fullmäktige den kommunala vetorätt, exempelvis rörande utskänkning av rusdrycker och pilsnerdricka, som må vara tillerkänd kommunen.

Det är emellertid ej så, att varje beslutande funktion skall anses tillkomma fullmäktige, medan förvaltning och verkställighet tillkommer nämnderna. Det förekommer sålunda sällan någon verkställighet, som icke samtidigt kräver, att vissa avgöranden fattas av vederbörande nämnd. Ett anslag brukar exempelvis vara förknippat med vissa villkorsbestämmelser. Nämnden måste då pröva, om förutsättningarna för beloppets utbetalande är för handen. Om fullmäktige beslutat att låta uppföra en byggnad samt uppdragit åt en nämnd att verkställa beslutet, kräver verkställigheten av detta beslut en mängd konkreta ställningstaganden av det verkställande organet. Nämndens beslutanderätt är i detta fall icke ursprunglig utan beroende av fullmäktiges bemyndigande.

Vad beträffar den förvaltande verksamheten är det utmärkande för denna, att den innebär fattande av beslut i en mängd ärenden med stöd av ett generellt bemyndigande i allmän författning, reglemente eller dylikt. Ett sådant bemyndigande är exempelvis bestämmelsen i 30 § b) KL, att kommunens styrelse skall handha kommunens drätsel och därvid själv förvalta kommunens egendom, i den mån ej sådan förvaltning uppdragits åt annan nämnd. Nämnderna för den reglerade förvaltningen har stöd för sin beslutanderätt i olika specialförfattningar.

Som nyss nämnts kan ett verkställighetsorgan vid verkställandet av ett fullmäktigebeslut ha att självt fatta en mängd beslut. Emellertid är det icke något som hindrar, att fullmäktige gör sitt beslut så ingående, att utrymmet för det verkställande organets beslutsmöjligheter minskar. Sedan ett beslut gått till verkställighet, kan fullmäktige icke taga någon befattning med det vidare, utan blir det nämndens sak att självständigt sköta verkställigheten.

Fullmäktige får i princip icke överlåta någon del av sin beslutanderätt till en nämnd, lika litet som fullmäktige kan överlämna sin befogenhet att göra utgifter, utan att anslag ställes till förfogande för ändamålet (RÅ 1944 ref. 51). Ej heller torde delegation få förekomma av ärende, som enligt uttrycklig författningsföreskrift skall handläggas av fullmäktige (RÅ 1932 ref. 6 och 1934 E 362). En allmän delegationsrätt kräver stöd i gällande författningar (exempelvis lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande). Fullmäktige torde vidare ej på nämnd kunna överlåta, att i fullmäktiges ställe välja fristående nämnd för förvaltning och verkställighet eller för beredning av fullmäktigärenden (22 och 44 §§ KL samt Kaijser: Kommunallagarna II sid. 84).

I praktiken uppstår ej sällan ett behov för fullmäktige att överlåta beslu-

tanderätt åt en nämnd. Om detta är möjligt, utan att fullmäktige skall anses ha överskridit sin befogenhet, synes bero på, hur man i det enskilda fallet drager gränsen mellan beslutanderätt och verkställighet. Hur gränsdragningen skall ske, har lagstiftaren överlåtit åt rättspraxis att avgöra. Det har framhållits, att vid en sådan gränsdragning hänsyn bör tagas till olika lokala förhållanden och till utvecklingens krav. Det anses t. ex. tillåtet, att fullmäktige uppdrager åt en fastighetsnämnd att besluta om rutinmässiga förvärv eller försäljningar av fastigheter, under förutsättning att uppdraget är begränsat till sitt omfång och förenat med direktiv för prissättningen. Det anses även möjligt att uppdraga åt en lönenämnd att träffa avtal om arbetares och tjänstemäns anställningsvillkor (RÅ 1934 ref. 16).

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att fästa uppmärksamheten på, att bestämmelsen i 3 § KL om den kommunala kompetensen i princip får antagas gälla för kommunens såväl beslutande som beredande, förvaltande och verkställande organ. Har fullmäktige överlåtit sin beslutanderätt till ett annat organ, har således organet att beakta kompetensregeln. Skulle organet i sin tur ha överlämnat beslutanderätten till inom detsamma bildad avdelning, till ledamot eller till hos organet anställd befattningshavare torde motsvarande skyldighet föreligga för den som fattar beslut.

En delegation av förstnämnda slag bör dock teoretiskt uppfattas såsom led i ett verkställighetsuppdrag. I Kungl. Maj:ts proposition nr 210/1953 säger chefen för inrikesdepartementet, att det betraktelsesättet synes vara motiverat, »att beslut om 'delegation' innefattar icke ett överlämnande av fullmäktiges beslutanderätt utan ett verkställighetsuppdrag, som kan vara mer eller mindre preciserat». Det principiella förbudet mot delegation av beslutanderätt från fullmäktige till nämnd gäller även delegation till ickekommunala organ, s. k. extern delegation (RÅ 1914 ref. 79, 1928 ref. 48, 1936 ref. 53 och 1948 ref. 19). På ett viktigt område har emellertid en sådan delegation möjliggjorts genom särskild lagstiftning. Enligt kommunala delegationslagen den 27 mars 1954 äger kommun uppdraga åt kommun-sammanslutning att, med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller annorledes, enhetligt reglera anställningsvillkoren för arbetstagare i kommunens tjänst. Det principiella förbudet mot extern delegation avser att dels skydda besvärsrätten, dels tillgodose offentlighets- och de kommunala revisionsintressena.

För nämnderna inom såväl den kommunallagsreglerade som den speciallagsreglerade förvaltningen gäller även som huvudprincip, att de själva måste utöva sin beslutanderätt och icke har rätt att överlåta den på någon annan. Uttryckligt författningsstöd kräves för att en nämnd skall kunna delegera något av sin beslutanderätt. Genom delegationen övergår nämligen nämndens offentlighetsrättsliga organställning på den bemyndigade, som följaktligen själv får stå ansvaret för sina åtgärder. Beträffande kommunens styrelse finns ett sådant författningsstöd i 43 § KL. Fullmäktige ges här

möjlighet, att i reglemente för styrelsen bemyndiga denna att uppdraga en beslutanderätt i vissa grupper av ärenden åt en inom styrelsen bildad avdelning, åt en ledamot av styrelsen eller åt en kommunal befattningshavare. Denna delegationsrätt finns icke för stadskollegium.

Beslut om antagande av reglemente för kommunens styrelse skall underställas länsstyrelsens prövning. Av motiven till kommunallagen framgår att kommunallagskommittén ansett, att endast ärenden av rutinmässig karaktär skall få delegeras. Det har ansetts vara av stor betydelse, att den mängd rutinärenden som i en större kommun ofta tynger sammanträdena, skall kunna avgöras på ett enklare sätt, t. ex. genom föredragning av en tjänsteman inför ordföranden. Härigenom, framhåller kommunallagskommittén, blir det möjligt för kommunens styrelse att ägna mer tid och uppmärksamhet åt frågor av större betydelse. Ärenden av principiell natur förutsatte man skulle avgöras av styrelsen. Departementschefen synes i propositionen ha anslutit sig till kommunallagskommitténs uppfattning, att delegationsmöjligheten framför allt skulle gälla ärenden av rutinmässig karaktär. Uttryckligt undantagna från delegationsrätt är framställningar och yttranden till fullmäktige.

I reglementet för styrelsen skall de ärendegrupper uppräknas, som kan bli föremål för delegation. Uppräkningen bör i princip vara uttömmande. Till uppräkningen kan emellertid fogas föreskrift av innebörd, att beslutanderätten därutöver må överlätas i ärenden, som till art och betydelse är jämförliga med de särskilt angivna. Kraven på individualisering av föremålen för beslutsdelegationer synes icke böra ställas särskilt höga. Ärenden av rutinkaraktär, s. k. löpande ärenden, kan nämligen ej alltid närmare individualiseras. Att göra beslutsdelegationens utövning för viss ärendegrupp beroende av viss kostnadsgräns för varje särskilt ärende torde vara tillåtet. Styrelsen äger rätt att när som helst återkalla delegationen.

Beslut, som fattats med stöd av delegation, skall anmälas vid påföljande styrelsesammanträde. Beslutet blir då registrerat i styrelsens protokoll och som följd därav börjar besvärstiden att löpa från dagen för anslag av protokollets justering på kommunens anslagstavla. Om styrelse- eller nämndbeslut framstår såsom ett självständigt avgörande, grundat på delegation från fullmäktige eller på i lag meddelade förvaltningsbefogenheter, är beslutet överklagbart. Möjliga att överklaga i samma utsträckning som styrelse- och nämndbeslut är också beslut, som på deras vägnar fattas med stöd av i särskild ordning meddelad delegation (Kajiser: Kommunallagarna II sid. 260). I propositionen erinrade departementschefen om, att kommunallagen icke skulle komma att innehålla några bestämmelser om skyldighet att föra protokoll över beslut, som fattas på grund av delegation av nämnds beslutanderätt. Departementschefen förutsatte emellertid att det, utan dylika föreskrifter, ändock skulle komma att föras protokoll i sådana ärenden, där klagan över beslutet ligger inom de praktiska möjligheternas

ram. Där protokollföring sker av sådant beslut, borde, enligt departementschefens mening, protokollets justering tillkännages på kommunens anslags-tavla och besvärstiden räknas från dagen för detta tillkännagivande.

Exempel på för delegation lämpade ärendegrupper är, fråga om tillämpning av för befattningshavare gällande pensionsreglemente, arvodesregler och resereglemente, mantalsskrivnings-, taxerings- och hemvärnsmanna-ärenden samt ansökningar om tillstånd till korv-, glass- och tidningsförsäljning. Vidare ärenden om tillstånd att hålla auktion utan anlitan- de av stads auktionsverk, yttranden över från byggnadsnämnd remitterade an- sökningar om byggnadslov, utövande av funktioner såsom förmedlingsorgan för det statliga bostadsstödet (delegation endast till avdelning), avskrivning och restitution av vatten- och avloppsavgifter enligt gällande reglemente samt angående mätarhyra, ansökningar om entreprenörrättigheter för vatten- och avloppsledning, på styrelsen ankommande ärenden enligt reglemente för kommunens vatten- och avloppsverk, övervakning av belysning av gator och andra allmänna platser i stad, ärenden angående renhållning av stads gator, öppna platser och vägar, uthyrning av fastigheter, verkställande av reparationer av fastigheter med anlitan- de av för ändamålet anvisade anslag, utarrendering av mark på kortare tid än 5 år, användning av kommuns vapen samt representationsfrågor.

I fråga om fakultativ nämnd äger flertalet för kommunens styrelse meddelade bestämmelser giltighet. Fullmäktige får t. ex. icke föreskriva annan tillsättningsmetod än den i 22 § KL angivna. Fullmäktige har i fråga om sådan nämnd emellertid full frihet att bestämma antalet ledamöter. 45 § andra stycket KL ger möjlighet för fakultativ nämnd att överlämna beslutanderätt till avdelning inom nämnden, ledamot eller tjänsteman enligt samma grunder som för kommunens styrelse men med den betydelsefulla skillnaden, att delegationsrätten icke behöver fixeras i ett reglemente. Det är tillräckligt med ett enkelt fullmäktigebeslut som underlag för delegationsrätten.

Utanför regleringen i kommunallagen faller dels alla rent beredande organ — de kan dock väljas proportionellt enligt 22 § i lagen — dels nämnderna för den specialreglerade förvaltningen. Beträffande många av dessa nämnder är organisationen fullständigt reglerad i vederbörande specialförfattning, numera ofta genom hänvisningar till i 32—42 §§ KL meddelade bestämmelser. I flera författningar har nämnd tillagts rätt att delegera viss beslutanderätt, såsom i barnavårdslagen, socialhjälpslagen, byggnadsstadgan, hälsovårdsstadgan och skollagen.

Bestämmelsen i 43 § KL innebär, att kommunens styrelse icke — såsom tidigare varit fallet inom vissa drätselkamrar — kan vara uppdelad på helt självständiga avdelningar. Ehuru det ej framgår av kommunallagen, äger styrelsen emellertid uppdelas sig på avdelningar för förberedande be- handling av ärenden och för verkställande av beslut, som styrelsen fattat,

liksom att överlämna visst ärende till en eller flera ledamöter av styrelsen för beredning eller verkställighet. En kommunallagsreglerad nämnd torde alltså fritt kunna bestämma över sina arbetsformer och över arbetsfördelningen mellan ledamöterna, så länge det icke blir fråga om att överlåta beslutanderätten.

Alltefter kommunens behov kan dess styrelse arbeta med en avdelning för enbart beredande uppgifter, med avdelning, som ombesörjer viss del av nämndverksamheten, eller, vilket torde vara det vanligaste, med en avdelning, som avlastar nämnden från rutinärenden, planlägger nämndarbetet och därjämte handhar vissa beredningsuppgifter. En avdelning av sistnämnda typ benämnes ofta arbetsutskott. Ett sådant arbetsutskott har vanligen 3—5 ledamöter. För arbetsutskotten innehåller reglementena i regel ganska detaljerade bestämmelser om sammansättning, uppgifter och verksamhetsformer. I många fall stadgas särskild röstövertikt för uppnående av beslut samt att ärende, där ledamot av arbetsutskottet så begär, skall hänskjutas till hela nämnden för avgörande. Med ett arbetsutskott bestående av en liten, väl sammanhållen expertkrets, uppnår man en nödvändig koncentration vid ärendenas behandling. Härtill kommer att det för många nämnder är nödvändigt, att brådskande ärenden avgöres mellan sammanträdena.

En omständighet av vikt att framhålla är följande. Medan fullmäktige i fråga om kommunallagsreglerad nämnd kan besluta att avdelningar för vissa uppgifter skall upprättas, avgöres frågan om delegationsmöjligheternas utnyttjande allenast av vederbörande nämnd själv. Mot nämndens vilja kan således fullmäktige icke genomdriva, att beslutanderätten överflyttas från nämnd till nämndavdelning, ledamot eller tjänsteman.

Ytterligare två frågor skall beröras, nämligen frågan om suppleants ställning i vissa avseenden och vad som inom kommunalrätten benämnes det odelade ansvarets princip.

I 1930 års kommunallagar infördes bestämmelser om att icke tjänstgörande styrelsesuppleant skulle få närvara vid styrelsens sammanträden. Syftet härmed var att vederbörande med tanke på kommande tjänstgöring borde beredas möjlighet att göra sig förtrogen med nämndarbetet. Kommunallagskommittén framhöll också i sitt betänkande värdet av en sådan möjlighet för suppleanterna, och i 36 § andra stycket KL finns nu en bestämmelse, som stadgar, att suppleant alltid skall underrättas om styrelsens sammanträden. I ett rättsfall (RÅ 1955 ref. 38) har regeringsrätten ansett fullmäktige befogade, att i reglementsbestämmelse stadga yttranderätt för suppleanter i kommunens styrelse, vilket torde innebära, att fullmäktige även för fakultativ nämnd enligt 44 § andra stycket KL kan föreskriva sådan rätt. I det fall att suppleant får yttra sig, uppkommer frågan, om denne kan anses ha rätt att med anhängighetsverkan ställa yrkande. Så torde icke vara fallet (Jfr RÅ 1935 ref. 38 och 1954 E 71).

Enligt rättsfallet (RÅ 1956 I 31) skall suppleant även äga rätt att närvara vid avdelningssammanträde inom styrelsen. Det synes därför som om en utskotts- eller avdelningsordförande har att underrätta alla styrelse-suppleanter om varje utskotts- eller avdelningssammanträde.

Genom rättsfallet (RÅ 1955 ref. 54) har fastslagits, att en icke tjänstgörande suppleant ej får deltaga i beslut, som med stöd av delegationsbestämmelserna fattas på styrelsens vägnar. En suppleant kan alltså icke utses att regelmässigt sitta som ledamot i en delegation med beslutanderätt.

Det odelade ansvarets princip innebär att förvaltning och verkställighet i ett och samma ärende måste ligga hos en nämnd. Detta har bl. a. till följd, att en kommun icke kan vid sidan av en nämnd ställa en annan nämnd med uppgift att övervaka dennas verksamhet eller biträda denna med råd och anvisningar. Undantag härifrån gäller, när så är särskilt stadgat.

Delegationsrätten inom styrelsen och några nämnder

Som framgått av vad tidigare anförts (sid. 27) är kommunerna oförhindrade att överflytta viktiga förvaltningsuppgifter från kommunens styrelse till särskilt utsedda nämnder eller styrelser. I kommuner med centraliserad organisation brukar dock styrelsen handha icke endast den huvudsakliga drätsel förvaltningen och fastighetsförvaltningen utan även vad som brukar benämnas byggnadsarbetsförvaltning och affärsverksförvaltning.

Till styrelsens centrala uppgifter hör att leda förvaltningen av kommunens angelägenheter, taga erforderliga initiativ, ha inseende över övriga nämnders förvaltning och att vara beredningsorgan. Kommunallagskommittén anförde härom i sitt betänkande.

Styrelsen skall — — — skaffa sig överblick över hela förvaltningen och känedom om kommunens skilda verksamhetsområden. I den mån det icke ankommer på styrelsen att verkställa fullmäktiges beslut, skall styrelsen övervaka, att besluten bliva av vederbörande nämnder behörigen verkställda. Avskrift av fullmäktiges protokoll skall därför enligt 26 § lagförslaget (nu 26 § KL) alltid överlämnas till styrelsen. Styrelsen skall också i övrigt ha inseende över för särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr utsedda nämnders verksamhet. Detta överinseende innebär i första hand en tillsyn över förvaltningens fortgång i allmänhet. Om styrelsen därvid finner, att vederbörande kommunala organ gjort sig skyldigt till brister i förvaltningen eller vidtagit felaktiga eller mindre önskvärda åtgärder, böra påpekanden härom göras samt råd och anvisningar meddelas. Därest så erfordras, skall styrelsen påkalla ingripande av fullmäktige i de fall då dessa ha befogenhet därtill eller ock hos annan vederbörlig myndighet. Det tillkommer däremot ej styrelsen att besluta, att viss åtgärd skall vidtagas av nämnd, och den har naturligtvis icke heller rätt att ingripa i verksamhet, som en i särskild specialförfattning reglerad nämnd utövar enligt denna författning. Styrelsen skall med uppmärksamhet följa de frågor, som kunna inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I alla ämnen, som tillhöra kommunens kompetensområde, äger styrelsen givetvis rätt till initiativ hos fullmäktige. Styrelsen skall även hos kommunens övriga nämnder samt hos andra myndigheter göra de

framställningar, som kunna finnas påkallade. För fullgörandet av sina uppgifter äger styrelsen från kommunens nämnder, beredningar och tjänstemän infordra de yttranden och upplysningar, som kunna finnas påkallade.

Då lagen ger kommunerna stora möjligheter att välja mellan att låta styrelsen koncentrera sig allenast på de centrala uppgifterna eller att samtidigt ha ansvaret för särskilda grenar av den kommunala förvaltningen, har organisationen inom de olika kommunerna utvecklats efter deras särskilda behov och önskemål. För varje kommun anses emellertid viktigt att den kommunala förvaltningen organisatoriskt får en stark ledning och att styrelsen utgör ett enhetligt och fast sammanhållet organ, som håller förvaltningens alla trådar i sin hand.

Med hänsyn till ärendenas mängd och omfattning i en stor och medelstor kommun visar det sig ofta ändamålsenligt att dela upp förvaltningsuppgifterna på olika förvaltningsnämnder. I sådana kommuner kan det för den kommunallagsreglerade förvaltningen finnas upp till ett 15-tal nämnder, och i fråga om den speciallagsreglerade förvaltningen kan den vara fördelad på ett 20-tal nämnder.

Både för den oreglerade och den reglerade förvaltningen skall i fortsättningen lämnas en översikt över vissa av de uppgifter, som f. n. anses kunna delegeras till någon eller några nämndledamöter eller till tjänstemän. Det blir närmast fråga om att redovisa exempel på uppgifter, vilka kan tänkas ha den anknytningen till viss kommundel, att de lämpar sig för delegation på sätt antytts i kommunalrättskommitténs direktiv. Inom båda förvaltningsområdena har exempel delvis hämtats ur instruktioner för vissa av Stockholms stads nämnder, inom vilka delegationsmöjligheterna med hänsyn till bl. a. arbetsuppgifternas mångfald, torde ha utnyttjats mer än annorstädes. Att för Stockholm gäller särskild kommunallag och beträffande den reglerade förvaltningen i några fall speciella författningsbestämmelser torde sakna betydelse när det gäller att belysa delegationsrättens möjliga omfattning. Översikten kommer samtidigt att ge en bild av vissa nämnders organisation.

Styrelsen

I en kommun av ordinär storlek kan en arbetsordning för styrelsen ha följande innehåll, såvitt här är av intresse. Styrelsen består av 7—11 ledamöter och 6 suppleanter. Den arbetar med ett s. k. arbetsutskott, som utgöres av styrelsens ordförande och vice ordförande samt två ledamöter. Om möjligt skall i arbetsutskottet samtliga i styrelsen representerade partier vara företrädare. Styrelsen har i uppgift att handlägga ärenden rörande försäkring av kommunens fasta och lösa egendom, att följa bostadspolitiken, sköta elverk, leda kommunens allmänna arbeten, medge dödning, relax eller postposition av inteckning i fast egendom, att på högst fem år utarrendera, uthyra eller eljest upplåta fastighet eller rättighet, som faller under styrel-

sens förvaltning, samt att förvärva och avhända kommunen fastighet där så erfordras för genomförande av bebyggelseplan under förutsättning dock att kommunen icke åsamkas utgift med större belopp än 20 000 kronor.

Arbetsutskottet har att bereda samtliga ärenden, som skall handläggas av styrelsen och framlägga förslag till beslut i dessa ärenden. Vidare har utskottet att med beslutanderätt handlägga ärenden enligt butikstängningslagen, angående upplåtelse av allmän mark och allmänna lokaler, ärenden som rör antagande av hemvärnsmän och vidare ärenden angående verkställande av reparationer av byggnader med anlitande av härför bestämde anslag samt inköp av inventarier, material, förnödenheter o. dyl. under förutsättning, att medel finns anslagna för ändamålet i fråga. Utskottet skall även ha hand om ärenden, som ankommer på styrelsen i dess egenkap av förmedlingsorgan för den statliga låne- och bidragsverksamheten på bostadsförsörjningens område samt ärenden, som enligt reglemente för kommunens va-verk ankommer på styrelsen. I tveksamma fall skall utskottet efter sedvanlig beredning hänskjuta ärendet till styrelsen för avgörande.

Stockholms stads fastighetsnämnd

Stockholms stads fastighetsnämnd, som består av ett borgarråd och sex ledamöter, vartill kommer sex suppleanter, handhar frågor om förvärv, avhändande och upplåtelse av fastigheter, tomträtter och servitut, stadens markexploaterings- och husbyggnadsverksamhet samt åtgärder till främjande av bostadsförsörjningen, allt i den omfattning dessa uppgifter icke tillkommer annan stadens nämnd, eller stadsfullmäktige i särskilda fall annorlunda beslutar. Det åligger nämnden bl. a. att vidtaga åtgärder för att möta den efterfrågan på mark, bostäder och lokaler för olika ändamål, som staden anses böra tillgodose, att handha den befattning med bostadsärenden, som enligt allmän lag och författning åligger eller kan komma att åligga kommunalt organ samt att handlägga ärenden angående gatumarkensersättning och gatubyggnadskostnadsbidrag. Nämnden äger vidare utöva stadens beslutanderätt, såvitt gäller förvärv och överlåtelse av mark och byggnad för genomförande av stadsplan, tomtindelning, byggnadsplan eller generalplan under förutsättning, att arealen icke överstiger 100 m² eller värdet ej överstiger 100 000 kronor. Liknande beslutanderätt kan nämnden utöva i fråga om upplåtande eller förvärv av servitutsrätt under förutsättning, att värdet icke överstiger 100 000 kronor.

I fråga om delegation inom nämnden gäller bl. a. följande. Nämnden äger uppdraga åt särskild inom sig bildad avdelning, åt ledamot eller åt tjänsteman, lydande under nämnden, att, på villkor som nämnden äger föreskriva, fatta beslut i vissa grupper av ärenden.

Fastighetsnämnden arbetar f. n. med sju delegationer, nämligen mark-, byggnads-, förvaltnings-, sanerings-, kulturbyggnads-, exploaterings- och

tjänstedelegerade. Härtill kommer en med drätselkammaren gemensam delegation — delegerade för verkställande av en samlad översyn i skilda avseenden för nedbringande av bostadskostnaderna.

På delegationerna fördelas ärenden av bl. a. följande slag: statliga lån och bidrag för bostadsanskaffning och hyreslindring ävensom för samlingslokaländamål; på nämnden ankommande hyreskontroll i statsbelånade fastigheter; beviljande av lån, byggnadskreditiv och bostadsbidrag ur till nämndens förfogande ställda medel ävensom i samband därmed erforderliga värderingar m. m.; försäljning eller annan överlåtelse av subventionerad fastighet eller tomträtt; fördelning av stadens småstuge-, tjänstemanna-, villa- och radhusbyggen; den allmänna byggnadsregleringen; upphandlingar, entreprenader, transporter och utförande av arbeten; nyttjanderättsupplåtelser samt befrielse från eller uppskov med byggnadsskyldighet; försäljning av skogsprodukter och grus m. m.; sådana mindre stadsplaneändringar, som icke avser stadsplanens grunddrag eller innebär större avvikelser från sådana förhållanden; gatumarkensättning och bidrag till gatubyggnadskostnad samt förvärv eller avhändande av mark, byggnad eller servitut för genomförande av stadsplan, tomtindelning, byggnadsplan eller generalplan.

Beslut, som fattas med stöd av delegationsbemyndigande, skall anmälas vid därpå följande sammanträde i nämnden. Ärende får icke företagas till avgörande av en avdelning, såvida icke fler än hälften av avdelningens ledamöter är närvarande och om beslutet ense.

Stockholms stads gatunämnd

Stockholms stads gatunämnd, som består av ett borgarråd och sex ledamöter vartill kommer sex suppleanter, handhar bl. a. förvaltningen av gator, torg, parker och övriga allmänna platser samt handlägger ärenden rörande dessa anläggningar ävensom ärenden rörande stadens avlopps- och renhållningsväsen, allt med motsvarande begränsningar som gäller för fastighetsnämnden. På enahanda sätt som fastighetsnämnden kan gatunämnden delegera beslutanderätten i vissa grupper av ärenden. Gatunämnden har fyra delegationer, nämligen tjänste-, upphandlings-, platsupplåtelse- och byggnadsdelegerade. Ärendegrupper som delegeras rör upphandlingar, entreprenader, transporter och utförande av arbeten, upplåtelse av allmän plats samt andra nyttjanderättsupplåtelser.

Stockholms stads idrotts- och friluftsstyrelse

Stockholms stads idrotts- och friluftsstyrelse, som också består av ett borgarråd och sex ledamöter jämte sex suppleanter, handhar förvaltningen av för idrott, bad och friluftsverksamhet avsedda anläggningar. Delegation är tillåten i ärenden som rör upphandlingar, entreprenader, transporter och

utförande av arbeten, nyttjanderättsupplåtelser, bidrag till utomstående, instruktions- och kursverksamhet samt ungdomsidrott i skilda grenar, organisation och ledning av styrelsens ungdomsläger samt skolungdomsutflykter ävensom ärenden rörande nedsättning i taxor för användningen av styrelsens anläggningar. Styrelsen har fyra delegationer, nämligen ekonomi-, friluftsoch idrottsdelegerade samt delegerade för instruktions- och ungdomsverksamhet.

Socialnämnd

I lagen den 4 januari 1956 om socialhjälp ålägges varje kommun att sörja för socialhjälp inom kommunen på sätt lagen närmare bestämmer. Socialhjälp är dels obligatorisk (12 §), dels frivillig (14 §). Frivillig socialhjälp må enligt 13 § meddelas enligt grunder, som kommunens fullmäktige bestämmer, eller, om sådana grunder ej fastställts, efter vad socialnämnden prövar erforderligt. I varje kommun skall finnas en socialnämnd. Antalet ledamöter i denna får icke understiga fem. Valet av ledamöter skall under i lagen närmare angivna förhållanden vara proportionellt. I fråga om beslutförhet och jäv gäller kommunallagens regler. Nämnden äger enligt 5 § att vid behov tillkalla särskilda sakkunniga att delta i dess överläggningar samt att anlita det biträde i övrigt som erfordras. Chefen för socialdepartementet yttrade i anledning av denna bestämmelse (Kungl. Maj:ts proposition nr 177/1955), att det bör ankomma på nämnden att avgöra, om församlingspräst eller annan socialt intresserad person skall tillkallas för att såsom sakkunnig delta i nämndens överläggningar, samt att det givetvis bör stå nämnden fritt att i sin verksamhet anlita biträde av socialt intresserade män och kvinnor även i andra fall. Bestämmelsen i 5 § torde ha tillkommit för att ersätta tidigare regler om att vissa experter skulle ingå i en fattigvårdsstyrelse.

Delegation är tillåten i fråga om vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i ett fullmäktigebeslut. Yttrande till fullmäktige må dock icke beslutas annorledes än av nämnden samfällt. Beslut, fattat med stöd av ett delegationsbemyndigande, skall anmälas vid socialnämndens därpå följande sammanträde.

Där så finnes påkallat för att åstadkomma en lämplig arbetsfördelning inom socialnämnden, kan kommunens fullmäktige eller, efter bemyndigande av dem, socialnämnden indela kommunen i distrikt. Har så skett, skall nämnden för varje distrikt utse en av sina ledamöter att utöva den närmaste uppsikten över socialhjälpverksamheten inom distriktet. Därest organisationen av socialhjälpverksamheten i en kommun icke lämpligen kan anordnas i enlighet med lagens bestämmelser, äger Konungen, på framställning av kommunens fullmäktige, medge de undantag från bestämmelserna som anses påkallade.

Socialnämnden i Stockholm

Socialhjälpslagets bestämmelser om socialnämnd och dess organisation gäller icke för Stockholms stad, där i stället gäller särskilda bestämmelser meddelade av Kungl. Maj:t.

Enligt dessa skall i Stockholm finnas en socialnämnd, som skall handha den högsta ledningen av socialhjälpverksamheten. Nämnden består av ett borgarråd och åtta ledamöter jämte åtta suppleanter. Socialnämnden kan bland sina ledamöter eller suppleanter utse delegerade (delegerade för socialhjälpärenden) med uppgift att på nämndens vägnar besluta i de frågor om meddelande av socialhjälp som av stadsfullmäktige närmare anges och vars prövning icke i första hand tillkommer socialhjälpstyrelse. Om stadsfullmäktige så beslutar, kan staden indelas i socialdistrikt. Antalet distrikt och grunderna för distriktsindelningen fastställas av stadsfullmäktige. Inom varje distrikt skall finnas en socialbyrå och en socialhjälpstyrelse, vilka har att sköta de uppgifter, stadsfullmäktige eller, med fullmäktiges medgivande, socialnämnden bestämmer. Ett distrikt kan enligt fullmäktiges bestämmande uppdelas på två eller flera socialhjälpstyrelser.

Staden har såväl delegerade för socialhjälpärenden — f. n. sex ledamöter och lika många suppleanter — som socialdistrikt och socialhjälpstyrelser. Socialdistrikten är 14 till antalet och socialhjälpstyrelserna 19. Ledamöter i socialhjälpstyrelse samt suppleanter för dem väljes av socialnämnden till det antal nämnden bestämmer dock ej mindre än fem eller över sju. Några bestämmelser om att ledamöterna skall vara bosatta inom distriktet eller ha sin verksamhet där finns icke. I praktiken utses de av nämnden efter förslag av partiorganisationerna inom distriktet. Viss hänsyn lärers därvid tagas till partifördelningen inom distriktets väljarkår.

Utöver vad tidigare nämnts tillkommer det delegerade för socialhjälpärenden, att inom ramen för av stadsfullmäktige för ändamålet givet bemyndigande, teckna sådan borgen å lån varom stadgas i 14 § socialhjälpslagen (lån för utbildning eller verktyg). Vidare har de delegerade att pröva socialhjälpstyrelsens beslut, som efter missnöjesanmälan eller enligt av socialnämnden särskilt meddelade föreskrifter skall underställas delegerade, samt att pröva frågor om eftergift från viss ersättningsskyldighet, när prövningen icke enligt socialnämndens beslut skall ankomma på socialhjälpstyrelse. Angående de åligganden och befogenheter som tillkommer socialnämndens delegerade, utfärdar socialnämnden närmare bestämmelser i arbetsordning, instruktioner eller särskilda beslut.

Socialhjälpstyrelse tillkommer att besluta om socialhjälp av det slag och i den omfattning som socialnämnden bestämmer. Det åligger styrelse att i vissa fall avge utlåtanden. Styrelse får också till bl. a. socialnämnden göra de framställningar, som den finner påkallade. Enligt för socialhjälpstyrelserna oskrivna regler har de att handlägga normala, okomplicerade ärenden.

Socialnämnden bestämmer fördelningen av ärendena mellan de delegerade och socialhjälpstyrelserna. Om en styrelse icke vill påtaga sig ansvaret att besluta i visst ärende, kan den underställa det socialnämndens delegerade för avgörande. Styrelserna anses skyldiga att underställa de delegerade ärenden, som är av principiell natur eller av stor vikt. Vidare skall styrelserna underställa de delegerade ärenden, där direktiv saknas, näringshjälp-ärenden, ärenden som socialhjälpdirektören finner bör underställas, ärenden angående mödratandvård och annan tandvård, där fråga är om avslag eller särskilt höga kostnader, återkravs- eller avskrivningsärenden, resehjälpärenden, där den hjälpsökande äger större kapitalbelopp eller där det kan bli fråga om att frånga det normala utbetalningsbeloppet samt ärenden angående hjälp till studerande, om särskilda skäl föreligger för underställning. Socialhjälpstyrelserna arbetar efter normbestämmelser och socialnämndens delegerade övervakar, att styrelserna handskas med normerna på ett riktigt sätt.

F. n. finns icke någon styrelseledamot, som samtidigt är ledamot i socialnämnden eller dess delegerade.

Den hjälpsökande som icke är nöjd med socialhjälpstyrelses beslut kan göra missnöjesanmälan hos den socialbyrå, dit ärendet hör. Beslutet underställes då de delegerade för prövning. Förvaltningsbesvär kan föras över beslut av såväl socialhjälpstyrelse som delegerade för socialhjälpärenden.

Beslut om socialhjälp, som fattas av socialhjälpstyrelse, underkastas fortlöpande granskning genom en tjänstemans försorg (socialinspektören). Av delegerade för socialhjälpärenden och socialhjälpstyrelse fattade beslut skall ej anmälas vid socialnämndens sammanträden.

Socialnämndens organisation i Stockholm torde få ses mot bakgrunden av den tidigare fattigvårdens organisation. Förutom att fattigvården varit knuten till de olika församlingarna, har den under långa perioder alltsedan 1750-talet varit decentraliserad. Nuvarande socialdistrikt följer i stort sett församlingsgränserna.

Barnavårdsnämnd

I lagen den 29 april 1960 om samhällets vård av barn och ungdom stadgas, att det i varje kommun skall finnas en barnavårdsnämnd. Varje kommun skall sörja för sin barnavård enligt bestämmelserna i lagen samt i övrigt genom lämpliga anordningar och åtgärder verka för att främja en gynnsam utveckling av de unga och goda uppväxtförhållanden för dem. Antalet ledamöter i barnavårdsnämnden skall vara minst fem. Valbestämmelser och bestämmelser om beslut och jäv är desamma som i socialhjälpslagen. Där så lämpligen kan ske, bör juridisk sakkunskap vara företrädd inom nämnden. Är behovet av juridisk sakkunskap icke tillgodosett, bör nämnden enligt 10 § andra stycket anlita biträde av lagfaren person. I övrigt innehåller

lagen i fråga om verksamhetsformerna bl. a. en bestämmelse om rätt att tillkalla särskilda sakkunniga motsvarande den i 5 § socialhjälpslagen ävensom den dispensmöjlighet som finns beträffande organisationen av socialhjälpverksamheten. Enligt 12 § första stycket äger barnavårdsnämnden delegera beslutanderätten i vissa grupper av ärenden, om kommunens fullmäktige så bestämmer. Nämnden får dock endast genom samfällt beslut göra framställning eller avge yttrande till kommunens fullmäktige.

Barnavårdsnämnden i Stockholm

Beträffande barnavården i Stockholm gäller icke barnavårdslagens regler utan särskilda av Kungl. Maj:t fastställda bestämmelser. Enligt dessa äger nämnden, som består av ett borgarråd, tio ledamöter och tio suppleanter, vid behov tillkalla särskilda sakkunniga att delta i nämndens överläggningar samt anlita det biträde i övrigt som erfordras. Delegation av vissa grupper av ärenden, som skall avgöras genom fullmäktigebeslut, är tillåten till avdelning inom nämnden, till ledamot och till befattningshavare, lydande under nämnden. Barnavårdsnämnden har f. n. tre avdelningar var till kommer anstalts- och byggnadsdelegerade samt delegerade för ungdomsverksamhet (ungdomsstyrelsen).

Endast den samfälliga nämnden får avgöra sådana ärenden som anges i 12 § barnavårdslagen (bl. a. meddela förmaning och varning, ge föreskrifter angående underårigs levnadsförhållanden och övervakning, besluta om omhändertagande för samhällsvård och för utredning, meddela tillstånd att taga emot fosterbarn samt föreläggande att utföra arbete i arbetshem, fullgöra vad som ankommer på nämnden enligt föräldrabalken och i fråga om vissa ärenden angående barnbidrag och bidragsförskott).

Delegation tillkommer att på villkor, som nämnden äger föreskriva, fatta beslut i ärenden som rör anmälningar, som ej skall föranleda åtgärd, emedan utredning och eventuella åtgärder redan vidtagits, utfärda kallelse för inställelse inför nämnden eller särskildt utsett ombud för nämnden, förordna att läkarintyg skall anskaffas samt utfärda kallelse till undersökning hos anvisad läkare, vidtaga hjälpåtgärder innefattande råd och stöd, besluta om kostnader för genomförande av vad nämnden enligt 26 § barnavårdslagen tillrätt eller föreskrivit, utse övervakare sedan nämnden förordnat om övervakning, ompröva beslut om övervakning där sådan pågått i ett år, besluta om omhändertagande för samhällsvård sedan föräldrar avlidit eller övergett barn under 18 år (31 §), besluta om frigivning av underårig, som omhändertagits till skydd för allmän ordning eller säkerhet, om behandling av omhändertagen med undantag av placering i ungdomsvårdsskola, om inskränkning i föräldrars rätt till umgänge med en för vård utanför ungdomsvårdsskola omhändertagen, om upphörande av samhällsvård för den som omhändertagits med stöd av 31 § barnavårdslagen, om villkor-

ligt upphörande av samhällsvård samt om kostnader för utrustning och erforderliga medel för resa och särskilda omkostnader vid slutligt eller villkorligt upphörande av samhällsvård. Delegation äger vidare besluta i vissa ärenden rörande allmänt barnbidrag och bidragsförskott.

Beslut, som fattas med stöd av delegationsbemyndigande, skall anmälas vid därpå följande sammanträde i nämnden. Ärende får icke företagas till avgörande av en avdelning, såvida ej fler än hälften av dess ledamöter är närvarande och om beslutet ense.

Stockholms stadsfullmäktige har den 22 januari 1962 hos Konungen hemställt om ändring i bestämmelserna rörande barnavårdsnämndens organisation. Ändringarna syftar främst till att ge barnavårdsnämnden vidgad delegationsrätt, varigenom ytterligare grupper av ärenden skulle kunna överföras till avdelning, ledamot eller tjänsteman hos nämnden. Endast sådana ärenden, där beslut kan medföra mycket betydelsefulla ingripanden för den enskilde avses skola handläggas av nämnden gemensamt. I skrivelse till Konungen den 22 januari 1964 har barnavårdsnämnden, som komplettering till stadsfullmäktiges framställning, hemställt, att delegation till avdelning måtte möjliggöras även för ärenden, som rör omhändertagande för samhällsvård och utredning ävensom framställning om intagning i ungdomsvårdsskola. Skälet härför har angetts vara det stora antalet sådana ärenden.

Nycterhetsnämnd

Kommunal nycterhetsnämnd skall enligt lagen den 27 juli 1954 om nycterhetsvård utgöras av särskilt tillsatt nämnd eller, därest kommunens ringa folkmängd eller liknande förhållanden gör sådan obehövlig, av kommunens socialnämnd. Antalet ledamöter skall vara minst fem. Både män och kvinnor skall vara representerade i nämnden, och om möjligt bör en ledamot vara läkare. Om i nämnden icke finns sådan ledamot, skall vederbörande tjänsteläkare eller i kommun med stadsläkare eller motsvarande, denne närvara vid nämndens sammanträden, i den mån han ej är förhindrad av andra tjänsteåligganden. När så anses erforderligt, får nycterhetsnämnden till sitt biträde kalla därtill skickade män och kvinnor.

Nycterhetsnämnden äger uppdraga åt ordföranden, en eller flera ledamöter eller viss befattningshavare hos nämnden att avge yttrande till polismyndighet i körkortsfrågor. Vidare äger Konungen för viss kommun förordna, att befattningen med ärenden i övrigt må, i den utsträckning Konungen bestämmer, tillkomma ett eller flera arbetsutskott, som utsetts inom nämnden. Närmare föreskrifter om arbetsutskotts sammansättning och verksamhet meddelas av Konungen.

Kan i en kommun organisationen av nycterhetsnämnden icke lämpligen anordnas efter vad i lagen sägs, äger Konungen på framställning av kom-

munens fullmäktige medge undantag. Denna dispensregel gäller fr. o. m. den 1 januari 1965.

Nykerhetsnämnden i Stockholm

Även för organisationen av nykerhetsnämnden i Stockholm gäller särskilda regler. Nämnden består av tretton ledamöter jämte nio suppleanter, vilka väljes av stadsfullmäktige för två år i sänder. Halva antalet ledamöter avgår varje år. Med stöd av Kungl. brev den 9 mars 1962 äger nämnden — utöver vad i nykerhetsvårdslagen stadgas i fråga om delegation av befogenhet att avge yttrande i körkortsärenden — uppdraga åt särskilda inom nämnden bildade avdelningar, envar bestående av minst tre ledamöter jämte två suppleanter för dem, att å nämndens vägnar fatta beslut i ärenden, som rör tillämpning av lagen om nykerhetsvård eller annan allmän författning, och som avser vård och behandling av eller eljest åtgärder avseende enskilda personer, samt i ärenden, vilkas handläggning ankommer på nykerhetsnämnden i dess egenskap av styrelse för anstalter eller vårdhem för alkoholmissbrukare. I ärenden, som rör enskilda personer, skall samtliga ledamöter av avdelningen eller suppleanter för dem vara närvarande och om beslutet ense för att detta skall bli gällande. Beslut, fattat av avdelning, anmäles formellt vid nämndens därpå följande sammanträde. Nämnden har f. n. sju avdelningar vartill kommer delegerade för körkortsärenden, tjänstedelegerade, anstaltsdelegerade, delegerade för Pettersbergsgården samt specialdelegerade.

Byggnadsnämnd

Byggnadsnämnds organisation regleras i byggnadsstadgan av den 30 december 1959. Antalet ledamöter får icke understiga fem. Där planläggnings- och byggnadsverksamheten är av större omfattning, eller bebyggelsens art så kräver, skall nämnden såvitt möjligt biträdas av stadsarkitekt. Bestämmelser om nämnds delegationsrätt har intagits i 7 §, som lyder.

Byggnadsnämnd äger uppdraga åt en eller flera ledamöter i nämnden eller åt befattningshavare hos nämnden att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall närmare angivas i nämndens beslut. Sådant uppdrag må dock ej avse befogenhet att besluta om framställning eller yttrande till Konungen, länsstyrelsen eller kommunens fullmäktige, att meddela föreläggande vid vite eller annat äventyr eller att slutligt avgöra ärende, som är av principiell innebörd eller eljest av större vikt.

Nämndens beslut rörande uppdrag, som i första stycket sägs, skall underställas länsstyrelsens prövning.

Beslut, som meddelas på grund av delegationsbemyndigande, skall anmälas vid nämndens följande sammanträde. Som synes skall nämndens bemyn-

digande — till skillnad från tidigare särskilt redovisade nämnder inom såväl den oreglerade som den reglerade förvaltningen — underställas länsstyrelsen för prövning. Det har ansetts, att någon kontroll ur kommunal synpunkt icke erfordras, men väl en ren legalitetskontroll. Då byggnadsnämndernas beslut ofta får mycket omfattande ekonomiska konsekvenser, har man genom denna regel velat skapa garantier för, att innehållet i byggnadsnämndernas delegationsbeslut står i full överensstämmelse med författningen och blir så klart avfattade, att tvekan ej skall behöva uppkomma om deras närmare innebörd.

I enlighet med vad som gäller för övriga redovisade nämnder är syftet med delegationsreglerna att bereda byggnadsnämnden möjlighet att från sig avlasta löpande ärenden av mindre betydelse och ärenden av rent teknisk natur, som är av rutinmässig karaktär. Delegation kan tänkas ifrågakomma av ärenden, som rör befogenhet att medge vissa undantag från sådana förbud mot nybyggnad, som kan bli aktuella i samband med tillkomst eller ändring av utomplansbestämmelser samt av ärenden, som gäller mindre avvikelser från föreskrifter om byggnads yttre och inre anordnande.

Hälsovårdsnämnd

Enligt hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 skall i varje kommun finnas en hälsovårdsnämnd. Antalet ledamöter får icke understiga fem. Om möjligt bör läkare och veterinär vara ledamöter i nämnden. Saknas sådana skall tjänsteläkaren respektive tjänsteveterinären närvara vid nämndens sammanträden, i den mån nämndens ordförande finner deras närvaro erforderlig och de icke hindras av andra tjänsteåligganden. Vid hälsovårdsnämnds sammanträde äger enligt 10 § förste provinsialläkaren, länsveterinären, tjänsteläkaren och tjänsteveterinären rätt att närvara.

Nämnden äger uppdraga åt en eller flera ledamöter i nämnden eller åt befattningshavare hos nämnden att på nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet därvid skall närmare anges. Sådant uppdrag må dock ej innefatta befogenhet att besluta om framställning eller yttrande till Konungen, länsstyrelsen eller kommunens fullmäktige, om föreläggande vid vite eller om verkställande av åtgärd på försumlighs bekostnad. I likhet med reglerna för byggnadsnämnd skall hälsovårdsnämnds beslut rörande uppdrag underställas länsstyrelsen för prövning.

Varje kommun utgör ett hälsovårdsområde. Föreligger fastställd stadsplan eller byggnadsplan för visst område, utgör detta område hälsovårds-tätort. Finnes föreskrifter erforderliga utöver hälsovårdsstadgans bestämmelser avseende den allmänna hälsovården, kan sådana föreskrifter meddelas i lokal hälsovårdsordning. Till en hälsovårdsnämnds uppgifter hör bl. a. att utöva livsmedelskontroll inom hälsovårdsområdet. Enligt 95 § livsmedelsstadgan den 21 december 1951 får vissa beslut och åtgärder

meddelas av nämndens ordförande eller av därtill förordnad ledamot eller tjänsteman hos nämnden. Beslut, fattat med stöd av sådant förordnande, skall anmälas för nämnden vid dess följande sammanträde.

Skolstyrelse

Kommun skall enligt skollagen den 6 juni 1962 sörja för undervisningen av barn i grundskola samt främja åtgärder i syfte att bereda barn och ungdom undervisning i kommunal yrkes- och fackskola ävensom i statligt och kommunalt gymnasium.

I varje kommun skall finnas en skolstyrelse och i princip en skolchef. Skolstyrelsen är styrelse för grundskolan och de övriga här nämnda skolorna, där sådana finns i kommunen. Om kommunens fullmäktige så beslutar, äger enligt 15 § skollagen skolstyrelsen uppdraga åt särskild inom styrelsen bildad avdelning eller åt ledamot eller åt skolchef, annan skollärdare eller särskild i kommunens tjänst anställd befattningshavare att på styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i **fullmäktigebeslutet**.

Motsvarande bestämmelse om delegation fanns i skolstyrelselagen den 21 december 1956. I förarbetena till denna lags delegationsregler framhölls bl. a. vikten av, att styrelsens arbetsuppgifter fördelades på de olika avdelningarna inom styrelsen på så sätt, att grupper av ärenden av visst slag från alla skolformer tillfördes en och samma avdelning. Man ville ha en fördelning av ärendena efter en vertikal princip och icke en uppdelning på avdelningar efter de olika skolformerna (horisontal princip). I Kungl. Maj:ts proposition nr 182/1956 framhöll chefen för ecklesiastikdepartementet, att en vertikal fördelning av ärendena var av synnerligen stor betydelse för styrelsen. Dess möjligheter att enhetligt leda skolutvecklingen i kommunen och skapa samhörighet mellan de olika skolformerna var beroende härav.

Några anteckningar

I många kommuner har utvecklingen gått mot en centralisering av socialvårdens organisation. I flertalet städer har inrättats en socialvårdsbyrå, som betjänar två eller flera sociala nämnder. För landskommunernas del ingår en motsvarande byråorganisation ofta i kommunalkontoret. Där kommunalkontor inrättats, betjänar detta nämligen i större eller mindre omfattning även socialvårdens organ. Till byråerna eller kontoren har knutits tjänstemän med arbetsuppgifter inom två eller flera nämnders verksamhetsområden. Det var för att skapa smidiga regler om tillsättande av sådana befattningshavare som lagen den 22 maj 1953 om tillsättning av vissa befattningshavare inom socialvården tillkom. I många kommuner har inrättats en fakultativ nämnd, som skall vara styrelse för socialbyrån. En sådan styrelse,

som väljes av fullmäktige, har i allmänhet till uppgift att vara anställningsmyndighet för befattningshavare vid byrån och handlägga frågor rörande semester, tjänstledighet och övriga personalärenden, att göra upp förslag till inkomst- och utgiftsstat för socialbyrån, att bereda sådana allmänna ärenden, som kan bli föremål för behandling av mer än en nämnd, samt att med uppmärksamhet följa socialvårdens utveckling och framlägga förslag och vidtaga åtgärder för socialvårdens främjande.

Som nämnts möjliggör 1953 års lag en tjänstemannamässig centralisering av socialförvaltningen med bibehållande av de särskilda nämnderna. Korresponderande stadganden till denna lag finns i 5 § andra stycket socialhjälpslagen och 10 § tredje stycket barnavårdslagen.

KAPITEL 4

Spörsmål kring den kommunala självstyrelsen

Motivering för en ny kommunindelning

Indelningssakkunniga, som av chefen för inrikesdepartementet tillkallats för att utreda huruvida en revision av indelningen i borgerliga primärkommuner kunde anses påkallad, avgav i februari 1961 sitt betänkande. (Principer för en ny kommunindelning SOU 1961: 9.)

De sakkunniga grundar sitt ställningstagande på undersökningar rörande befolkningsutvecklingen i de nuvarande kommunerna, kommunernas finanser, utvecklingen beträffande vissa viktiga kommunala förvaltningsuppgifter samt det interkommunala samarbetets omfattning. Resultatet av dessa undersökningar visar enligt de sakkunniga, att starka skäl föreligger för åtgärder i syfte att få till stånd en allmän översyn av den primärkommunala indelningen. Vid en ny indelning skulle man enligt utredningen beakta såväl näringsgeografiska synpunkter som önskemålet att få lämpliga förvaltningsområden för den kommunala verksamheten. Enligt de sakkunniga kommer därvid de nya kommunerna att byggas upp kring livskraftiga centralorter, och i de flesta fall kommer dessa kommuner att bilda underlag för en fördelaktig och positiv befolkningsutveckling. En kommun, skapad efter angivna principer och med ett minsta invånarantal av 8000 år 1975, kommer enligt utredningen att kännetecknas av en stabiliserad befolkningsutveckling samt av att en förhållandevis stor del av befolkningen kommer att bo samlad i och i närheten av centralorten. Vidare, säger de sakkunniga, kommer i det övervägande antalet kommuner landsbygdsbefolkningen att antalsmässigt dominera över stads- och köpingsbefolkningen. I flertalet kommuner kommer tätortsbefolkningen att utgöra halva totalbefolkningen medan — totalt sett — tätortsbefolkningen kommer att vara större än glesbygdsbefolkningen och stads- och köpingsbefolkningen större än landsbygdsbefolkningen.

En ny indelning av riket i borgerliga primärkommuner på sätt här angetts kommer att beröra praktiskt taget alla städer. För flertalet blir det nuvarande stadsområdet en mindre del av det nya kommunterritoriet. I sådana fall försvinner staden som en geografisk och administrativ enhet och kvar kommer endast att finnas begreppen tätort och glesbygd.

Indelningssakkunnigas förslag att mera allmänt söka förena tätort och glesbygd till kommuner, som skall från näringsgeografisk synpunkt utgöra

sammanhållna regioner, betraktar chefen för inrikesdepartementet såsom den mest genomgripande skillnaden i förhållande till kommunindelningsreformen år 1952 (Kungl. Maj:ts proposition nr 180/1961). Att en ny kommunindelning i första hand bör bestämmas av de principer, som med hänsyn till kommunernas uppgifter och funktioner måste anses mest ändamålsenliga, är de sakkunniga och departementschefen eniga om. Sålunda skall de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet beaktas, när det gäller att finna den lämpligaste indelningen. De sakkunniga säger härom.

Även om de olika förvaltningsuppgifterna var för sig skulle behöva olika underlag för en rationell organisation så torde den väsentligaste synpunkten vara att erforderlig samordning kan komma till stånd. Lokalisering av företag, bostäder och service, anläggande av vatten och avlopp, skolväsendets ordnande, byggande av ålderdomshem, andra sociala anordningar och ett flertal kommunala åtgärder i övrigt är beroende av varandra och bör alla beaktas i den samhällsplanering en kommun skall kunna bedriva. Härför erfordras emellertid att kommunen omfattar ett område med sådan geografisk avgränsning och sådan struktur, att det utgör en ur samhällsplaneringssynpunkt naturlig enhet. Vidare bör i kommunen finnas en centralort av sådan storlek och med sådant läge, att den med hänsyn till kommunikationsförhållanden, befolkningens geografiska spridning, kontaktinriktning o. s. v. utgör en lämplig lokaliseringsort för den samhällsservice, som kommunen skall tillhandahålla.

Den föreslagna indelningsreformen bygger på kommunernas frivilliga medverkan och icke som 1952 års indelningsreform på tvång. De sakkunniga föreslog vissa åtgärder för att vägleda kommunerna i deras ställningstaganden och för att underlätta och understödja såväl samarbete mellan kommunerna som frivilligt genomförande av sammanläggningar.

De sakkunnigas betänkande lades till grund för ett inom inrikesdepartementet upprättat förslag till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. I den till riksdagen avlåtna propositionen (nr 180/1961) hade därjämte föreslagits, att en översyn av rikets indelning i borgerliga kommuner skulle göras efter vissa angivna riktlinjer, som nära anslöt till de av de sakkunniga förordade principerna. Riksdagen antog lagförslaget och lag utfärdades den 23 februari 1962. Denna innehåller bl. a. bestämmelser om att det för varje län skall finnas en av Konungen fastställd plan, som skall utvisa den med hänsyn till befolkningsförhållandena och den ekonomiska utvecklingen ävensom de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet samt förhållandena i övrigt lämpligaste indelningen av länet i kommuner. Samtidigt som riksdagen antog lagförslaget, godkände den de i konstitutionsutskottets motivering upptagna principerna för uppgörande av dessa planer. Dessa principer innefattar allmänna riktlinjer för det interkommunala samarbetet och kan sägas utgöra rättesnören, då det gäller att taga ställning till önskemål om kommunsammanläggningar.

Ny kommunindelning och den kommunala demokratien

Jämsides med strävandena att åstadkomma livskraftiga kommuner med förutsättningar att i största möjliga utsträckning tillgodose kommunmedlemmarnas intressen löper ett för vårt folk angeläget och viktigt önskemål; önskemålet om kommunmedlemmarnas aktiva deltagande i den kommunala styrelsen och om deras medbestämmanderätt i fråga om kommunernas utveckling.

Det framhålles icke så sällan att i en parlamentarisk demokrati — åtminstone i större sammanhang — de enskilda medborgarnas medbestämmanderätt i det närmaste har uttunnats till allenast en känsla av aktivt deltagande. Alltsedan tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar har det för en kommuns utveckling ansetts betydelsefullt, att det aktiva deltagandet i de kommunala angelägenheternas handhavande haft sin förankring hos befolkningen inom kommunens olika delar. Detta anses fortfarande betydelsefullt icke minst därför, att det är ägnat att stärka förtroendet för och tillfredsställelsen med den demokratiska styrelseformen.

Grundtanken i 1862 års kommunalförordningar var friheten. Inom förordningarnas vida ram skulle varje kommun ha frihet att handla efter sina egna förutsättningar och sitt eget sinne. Men upphovsmännen till förordningarna hade också ett annat syfte med lagstiftningen. Genom att bereda kommunmedlemmarna tillfälle att delta i de allmänna angelägenheternas förvaltning ville man ge dem en medborgerlig fostran till ansvarskänsla och politiskt omdöme, till fromma icke blott för det kommunala utan även för det statliga livet. Det anses allmänt att de förväntningar som kommunalreformens förespråkare hyste om betydelsen av det medborgerliga deltagandet i de allmänna angelägenheternas förvaltning, har blivit uppfyllda. Kommunindelningsskommittén yttrar i sitt betänkande härom (SOU 1945: 38).

Den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land i motsats till i de flesta andra länder, torde i väsentlig mån få tillskrivas den insikt i samhällsproblemen, den förståelse för allmänna och enskilda behov och intressen och den känsla av gemensamt ansvar för allmänt väl, som självstyrelsen i kommunerna har förmedlat till folkets breda lager. I den kommunala självstyrelsen har vårt demokratiska samhällssystem sin säkraste förankring. Riksdagsmännen rekryteras i stor utsträckning ur de redan i allmänna värv erfarna kommunala förtroendemännens led. Det gemensamma sysslandet med kommunens angelägenheter har bidragit till att utjämna motsättningarna mellan olika folkgrupper och till att skapa samförståndsanda och samhällssolidaritet.

Den kommunala självstyrelsen har under det gångna århundradet sålunda visat sig vara icke blott en styrelseform under vilken önskad utveckling kunnat genomföras utan den har även ansetts äga ett värde i och för sig, nämligen såsom ett medel i det moderna samhällets jämlikhetssträvanden.

Då uttrycket kommunal självstyrelse användes för att beteckna, att de styrda skall deltaga i styrelsen av sig själva, benämnes detta led i självstyrelsebegreppet stundom den kommunala demokratien. I decennier har man talat om att den kommunala självstyrelsen i nu angiven mening är i fara. Särskilt livligt har detta talesätt blivit i samband med förestående kommunindelningsreformer. Främst synes det då ha varit de i kommunalt arbete verksamma, som gett uttryck för sin oro över att självstyrelsen skulle komma att gå förlorad. Intresset hos flertalet kommunmedlemmar rörande frågorna om den kommunala självstyrelsen har i flera utredningar bedömts som ringa. Det har sagts, att i de flesta fall torde det vara först vid de allmänna kommunala valen som medlemmarna i gemen intresserar sig för och kritiskt granskar den kommunala maktutövningen. (Ex. kommittén för kommunal upplysningsverksamhet, SOU 1947:76.) Nämda kommitté framhöll, att om valhandlingarna skall få verklig betydelse, måste de kompletteras med att åtminstone ett relativt stort antal kommunmedlemmar beredes tillfällen att på ett mer effektivt sätt deltaga i skötseln av samhällsangelägenheterna.

En beräkning av antalet kommunala förtroendeposter är naturligtvis svår att göra icke minst med hänsyn till de ständiga förändringarna inom den kommunala verksamheten. Under slutet av 1950-talet uppskattades antalet dylika poster till omkring 150 000. Då en förtroendeman ofta samtidigt bekläder flera uppdrag antogs antalet poster vara fördelade på omkring 100 000 personer.

Vid sina överväganden har indelningssakkunniga berört frågan om förtroendemannainstitutionen. I betänkandet sägs.

Det är givetvis ofrånkomligt att ett minskat antal kommuner medför minskning i det sammanlagda antalet förtroendeuppdrag och då framför allt uppdrag i ledande ställning. Detta kan innebära olägenheter men måhända kan också vissa fördelar därav påvisas. Olägenheterna skulle självfallet bli allvarliga om kommunmedlemmarna därigenom berövades möjligheterna att deltaga i den kommunala självstyrelsen i den utsträckning som motsvarade deras intresse och förmåga. Värdet för vårt samhälle av aktiva insatser på detta område och av den skolning, som deltagandet i den kommunala verksamheten kan ge, torde icke kunna över-skattas. Det är dock för det första ingalunda givet att de minskade möjligheterna att erhålla förtroendeuppdrag måste stå i direkt proportion till ett minskat antal kommuner. Dels kan uppdragen vara flera i en större kommun än i en mindre och dels finns ofta utrymme för större spridning av uppdragen på flera händer om så anses lämpligt. Vidare torde erfarenheterna från de redan nu relativt stora kommunerna inte behöva inge några farhågor i dessa avseenden. En fördel som man når med större kommuner är att uppdragen kommer att ge rikare utbyte eftersom möjligheterna att aktivt verka och nå positiva resultat blir större i och med att kommunens resurser ökar.

Då betänkandet remissbehandlades, framhöll omkring 200 kommuner — ofta med skärpa — att ett genomförande av den av de sakkunniga föreslagna reformen skulle komma att innebära ett försvagande av den kom-

munala självstyrelsen. Därvid åsyftades i regel att lekmanainflytandet över kommunalförvaltningen skulle komma att minska.

Inrikesministern tog i propositionen upp denna fråga och yttrade bl. a.

Problemet kommunal effektivitet contra kommunal demokrati är ett avvägningsspörsmål, som det givetvis kan råda delade meningar om och där meningarna kan växla från tid till annan. Det torde dock innebära en stark förenkling av problemet att påstå, att vi nu står vid en gräns, då effektivitetskravet icke kan drivas längre av hänsyn till den kommunala demokratin. För att nå det underlag för kommunernas verksamhet, som i det föregående angivits som önskvärt, behöver en indelningsreform generellt icke leda till kommuner med högre invånarantal än vad åtskilliga redan nu uppnått. Några nya problemställningar med hänsyn till den kommunala demokratin behöver sålunda icke uppkomma men väl kan dessa frågor bli aktualiserade på andra håll än där de nu förekommer. För våra nuvarande större kommuners vidkommande torde några kännbarare olägenheter icke kunna påvisas; i vart fall kan problemen icke betraktas som olösliga.

Det torde för övrigt vara en missuppfattning att tro att bildandet av större kommunenheter, fullmäktigesystemet och de kommunala frågornas invecklade beskaffenhet varit av avgörande betydelse för ett avtagande intresse hos folk i gemen för kommunens frågor. Redan tidigare då förvaltningen var mindre komplicerad och då envar kunde deltaga i besluten på kommunalstämma var intresset ofta obetydligt och i många fall bidrog det ringa deltagandet i stämmorna till att fullmäktige infördes utan att systemet var obligatoriskt. Svårigheten att rekrytera intresserade personer till kommunala uppdrag är för närvarande framträdande icke minst i småkommunerna. Det antagandet ligger måhända nära till hands att den utökning och omläggning av skolans undervisning i samhällskunskap, som pågår, kan ytterligare stimulera intresset för allmänna angelägenheter och att redan befintliga möjligheter för kommunmedlemmarna att påverka det kommunala skeendet då skulle visa sig tillräckliga. Enligt min mening är de nu berörda frågorna av utomordentlig betydelse och jag har för avsikt att genom kontinuerliga överläggningar med företrädare för kommunerna söka få till stånd åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratin.

I anledning av propositionen väcktes vid 1961 och 1962 års riksdagar motioner i vilka framställdes yrkanden om utredningar rörande frågor av betydelse för den kommunala demokratien.

I de likalydande motionerna till 1961 års riksdag I: 713 och II: 858 hemställdes bl. a., att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle ge till känna vad i motionerna anförts beträffande åtgärder, ägnade att inom ramen för en ny kommunindelning skapa förutsättningar för en effektivt fungerande kommunal självstyrelse med bevarat och förstärkt medborgarinflytande i fråga om kommunens angelägenheter.

Motionärerna framhöll — av intresse i förevarande sammanhang — att valet får stå mellan en begränsad och i vissa fall kanske mer eller mindre fiktiv självbestämmanderätt i flera av de nuvarande kommunenheterna och en förstärkt och reell kommunal demokrati i näringsgeografiskt och befolkningsmässigt bättre sammansatta kommuner. De fortsatte.

Att de förändringar i den primärkommunala indelningen som utvecklingen

framtingat kommer att skapa omställningsproblem för det kommunalpolitiska livet bör dock inte förnekas. En av konsekvenserna av en kommunsammanslagning är att antalet kommunala förtroendeposter för de områden som beröres blir färre. Detta är givetvis i och för sig inte någon önskvärd utveckling. Att å andra sidan se dessa förändringar som isolerade och bärande argument mot en indelningsreform vore att se de kommunala organen som självändamål och invånarnas krav på service som sekundära. Dessutom förekommer på många håll en påtaglig koncentration av uppdrag på ett fåtal personer. I den utsträckning detta är ett tecken på att alltför få är villiga att åtaga sig kommunala uppgifter, skulle ju en kommunsammanslagning kunna möjliggöra en spridning av uppdragen, vilket ju ur många synpunkter vore önskvärt.

I de likalydande motionerna till 1961 års riksdag I: 715 och II: 860 framfördes bl. a. yrkanden om skyndsamt utredning rörande olika möjligheter att stärka den kommunala självstyrelsen. I motionerna framhölls bl. a., att med hänsyn till den betydelse som den kommunala självstyrelsen har för medborgarnas aktivitet i samhälleliga angelägenheter, det borde vara självklart, att värdet därav måste tillmätas större betydelse än synpunkten effektivitet inom den kommunala förvaltningen. Vidare påpekades i motionerna att det »torde vara ett önskemål, att den kommunala demokratien skall kunna förstärkas inte minst i de större kommunerna».

Vid 1962 års riksdag yrkades i två likalydande motioner I: 246 och II: 299 utredning av frågan om ökat medborgarinflytande över den kommunala verksamheten genom val av stadsdels- respektive kommunaldelsråd.

Konstitutionsutskottet som i samband med propositionen förehäft, jämte andra, här nämnda motioner begärde i sitt utlåtande nr 1, att riksdagen måtte anse dessa motioner besvarade genom vad i utskottets utlåtande anförts och hemställt.

Konstitutionsutskottet framhöll i utlåtandet att den omständigheten, att de nya kommunerna i regel kommer att omfatta långt större ytvidd än de nuvarande, kan komma att ställa ökade krav på översyn av vissa delar av kommunallagstiftningen samt fortsatte.

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

Även i den allmänna debatten kring de nya kommunblocksbildningarna har frågorna kring medborgarnas möjligheter att delta i och följa den kommunala förvaltningen behandlats.

Det har uttalats, att i stora kommunbildningar kommunmedlemmarnas

intresse för kommunala frågor försvinner. Man har menat, att förtroendemännen i sådana kommuner blir maktfullkomliga, att den accelererande utvecklingen mot större tätorter reducerar medborgarnas inflytande på samhällsfrågornas behandling. Orsaken härtill skulle vara att lusten att åtaga sig kommunala uppdrag minskar i takt med den ökande omfattningen och svårighetsgraden hos dessa uppdrag. Man fruktar också att ett reducerat antal kommunala enheter kommer att leda till statsdirigerad kommunal förvaltning. Det framhålles därför nödvändigheten av att möjligheter öppnas för en lokal förankring i politiska frågor, så att medborgarna skall få tillfälle att göra aktiva insatser i samhällsarbetet. Härigenom — sågs det — kommer man också att kunna motverka, att de tidigare småkommunerna kommer att känna sig eftersatta i sina utvecklingsmöjligheter. Och vidare att en intim kontakt mellan de valda och väljarna möjliggöres, så att den för allt kommunalt arbete så betydelsefulla lokal- och personkännedomen ej går förlorad. Då det i vårt land i de flesta fall betraktas som självfallet, att de kommunala besluten så långt möjligt bör utformas efter överenskomelse mellan olika åsiktsriktningar, därvid alla meningsriktningar skall utöva ett kontinuerligt och direkt inflytande i församlingar och nämnder, bör också den kommunala organisationen ge ett stort antal kommunmedlemmar tillfälle att aktivt deltaga i handläggningen av de offentliga angelägenheterna.

Sammanfattningsvis, menar man, kommer nu det antal människor bli mindre, som kommer att få styra, som skall förankra förvaltningen hos folket, som skall fostra andra och som själva skall fostras i praktiskt regerande.

Som framgår av de anförda tankegångarna synes man vilja understryka, vad som här tidigare antytts, nämligen att den kommunala demokratien icke blott skall tjäna som medel att åvägabringa rationella och för det stora flertalet acceptabla resultat utan även fostra kommunmedlemmarna i demokratisk anda. Det anses därför, att deltagandet i de kommunala angelägenheternas handhavande bör vara så brett som möjligt.

Några synpunkter på den kommunala självstyrelsens livsduglighet

Som tidigare berörts har inom vida kretsar ansetts att den kommunala självstyrelsens livskraft är i avtagande och detta oberoende av förestående ändringar i den primärkommunala indelningen. Det medborgerliga intresset för kommunala angelägenheter och för aktivt deltagande i angelägenheternas handhavande sågs ha försvagats. Detta i sin tur anses bero på en mängd olikartade omständigheter. I det närmast följande lämnas en kortfattad redogörelse för vad som i angivet hänseende göres gällande.

De enskilda vill använda sin fritid för avkoppling. Obenägenheten att sätta sig in i samhällsfrågor och att taga på sig samhällsuppgifter tycks

bli allt vanligare. I äldre tid, då de kommunala uppgifterna var få och föga invecklade, kunde dessa skötas mer formlöst. Genom den fortlöpande folkomflyttningen från glesbygd till tätorter har det kommunala planeringsarbetet blivit svårare. Åldersfördelningen hos kommunbefolkningen innebär ständiga förskjutningar i skatteunderlag och utgiftsbehov. Den allmänna höjningen av levnadsstandarden och den ökade fritiden har ökat kraven på kommunal service. De kommunala frågorna kräver nu, att de förtroendevalda ägnar mycken tid åt lösningen av dessa och att de valda har både vilja och förmåga härtill. Åtskilliga ansvarsmedvetna kommunalmän torde nu tyngas av vetskapen, att de icke på allvar kan bemästra allt det arbete, som anförtrotts dem. Möjligheterna att förena enskilda sysslor med effektiva insatser i samhällsarbetet har blivit mindre. Detta har ogynnsamt påverkat rekryteringen av förtroendemän. Men även andra omständigheter anses ha bidragit härtill. Som följd av den omfattande författningsregleringen och genom alla anvisningar, känner sig förtroendemannen bunden och berövad sina möjligheter att handla på sätt, han själv anser riktigt. Skulle till äventyrs ett uppdrag vara förenat med ringa arbetsinsats, t. ex. att vederbörande nämnd eller styrelse sammanträder blott ett fåtal gånger om året, anses ett sådant uppdrag just till följd av sin betydelselöshet icke erbjuda någon lockelse för dugliga medborgare.

Med den kommunala verksamhetens ökade omfattning har också, anser man, följt sämre möjligheter för den stora allmänheten till information och inblick i vad som sker.

Det mest framträdande draget hos äldre tiders självstyrelse var att man knöt olika företag och uppgifter till de människor som dessa angelägenheter direkt angick eller intresserade. I den lilla kommunen hade därför en gemenskapskänsla goda möjligheter att växa fram, att engagera kommunmedlemmarna i vad som hände och skulle hända. I den mån kommunerna vuxit, och de kommunala arbetsuppgifterna ökat i antal och omfattning, har avståndet mellan de förtroendevalda och kommunmedlemmarna i gemen blivit större. Det anses under dessa förhållanden vara av utomordentlig vikt, att de valda förtroendemännen får kontakt med allmänheten, och att de känner ett behov av att i ord och handling söka tillgodose medlemmarnas uppfattningar och önskemål.

I den mån kommunmedlemmarna önskat upplysningar, har det på många håll visat sig svårt att få sådana. Man har fått hålla sig till den information som förtroendemännen lämnar i de politiska partigrupperna, till officiella tryck och i viss mån till dagspressen. Fullmäktigesammanträdena anses icke ha något större informationsvärde för en åhörare. Det kan med hänsyn till den mångfald ärenden, som i allmänhet behandlas på ett fullmäktigesammanträde, t. o. m. för en ledamot erbjuda stora svårigheter att lämna en täckande redogörelse för de behandlade frågorna och för vilka åsikter, som varit av avgörande betydelse för de fattade besluten.

Här nämnda förhållanden har tidigare i viss mån varit föremål för uppmärksamhet från statsmakternas sida. Kommittén för kommunal upplysningsverksamhet (SOU 1947: 76) hade sitt arbete inriktat på åtgärder för ökad och förbättrad informationsverksamhet såvitt angick kommunala förtroendemän och tjänstemän. De åtgärder kommittén föreslog syftade rent allmänt till en aktivisering av kommunalförvaltningen — på längre sikt till ett stärkande av lekmannastyret. En annan utredning — kommittén för social upplysning — behandlade den upplysningsverksamhet, som i första hand riktar sig till den stora allmänheten. För den sociala upplysningens vidkommande förordades i denna kommittés betänkande (SOU 1949: 31) upplysning genom bl. a. film, utställningar, press, radio, trycksaker, bildtjänst, föredrags- och studieverksamhet samt information vid direkta förfrågningar. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning föreslog i sitt betänkande (SOU 1952: 47), att fullmäktige i landskommuner, köpingar och städer skulle ges rätt att anordna rådgivande folkomröstningar. Utredningen fann att, ehuru behovet av ett folkomröstningsinstitut icke kunde sägas vara påfallande, det ändock icke kunde bestridas, att ett sådant i vissa fall kunde ha ett värde. Så t. ex. ansåg utredningen att det i fall, där från teknisk synpunkt goda skäl förelåg för vardera av två lösningar och saken samtidigt ägde stort allmänt intresse, ett bestämt utslag av folkmeningen till förmån för den ena av dessa lösningar kunde visa sig vara av avgörande betydelse.

Även inom det kommunala livet har man varit verksam för att finna former för ökat intresse för den kommunala verksamheten. Sålunda har exempelvis inom stadsfullmäktige i Stockholm och Göteborg väckts ett flertal motioner i sådant syfte, (i Stockholms stadsfullmäktige motionerna nr 3/1946, 52/1947, 54/1947, 51/1953, 71/1962 och 112/1962; i Göteborgs stadsfullmäktige motionerna nr 348/1961, 201/1962 och 226/1963). Man har ansett att känslan av medansvar från de enskilda kommunmedlemmarnas sida blir starkare i en kommunalförvaltning, som ej är större än att lek-männen kan överblicka förvaltningsområdet.

I Stockholm har sålunda bl. a. föreslagits att den gemensamma förvaltningen skall kompletteras med lokala organ, som har till uppgift att handlägga vissa ärenden. Den centrala förvaltningen anses härigenom komma att bli tillförd impulser och insatser från personer med speciellt intresse för och erfarenhet av förhållandena i skilda stadsdelar. (För behandlingen och resultatet av de i Stockholms stadsfullmäktige väcka motionerna nr 3/1946, 52/1947 och 54/1947 har redogjorts å sid. 22 of.).

I de inom Göteborgs stadsfullmäktige väckta motionerna har föreslagits, att stadsfullmäktige måtte föranstalta om utredning av följande, som anses vara av betydelse för den kommunala demokratin: utökning av antalet fullmäktige, organiserad kontakt mellan de beslutande kommunala instanserna och invånarna i stadens olika delar, införande av s. k. enkla frågor vid stadsfullmäktiges sammanträden, ökad utrednings- och skrivhjälp åt

fullmäktiges ledamöter samt riktlinjer för den verksamhet som bedrivs av fristående kommunala organ. Stadsfullmäktige har ännu icke tagit ställning till yrkandena om utredning.

Den allmänna debatten kring den kommunala självstyrelsens problem har också sysslat med hithörande frågor. Förslagen har varit många. Man har önskat mer information från förtroendemännens sida och ansett, att dessa bör i större utsträckning och i den offentliga debatten svara på kommunmedlemmarnas frågor och öppet redovisa konfliktämnena. Det har ansetts, att vid fullmäktigesammanträdena fullmäktiges tryck alltid skall delas ut till åhörarna. I vidsträckta kommuner skulle man kunna förlägga fullmäktigesammanträdena till olika orter. Vidare anses det, att kommunerna mera allmänt borde utge informationstidskrifter och att de skulle anställa pressombudsmän. Likaväl som det i radio förekommer lokala idrottskrönikor skulle man både i radio och i television kunna ordna med lokal information och debatt rörande kommunala angelägenheter. Särskilt anses detta böra ske i samband med de allmänna kommunalvalen. Lokala ideella och fackliga föreningar borde ges tillfälle att yttra sig i vissa frågor. I diskussionen om det minskande antalet förtroendemän har man framhållit såsom önskvärt, att kommunerna icke rationaliserar bort smånämnderna, och att de i kommunalt arbete nu verksamma förtroendemännen även i fortsättningen skall få möjligheter att deltaga i de kommunala angelägenheternas handhavande. Arbetet i en nämnd med begränsade arbetsuppgifter anses ge en viss skolning, som kan bli till nytta för vederbörande förtroendeman i ett framtida och kanske betydelsefullare sammanhang. Till sist kan nämnas ett förslag av innehåll att kommunens styrelse men ej övriga nämnder skall utses genom majoritetsval och icke såsom nu med anlitande av proportionellt valsystem. Härigenom skulle det kommunala politiska arbetet mera komma att likna det rikspolitiska med regeringsbildande majoritet och proportionell partirepresentation i utskotten. En sådan ordning, menar man, skulle stimulera den offentliga debatten i kommunalpolitiken och höja den kommunala aktiviteten.

Kommunal angelägenhet eller ej?

I kommunalrättskommitténs direktiv har nämnts såsom en möjlig lösning, att rätten till delegation skulle vidgas på så sätt att avgörandet av visst ärende, som endast berör viss kommundel eller där bosatta medborgare, skulle överlämnas till exempelvis en nämndledamot och någon utanför nämnden stående person från denna del av kommunen. Detta förutsätter i sin tur att man kan finna uppgifter, som — med nuvarande betraktelsesätt i fråga om vad som är kommunala och allmänt samhällseliga angelägenheter — kan anses knutna enbart till viss kommundel eller där bosatta medbor-

gare. De närmast följande sidorna kommer att innehålla en kortfattad redogörelse för vilka uppfattningar, som äger inflytande på det här nämnda betraktelsesättet.

Till upplysningstidens statsrättsliga idévärld hörde tanken att låta en på lokala administrationsenheter uppbyggd lekmanaförvaltning ingå som ett led i en rationellt ordnad statlig förvaltningsapparat. Från franska revolutionen härstammar uppfattningen, att kommunerna har en okränkbar rätt till att handha sina egna angelägenheter. En fransk lag av den 14 december 1789 gjorde åtskillnad mellan kommunens naturligt egna befogenheter och sådana, som den utövade efter delegation från staten.

Enligt 1859 års kommittémotiv gav orden »sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» i den grundläggande kompetensregeln den borgerligt kommunala verksamheten en administrativ karaktär samtidigt som uttrycket förutsatte att de kommunala angelägenheterna hade sin rot och sin uppkomst uti och från de gemensamma intressen, kommunen hade att vårda. Vid sidan av angelägenheter, där kommunen sakenligt ägde handla med frihet, skulle emellertid alltid komma att finnas sådana »där hon till följd av regeringsmaktens föreskrifter vore förpliktad att vidtaga åtgärder».

Om 1862 års kommunalförordningar har det bl. a. sagts, att de syftade till att skapa självständiga lokala förvaltningsorgan, vilka skulle främja materiell och andlig utveckling i riket med tillvaratagande av de särskilda orternas intressen och möjligheter och detta på ett smidigare och billigare sätt än en ytterligare utvidgad central förvaltningsorganisation skulle leda till. Redan före 1862 års kommunalförordningar hade emellertid tagits några steg mot en modern kommunallagstiftning. I 1817 års förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd samt 1843 års förordning om sockenstämmor i riket föreskrevs, att socknarna skulle ombesörja vissa förvaltningsuppgifter inom bl. a. undervisningens och fattigvårdens områden.

Den kommunala självstyrelsen såsom en komplettering till den statliga förvaltningsorganisationen har under de gångna åren fått en alltmer omfattande användning. Antalet kommunala förvaltningsorgan har ökat avsevärt framförallt under 1930- och 1940-talen, vilket bl. a. medfört, att antalet kommunala förtroendemän ökat i takt härmed. Lagstiftningsmakten står mycket fri, när det gäller att bestämma, om en samhällsuppgift skall skötas av kommunerna eller ej. Uppgifternas fördelning bestämmes utifrån rent praktiskt — administrativa överväganden. Härvid har det stundom visat sig vara lämpligt att lägga en uppgift på ett lokalt organ med lekmannainslag. Kommunerna har då ålagts uppgiften.

Samhällsförhållandena ändras emellertid snabbt på det ena området efter det andra, vilket bl. a. kan medföra att samhällsuppgifternas handhavande överflyttas från stat till kommun eller omvänt. Såsom exempel från senaste tid kan nämnas vägväsendet, arbetsförmedlingen, uppborås-, polis- och

åklagarväsendet samt det kommunala domstolsväsendet. Uppfattningen om vad som bör handläggas av kommunala organ är i hög grad växlande. Detta gäller icke minst i våra dagar dels därför att lagstiftningen ideligen ålägger den offentliga förvaltningen nya uppgifter, som icke kan bedömas utifrån traditionella synpunkter, dels därför att de moderna kommunikationsmedlen medfört, att gränsen mellan lokala och icke-lokala angelägenheter sett ur rent förvaltningsteknisk synvinkel har mindre betydelse än i äldre tider. Härtill kommer att i ju högre grad en uppgift är av intresse för hela samhället, eller i vart fall för en vidare krets än den enskilda kommunen, desto större anledning att ställa de kommunala myndigheterna i ett beroendeförhållande till statsmyndigheterna. Det torde därför vara ogörligt att draga någon bestämd gräns mellan angelägenheter, som kan sägas vara rent kommunala och sådana som är statliga. Allmänna statsbidragsutredningen säger också i sitt betänkande (SOU 1952: 44) härom.

Utredningen har emellertid ställt sig den frågan om det verkligen är motiverat eller ens möjligt att uppdraga en gränslinje mellan principiellt statliga och kommunala arbetsuppgifter. Därvid har utredningen kommit till den uppfattningen, att en sådan gränsdragning i realiteten icke är hållbar. Såväl staten som kommunerna äro organ för samhällsverksamhet och det är ett intresse för såväl staten som vederbörande kommun att den samhälleliga verksamhet, som har anknytning till kommunen, bedrivs på ett ändamålsenligt och i allo tillfredsställande sätt. Att vissa samhällsuppgifter av praktiskt-administrativa skäl ansetts böra utföras av statliga och andra av kommunala organ kan härvid icke ha någon betydelse. Enligt utredningens mening är den faktiska arbetsfördelningen, sådan den angivits av statsmakterna, den enda gräns som i praktiken kan upprätthållas mellan statliga och kommunala uppgifter.

Sett ur kommunens synvinkel har begreppet kommunal angelägenhet under årens lopp genomgått en förändring och fått ett vidgat innehåll. Då man inom kommunalrätten talar om att en angelägenhet faller inom eller utom »den kommunala kompetensen», vill man ange, vilka uppgifter som kommunerna äger vårda enligt kommunallag och sådana specialförfattningar, som vid sidan av kommunallagarna omedelbart reglerar den kommunala verksamheten. Och vidare vill man ange den handlingsfrihet, som kan vara tillförsäkrad kommunerna i fråga om varje sådan angelägenhet. Den grundläggande bestämmelsen om den kommunala kompetensen finns i 3 § KL. Motsvarande bestämmelse fanns i tidigare gällande kommunallagar i vilka den infördes år 1948. Genom denna författningsändring ville man — till skillnad från tidigare rätt — bestämma den kommunala kompetensen såsom ett kvalitativt begrepp i stället för ett kvantitativt. Riktgivande för den enbart på 3 § stödda kompetensen skulle i framtiden bli det till kommunen knutna allmänintresset och icke såsom förut ett kommunmedlemmarnas gemensamhetsintresse. Kommunallagskommittén anförde i sitt betänkande (SOU 1947: 53) härom följande.

Låter man samhällsintresset vara det ledande motivet för kommunalverksamheten, kan större beaktande skänkas de olika angelägenheternas art och natur.

Befinnes det med hänsyn till arten av ett visst ändamål vara ett allmänt intresse, att en kommun främjar ändamålet, bör kommunen vara berättigad därtill, även om åtgärden kommer blott en mindre del av kommunens område eller ett mindretal av dess medlemmar direkt till godo. Den kommunala befogenheten i fråga om viss angelägenhet får sålunda bedömas ur synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o. s. v. att kommunen befattar sig med angelägenheten. Givet är, att man vid detta bedömande icke kan helt bortse från om den åtgärd varom är fråga gagnar ett större eller mindre antal kommunmedlemmar. Det förhållandet att en åtgärd tillgodoser ett behov hos flertalet kommunmedlemmar innefattar tvärtom i regel en anvisning om att ett samhällsintresse föreligger. Men det väsentliga är, att ett allmänt, ett samhälleligt intresse icke nödvändigtvis förutsätter att ett sådant kvantitativt betydande behov är för handen.

I anslutning härtill ersattes orden »sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter» i 3 § första stycket med orden »sina angelägenheter». I ett andra stycke gjordes en erinran om för vissa kommunala angelägenheter gällande sarslagstiftning.

I sin motivering för stadgandet i 3 § åberopade kommunallagskommittén vidare, att kommunerna i allt större utsträckning tagits i anspråk för att tillgodose till kommunområdena knutna allmänintressen, exempelvis inom socialvårdens och undervisningens områden. Kommunernas härigenom ändrade ställning hade bidragit till, att i det allmänna föreställningssättet undanskjuta gemensamhetssynpunkten även beträffande angelägenheter, som icke var reglerade i speciallagstiftning. Kompetensområdet skall således nu påverkas av vad som från den allmänna samhällsutvecklingens synpunkt kan vara lämpligt.

Kommittén underströk vidare att gemensamhetskravets ersättande med allmänintresset såsom den faktor som bestämmer den kommunala kompetensen finge anses ge kommunerna större möjligheter att sörja för de anordningar och anstalter av olika slag, som finnas erforderliga när tätbebyggelse uppstår. Den därmed avsedda kompetensutvidgningen sträckte sig emellertid längre. Den gällde »över huvudtaget allmännyttiga anordningar i särskilda kommundelar».

Ifråga om de uppgifter, som av statsmakterna ålagts kommunerna genom speciallagstiftning, de s. k. speciallagsreglerade förvaltningsuppgifterna, är dessa föremål för en ständig reglering. Statsmakternas utförliga föreskrifter syftar till att söka åstadkomma en rättvis fördelning bland landets invånare av de förmåner lagstiftningen ger och en likformig tillämpning i kommunerna av föreskrifterna i övrigt. Som tidigare framhållits framgår dessa uppgifters allmängiltiga karaktär även av det förhållandet, att fördelningen av dem på statliga eller kommunala organ närmast bestämmas av praktiskt-förvaltningstekniska skäl. Man torde kunna påstå, att den offentliga förvaltningen i våra dagar framstår såsom ett sammanhängande helt, vari statligt och kommunalt samordnats.

KAPITEL 5

Kommunalrättskommitténs överväganden och förslag

Inledande synpunkter

En lösning av delegationsfrågan efter de i direktiven antydda linjerna kan ses som allenast en komplettering till något redan bestående, som en följdriktig tillämpning av den kommunala självstyrelsetanken i traditionell utformning. Emellertid måste man enligt kommunalrättskommitténs uppfattning sammanställa den med, både för den kommunala verksamheten och överhuvud för de samhällliga uppgifternas lösande, viktiga angelägenheter. Man måste bl. a. undersöka vad vidgade delegationsmöjligheter kan innebära för den kommunala organisationen såsom en effektivt verkande förvaltningsapparat, för kommunmedlemmarna i gemen och för de i delegationerna verksamma förtroendevalda. Vidare — och det är kanske det viktigaste — vad sådana möjligheter kan komma att betyda från rättssäkerhetssynpunkt inom det stora verksamhetsområdet för den specialreglerade förvaltningen. I begreppet rättssäkerhet inrymmer kommunalrättskommittén också det angelägna önskemålet, att lagstiftarens intentioner inom de olika förvaltningsområdena i största möjliga utsträckning skall bli uppfyllda.

Ytterligare får genom en sådan reglering de parlamentariska och demokratiska formerna i den kommunala verksamheten icke bli åsidosatta. Det är ett känt förhållande, att de ständigt ökande kommunala uppgifterna till ej oväsentlig del hänför sig till sådana områden, där nämnder och styrelser har egen beslutanderätt. Utvidgad delegationsrätt får därför icke leda till att enskilda eller ett fåtal nämndledamöter ges växande makt, vilket måste betraktas såsom ett försvagande av kommunaldemokratien.

Viktig är också frågan, i vad mån en vidgad delegationsrätt med hänsyn till en ny kommunindelning är påkallad eller lämplig. Vid en sådan kommunindelning torde man under överskådlig tid få räkna med, att en talrik befolkning, bosatt utanför centralorten, kan komma att få ett politiskt avgörande inflytande på den kommunala verksamheten, liksom naturligtvis att förhållandena kan bli de rakt motsatta. Stora krav på insiktsfullhet och en stark vilja till samförstånd kommer under sådana omständigheter att ställas på de förtroendevalda, om ett eftersträvat gemensamt mål skall kunna uppnås. En reglering med hänsyn till kommande kommunsammanlägg-

ningar får därför icke komma att verka hindrande för en sådan strävan. En vidgad delegationsrätt får icke eftersträvas, därför att man önskar inge de små kommunerna förhoppningar om någon form av lokal självbestämmanderätt och härigenom förmå dem att påskynda ett samgående.

I den mån önskemålet att nå närmare kontakt mellan förvaltningen och de lokala problemen skall utgöra grund för utformningen av den kommunala organisationen, synas de regler, som skall tillgodose detta önskemål, böra vara så beskaffade, att de för överskådlig tid kan tjäna ett dylikt syfte. Först under sådana förhållanden kan de också komma att få betydelse för de allmänna strävandena att göra det kommunala arbetet mera lockande för de enskilda medlemmarna och att höja intresset för engagemang i samhällsarbetet.

Slutligen torde även kostnadssynpunkten böra beaktas.

Innan kommittén övergår till att närmare redogöra för sina överväganden, bör ytterligare en utgångspunkt för dessa överväganden redovisas.

Enligt gällande ordning ankommer det på kommunerna själva, att inom kommunallagstiftningens ram och med dess stöd åstadkomma en utformning av sin organisation, lämpad efter varje kommuns särskilda behov och förhållanden. Kommunallagskommittén yttrade härom i sitt betänkande (SOU 1952: 14).

Kommunerna böra åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Lagstiftningen bör därför icke innehålla tvingade bestämmelser i andra avseenden än sådana, i fråga om vilka det ur allmän synpunkt erfordras fasta regler och en enhetlig ordning i alla kommuner. Vidare bör lagstiftningen genom stadganden av fakultativ natur giva kommunerna möjlighet att efter eget skön bringa en viss i lagen angiven ordning i tillämpning. Men längre bör lagstiftaren icke ingripa reglerande utan giva kommunerna den rörelsefrihet och de utvecklingsmöjligheter på det organisatoriska området, utan vilka den kommunala verksamheten kan löpa fara att tyngas och förlora i effektivitet. Nu angivna principer ligga väl i huvudsak till grund också för gällande kommunallagar. Men kommittén har ansett dem böra framhållas och understrykas, därför att det icke saknats förslag, som syftat till en mer ingående reglering av de kommunala förvaltningsformerna i än det ena, än det andra avseendet.

I den lilla kommunen, där gemensamhetsintressena i stort sett kunde anses angå alla medlemmarna, behövde de krav, kommunen ställde på sina medborgare, icke te sig betungande för någon särskild grupp medlemmar. I en stor kommun följer av ökade skatteinkomster en utveckling av den kommunala verksamheten. Stundom kommer till synes klagomål över att en riktig avvägning mellan kommunalskatten och tillhandahållen kommunal service i kommunens alla delar icke tillräckligt beaktas. Medlemmarnas inställning i fråga om önskad kommunal service kommer alltid att växla beroende på deras behov och intressen. Olika uppfattningar om den kommunala enhetens utseende kommer därför alltid att finnas.

Hos de förtroendevalda har uppfattningen om de traditionella arbetsfor-

merna för den kommunala verksamheten vuxit sig stark. Skall en ändring komma till stånd, är det många, som skall övertygas om riktigheten härav.

Om man söker en reglering av organisationen, som skall ge möjligheter till lokal förankring av beslutanderätten i en kommuns olika delar, synes med hänsyn till ovan antydda omständigheter visst fog finnas för att en sådan reglering påbjudes i lag. Kommunalrättskommittén anser emellertid det icke möjligt och ej heller lämpligt att reglera den kommunala organisationen annorlunda än som f. n. är fallet; nämligen genom att låta kommunerna inom en yttre ram själva ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till varje kommuns skiftande behov. En sådan uppfattning står också i överensstämmelse med tidigare tänkesätt.

Därest kommunalrättskommitténs utredning leder till att vidgade delegationsmöjligheter, på sätt antytts i direktiven, kan och bör ifrågakomma, finner kommittén således, att en reglering endast bör sträcka sig till att undanröja de lagliga hinder, som må finnas härför. Samtidigt bör i övrigt ske en anpassning av gällande bestämmelser till en sådan ny ordning.

Allmänna synpunkter på vidgade möjligheter till delegation

Såsom huvudprincip för den kommunala förvaltningen gäller, att varje förvaltningsområde skall vara anförtrött ett för hela kommunen gemensamt förvaltningsorgan. En större kommun med ett stort antal arbetsuppgifter kräver en större förvaltningsorganisation och med den följer icke sällan ökade organisatoriska svårigheter. I kommunalrättskommitténs direktiv framhålles dels att sannolikheten för att en kommuns olika delar blir representerade i den kommunala förvaltningen avtager i takt med kommunens tillväxt, och dels att det ligger nära till hands att antaga att detta medför bristande orts- och personkännedom hos förtroendemännen och sämre kontakt med lokala problem, lokala synpunkter och önskemål. För att motverka sådana och liknande konsekvenser har departementschefen såsom en möjlighet angett, att avgörandet av ärenden, som endast berör viss kommundel eller där bosatta medborgare, skulle kunna överlämnas till ledamot eller suppleant i den centrala nämnden jämte en eller flera utanför nämnden stående personer i orten. Undantagna från sådan delegation skulle enligt direktiven vara de centrala förvaltningsuppgifter som handhas av kommunens styrelse.

Inom samhällslivets alla områden, måste för de olika verksamheterna finnas en organisation. I spetsen för denna står en central ledning och denna ledning måste bestå av en mindre grupp människor. Ju mer omfattande verksamheten är, ju mer utbredd och differentierad dess organisation, desto svårare får den centrala ledningen att hålla samman verksamheten. Det är ett känt förhållande, att med en omfattande organisation kan uppkomma en rad olägenheter, såsom otillfredsställande sakbehandling av ärenden,

bristande samordning av verksamheten, överdriven formalism och oklara ansvarsförhållanden. För att råda bot på dylika olägenheter tvingas ofta den centrala ledningen alltefter verksamhetens art att vidtaga olika åtgärder, t. ex. genomföra en sträng fördelning av arbetsuppgifterna, utfärda mer eller mindre ingående föreskrifter och anvisningar för att uppnå en enhetlig handläggning och bedömning av likartade frågor, eller skapa en särskild ordning för kontroll av verksamheten. En fördelning av arbetsuppgifterna och en specialisering av verksamheten, har visat sig vara en viktig förutsättning för att en stor organisation skall kunna sägas arbeta ändamålsenligt och med önskad stabilitet. Specialiseringen kan söka sig olika vägar, t. ex. att fördela arbetsuppgifterna efter deras art. En decentralisering av verksamheten på geografisk grund är en annan form av specialisering. Begreppet decentralisation kommer i fortsättningen att användas för att beteckna denna senare form av specialisering.

För de kommunala uppgifternas handhavande stadgar 4 § KL, att kommunens styrelse och övriga nämnder skall sköta förvaltning och verkställighet. Att beslutanderätt i avsevärd omfattning tillkommer styrelse och nämnder är tidigare redovisat.

Den kommunala verksamheten ledes av en mindre grupp förtroendemän — kommunens styrelse. I den lilla kommunen är det styrelsen, som till stor del sköter arbetsuppgifterna inom den oreglerade förvaltningen. Allt eftersom kommunen blir större, överflyttas uppgifter från styrelsen till särskilt för dem inrättade nämnder.

I vår största kommunala organisation, Stockholms stads, har fördelningen av arbetsuppgifterna på olika organ fått stor omfattning. Som framgår av redogörelsen i kapitel 3 följer man vid fördelningen av arbetsuppgifterna huvudsakligen en specialisering efter ärendenas art, men även en viss fördelning på geografisk grund förekommer. Socialhjälpstyrelserna utgör ett exempel härpå. Möjligheterna till delegation av beslutanderätten har inom huvudstadens förvaltning till största delen utnyttjats på så sätt, att inom nämnderna bildats ett antal expertgrupper, som var och en sysslar med vissa bestämda uppgifter; så exempelvis inom fastighetsnämnden.

En vidgad delegationsrätt på sätt antytts i direktiven skulle innebära, att man i den stora kommunen inom hela förvaltningsområdet skulle kunna till viss del decentralisera verksamheten. De skäl som talar för en sådan organisationsform skulle vara, att man i största möjliga utsträckning vill försäkra sig om att ärenden med särskild lokal anknytning skulle tillföras lokala synpunkter och önskemål, och att den orts- och personkännedom hos de förtroendevalda, som man i de små kommunerna bedömer som en tillgång, skulle bevaras. Det anses att man genom att delvis decentralisera beslutanderätten också skulle kunna vinna ökat intresse för den kommunala verksamheten hos kommunens invånare och ökad vilja hos kommunmedlemmarna att aktivt engagera sig i denna verksamhet ävensom att ett

större antal medlemmar skulle få tillfälle att deltaga i de kommunala angelägenheternas handhavande.

Om man utgår från nu gällande funktionsfördelning kan vid en specialisering på geografisk grund uppkomma en hel del olägenheter av olika art. Därest de synpunkter som talar för en decentralisering av verksamheten skulle få bestämma förvaltningsorganisationens utformning, synes det kommunalrättskommittén, att de intressen dessa synpunkter avser att tillvarata, bör vara av stor betydelse för den kommunala verksamheten och för att utstakade förvaltningsmål skall kunna uppnås. Kommunalrättskommittén skall i fortsättningen belysa frågeställningen och söka klarlägga, om det är möjligt att till viss del decentralisera förvaltningen utan att ändra på grundläggande och viktiga regler för såväl den oreglerade som den reglerade förvaltningen. Under vilka förutsättningar vidgade delegationsmöjligheter skall kunna anses ha betydelse för den kommunala demokratien kommer därvid också att beröras.

Utformningen av en kommunal organisation stöter på mångahanda svårigheter och ofta talar tungt vägande intressen än för den ena än för den andra ståndpunkten. Med hänsyn till alla de skilda och skiftande kommunala verksamhetsområdena måste en avvägning mellan olika intressen till förmån för en ståndpunkt alltid bli osäker, irrationell och underkastad ständiga förändringar. Frågan om vidgade delegationsmöjligheter på geografisk grund synes vara sammansatt av en mångfald sådana intressen och ståndpunkter. Vid sitt ställningstagande har man att beakta, att den kommunala organisationen bör arbeta smidigt, enkelt, snabbt och ekonomiskt samt ge bästa möjliga resultat men samtidigt ge utrymme för ett brett lekmannainflytande, som under demokratiska former skall kunna träffa avgöranden. Tidigare tänkesätt skall tillvaratagas, samtidigt som man genom centralortstanken i viss mån vill skapa en ny ordning. Delegationsfrågan tycks innehålla spörsmålet, hur man skall kunna förena organisation med frihet — tradition med förändring.

Såsom å sid. 58 framhållits bör vissa både för den kommunala verksamheten och överhuvud för de samhällsliga uppgifternas lösande viktiga intressen äga inflytande på de kommunala organens uppbyggnad och verksamhetsformer. Till sådana intressen hör, att det kommunala organet skall arbeta effektivt och kunna tillgodose kraven på rättssäkerhet. Med effektivitet förstås icke endast, att ett förfarande skall vara snabbt och billigt utan det skall även ge så allmänt tillfredsställande resultat som möjligt. Hit hör också att kostnaderna blir begränsade både för organisationen och för den som i egenskap av part är beroende av en myndighets avgörande. Begreppet rättssäkerhet sammanfaller i viss mån med begreppet effektivitet i nu angiven mening men innehåller dessutom kravet på att beslut, som kan gripa in i den enskilda medborgarens liv, skall fattas av envar deltagande förtroendeman efter mogen prövning och självständig övertygelse under

ständigt hänsynstagande till enskilds rätt och frihet. Vidare skall parlamentariska och demokratiska former tillämpas vid angelägenheternas handhavande.

När kommunalrättskommittén i fortsättningen behandlar ett antal skilda kommunala uppgifter, kommer dessa att ställas i relation till någon eller några av de å sid. 58 angivna betydelsefulla frågorna. Även om flertalet av dessa kan knytas till envar förvaltningsuppgift, har kommunalrättskommittén funnit en sådan disposition ändamålsenlig. Härigenom undvikes alltför mycket upprepning av synpunkter.

Delegation inom oreglerad förvaltning

Den i departementschefens direktiv antydda vägen för en lösning av frågan, hur utrymme skall kunna beredas för en starkare förankring inom kommunens olika delar av den kommunala förvaltningen, leder tanken till bestämmelserna i 6 och 54 §§ 1862 års kommunalförordningar och till reglerna i bl. a. 5 § socialhjälpslagen.

Enligt 54 § i kommunalförordningarna — likartat innehåll hade 57 § i 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet — kunde kommunalnämnden, där den så fann nödigt, för olika delar av kommunens område sig till biträde antaga särskilda personer, vilka ägde handla på nämndens ansvar och efter de föreskrifter, nämnden meddelade. Kommunallagskommittén yttrade om detta stadgande, att denna bestämmelse torde ha varit avsedd att utgöra en ersättning för stadgandet i 1843 års förordning om sockennämnder, där nämndledamöterna gavs rätt att taga befattning med förvaltning och verkställighet envar inom sin rote. Kommittén anmärkte, att bestämmelsen icke syntes äga tillämpning på andra biträden än uppboridsmän och kontrollanter för hundskatt och för nöjesskatt. Den fann ej anledning att i sitt förslag till nu gällande kommunallag upptaga någon motsvarighet till denna bestämmelse.

De personer som kan biträda socialnämnden enligt 5 § i socialhjälpslagen deltagar ej i socialnämndens beslut. Om sådana »biträden» skulle ges rätt att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, torde följderna härav bli, att de skulle komma att betraktas som ledamöter av ett kommunalt organ. Socialhjälpsstyrelserna i Stockholm lärer icke kunna fränkännas karaktären av kommunalt organ.

För att bereda kommunerna delegationsmöjligheter på i direktiven antytt sätt skulle i första hand tillägg behöva göras till 43 och 45 §§ KL. Ett sådant tillägg skulle ge styrelsen (nämnden) rätt att uppdraga åt ledamot av styrelsen (nämnden) jämte i särskild ordning utsedda personer, att på styrelsens (nämndens) vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden. Då uppkommer först frågan; innebär en sådan regel, att kommunen som en odelad förvaltningsenhet kan splittras och, som en följd härav, att kon-

tinuiteten och enhetligheten inom förvaltningen råkar i fara? Frågan torde icke kunna besvaras, förrän man tagit ställning till vilka ärenden, som kommunen skall få rätt att överlåta till sådana delegerade för avgörande. I direktiven framhålles, med hänsyn till den sammansättning delegationerna skulle få, att de överlämnade ärendena icke enbart behöver avse rutinärenden; dock skall ärende av stor vikt eller principiell betydelse förbehållas den centrala nämnden.

Vad först angår rutinärendena har dessa i många kommuner ansetts böra delegeras till någon eller några ledamöter eller till tjänsteman. Ett skäl härför är att dylika ärenden ansetts tynga nämndsammanträdena och därför bör avgöras på ett enklare sätt, ett annat att en sådan ordning möjliggör att avgöranden kan träffas i tiden mellan nämndsammanträdena. Man har härigenom kunnat tillgodose de krav på snabbhet och enkelhet i förfarandet, som rimligen bör ställas på sådana ärendens avgörande. Vilka ärenden, som bedömes såsom rutinärenden, skiftar givetvis med kommunens och förvaltningsorganisationens utseende.

Vad angår de mer kvalificerade ärendena inställer sig först frågan, om man bör decentralisera beslutanderätten i ärenden, som är viktigare än de grupper av ärenden, som enligt nu gällande ordning delegeras till avdelning inom styrelse eller nämnd. Finner man att så bör ske, uppkommer stora svårigheter att bestämma dessa ärenden. Det gäller då att draga en gräns mellan de ärenden som är principiella och av stor vikt och övriga ärenden. Det torde vara omöjligt att med hjälp av en uppräknings- eller exemplifieringsmetod fastställa en sådan gräns. Den enda lösningen synes därför vara, att man vid en decentralisering av beslutanderätten, såsom norm i fråga om ärendenas vikt, följer vad som anses möjligt att delegera till avdelning, ledamot eller tjänsteman. Härigenom undviker man också konsekvensen, att exempelvis tre ordinarie ledamöter av en nämnd skulle vara obehöriga att besluta i ett ärende, där sådan behörighet skulle finnas hos en ledamot av nämnden jämte två personer från viss kommundel. Skulle omvänt en avdelning likaväl som en lokalt sammansatt grupp av personer tillerkännas beslutanderätt i alla ärenden, som ej är principiella eller av stor vikt, skulle detta innebära ett alltför stort avsteg från gällande regler om beslutförhet (quorumregler) och därmed också ett försvagande av den kommunala demokratien.

En annan fråga är av vikt i detta sammanhang, nämligen om samme ledamot i den centrala nämnden skall medverka i de olika lokala delegationerna. Det framstår som otillfredsställande, om olika personer i den centrala nämnden tillsammans med lokala representanter skulle behandla samma slag av ärenden och måhända meddela olika beslut i frågor av likartad innebörd. Även om samme ledamot i den centrala nämnden får tjänstgöra i de olika delegationerna, utgör detta icke i och för sig någon garanti för likformighet i avgörandena. Meningen är ju, att de lokala in-

tressena och meningsriktningarna skall få öva inflytande på avgörandena. En detaljerad reglering och kontroll från den centrala nämndens sida skulle emellertid kunna trygga likformigheten i avgörandena. En regel om fullständig enighet såsom villkor för beslut skulle måhända verka i denna riktning.

Om nu lokala representanter skall få deltaga i avgörande av ärenden, som icke endast har rutinkaraktär, och som enbart har anknytning till viss del av kommunen, lärer medborgarna i kommundelen göra anspråk på, att deras representanter också verkligen representerar kommundelens olika meningsriktningar. De invändningar som i detta avseende riktades mot de föreslagna stadsdelsråden i Stockholm, torde även för delegationsfrågans lösning vara aktuella. Även om man icke, såsom i fråga om stadsdelsråden, vill betrakta de lokala representanterna som något slags opinionsorgan, måste emellertid det kravet ställas, att förefintliga lokala meningsriktningar skall ha möjlighet att öva inflytande vid avgörande av angelägenheter av ej ringa vikt och med anknytning enbart till vederbörande kommunedel. I annat fall lär besluten ej komma att godtagas av medlemmarna i kommundelen. De kommer av dem att betraktas såsom ej tillkomna i demokratisk ordning, vilket strider mot det allmänna syftet att i kommunens olika delar skapa förtroende för och tillfredsställelse med styrelseformen. De lokala representanterna skall svara för de lokala synpunkterna och önskemålen. Det intresse för samhällsarbete, man räknar med att finna hos de lokala representanterna, torde i första hand vara inriktat på att de för sin kommun del skall få — från sina utgångspunkter — viktiga och legitima intressen och synpunkter tillgodosedda och mindre att de skall lägga allmänna eller ideologiska betraktelsesätt till grund för sitt handlande i en föreliggande fråga.

Vill man ge de lokala representanterna beslutanderätt i ärenden av ej endast rutinkaraktär, framstår det såsom nödvändigt att skapa en ej alltför liten organisation. Kommunen får då indelas i distrikt, där vart och ett skall utgöra en efter ortens förhållanden naturlig enhet. Representanterna i de lokala organen får utses antingen av vederbörande nämnd, av fullmäktige eller genom direkta val.

Enligt gällande ordning väljes en delegation eller avdelning av vederbörande nämnd. Härvid bestämmes genom enkel majoritet, vilka ledamöter som skall ingå i delegationen eller avdelningen. Nämnden bestämmer också i vilken utsträckning delegationsmöjligheterna enligt givet bemyndigande skall utnyttjas. Om nämndledamot jämte ett antal personer från viss kommunedel skall få beslutanderätt i frågor av större eller mindre vikt, synes denna ordning icke böra få gälla. Proportionellt valsätt torde få införas för att förhindra, att exempelvis den politiska meningsriktning som har majoritet i nämnden bestämmer, att samtliga distriktsrepresentanter skall tillhöra samma politiska parti. Vidare synes det föga tillfredsställande, om den centrala nämnden skulle bemyndiga en distriktsnämnd att fatta beslut

i vissa frågor, men ej en annan distriktsnämnd i likartade frågor. Så kan tänkas inträffa, om en distriktsnämnd icke ansetts ha tillräckliga kvalifikationer eller tidigare fattat beslut, som icke stått i överensstämmelse med den centrala nämndens intentioner. Att möjligheten att få fatta beslut på det lokala planet skall vara beroende av huvudnämndens inställning från fall till fall, synes vara ägnat att motverka det allmänna syftet med en decentralisering av beslutanderätten.

Skall representanterna i distriktsnämnderna utses genom direkta val, torde som villkor härför böra uppställas, att distriktsnämnderna får meningsfyllda ting att syssla med. Detta får nämligen anses vara en förutsättning för, att ett allmänt intresse för sådana val skall kunna påräknas. Genom att stadga direkta val av distriktsrepresentanter inför man emellertid en för hela vår förvaltning främmande princip, nämligen att tillägga direkt folkvalda personer förvaltningsuppgifter.

Mest tillfredsställande synes därför den lösningen vara, att fullmäktigeförsamlingen utser distriktsrepresentanterna. Kvar står emellertid frågan om representationen i distriktsnämnden skall följa den politiska sammansättningen av fullmäktige eller den inom distriktets väljarkår rådande fördelningen av meningsriktningar.

En annan fråga är om representanterna i distriktsorganet skall bo inom distriktet, eller om personer med t. ex. sin arbetsplats förlagd dit skall kunna komma i fråga, en sak icke helt utan betydelse. Som bekant kan nämligen våra värderingar som bofasta inom en kommun del strida mot våra värderingar som arbetstagare i samma kommun del. Man ser olika på saker och ting i egenskap av trafikant, förälder, idrottsintresserad, sommarstugeägare o. s. v.

I detta sammanhang kan erinras om att nämndval enligt nuvarande regler icke kan ske sockenvis eller för andra territoriellt bestämda områden inom kommunen samt att, i fråga om socialhjälpstyrelserna i Stockholm, det icke finns några bestämmelser, att ledamot skall vara bosatt inom distriktet eller ha sin verksamhet där.

För närvarande får suppleant icke regelmässigt vara ledamot i en delegation med beslutanderätt. Om suppleant i den centrala nämnden således skall kunna ingå som ledamot i en distriktsnämnd fordras en ändring av 43 § b) och 45 § andra stycket a) kommunallagen. Sker en sådan reglering uppkommer följande. Om fullmäktige så bestämt, har suppleant i en nämnd yttranderätt. Han har emellertid ej rätt att med anhängighetsverkan framställa yrkande. Skall suppleant regelmässigt tjänstgöra i distriktsnämnd, synes han böra tillerkännas rätt att i den centrala nämnden icke blott få närvara och yttra sig utan även få framställa yrkanden i ärende, som berör distriktet men som handlägges av den centrala nämnden därför att det är principiellt eller av stor vikt. I annat fall kan det synas som om man i kommunen endast är angelägen om att låta lokala synpunkter och önskemål

äga inflytande på ärenden, vilka kan handläggas på distriktsplanet. För att syftet med lokal beslutanderätt skall bli tillgodosett kan även ifrågasättas, om icke ett distriktsorgan bör tillerkännas rätt att göra **framställningar** eller avge yttranden till fullmäktige.

Som torde ha framgått av redogörelsen å sid. 54 of. synes det helt allmänt vara svårt att finna kommunala angelägenheter, vilka bestämt kan sägas vara knutna endast till viss kommunal del eller där bosatta medborgare.

Flera angelägenheter har emellertid en påtaglig lokal anknytning. Detta gäller t. ex. då fråga uppkommer att bygga någon anläggning med placering i viss del av kommunen och kanske i viss mån också vid fastighetsanskaffning. Den kommunala verksamheten i dessa avseenden är omfattande, vilket bl. a. framgår av att utgifterna härför i allmänhet uppgår till en hög procent av kommunens totala utgifter.

Innan beslut om kommunala investeringar fattas måste dessa föregås av grundliga utredningar. Vilka investeringar en kommun skall göra bestämes av bl. a. befolkningens storlek, av förväntad tillväxt eller tillbakagång i denna, antalet barn i skolåldern och åldringar i icke arbetsför ålder samt av önskemål, som kommunen kan finna sig ha skyldighet att tillgodose. Till investeringar av sistnämnda slag räknas bostäder, förvaltningsbyggnader, anläggningar för olika fritidssysselsättningar, samlingslokaler, lekplatser och restauranger. Behandlingen av ärenden rörande sådana investeringar är i allmänhet mycket omfattande. Behovet av anläggningen i fråga skall utredas och prövas. Därefter sker planering och kostnadsberäkning. Så kan följa omfattande kontakter med statliga myndigheter. Till slut kommer byggnadstiden.

Vart och ett av dessa huvudmoment innehåller en mängd ställningstaganden och beslut. Vid utredningen av behovet är det viktigt, att den samhälleliga utvecklingen blir allsidigt belyst, och att bedömningen härav blir så objektiv som möjligt. Planeringen av anläggningen måste taga sikte på ett ekonomiskt gynnsamt förlopp; det räcker ej att se blott till kostnaderna för själva byggandet av anläggningen. De som skall samverka vid planeringen är kanske både myndigheter, byggherrar, projektörer, planerare, entreprenörer, långgivare och hyresgäster. Kontakten med statliga myndigheter innebär kanske, att dessa lämnar direktiv och ställer villkor.

Av det sagda torde följa, att handläggningen av ett byggnadsärende organisatoriskt kräver god samordning och omsorgsfull behandling. Det synes mycket svårt att i ett sådant ärende finna någon uppgift, där beslutanderätten lämpligen kan tilläggas ett lokalt organ. Kvar synes endast stå att man lokalt skulle kunna få besluta om anläggningens underhåll och allmänna skötsel. Emellertid är härvid att märka, att fullmäktige i stort tagit ställning till hur anläggningen skall underhållas och utnyttjas redan då beslut fattats om dess uppförande. Fullmäktige har nämligen vid sitt beslut vägt högre eller lägre byggnadskostnader mot mindre eller större underhålls-

kostnader och mot olika grad av utnyttjande av anläggningen. Fullmäktige har därför ett berättigat anspråk på, att dess intentioner härvidlag blir tillgodosedda.

För en kommun är det i allmänhet av vitalt intresse att skapa gynnsamma förutsättningar för ett rikt näringsliv. Ett utvecklat näringsliv är nämligen av största betydelse för såväl befolkningsutvecklingen som kommunens finansiella ställning. Det måste därför vara av allra största vikt att goda relationer upprättas och bevaras mellan de kommunala myndigheterna och företagare, som önskar starta industri eller rörelse av större eller mindre omfattning. En företagare skall därför icke behöva ha kontakt med fler myndigheter än nödvändigt, och han har berättigade anspråk på att kunna förutse hur hans angelägenheter kommer att handläggas. Ideliga förskjutningar mellan centrala och lokala beslutsorgan beroende på ärendenas vikt synes i sådana fall vara mindre lyckligt.

Till angelägenheter som får anses ha ett betydande lokalt intresse kan räknas exempelvis drivandet av elverk, kommunikationsföretag, vatten- och avloppsverk, bostadsbyggande, anordnandet av parker, lekplatser, idrotts- och andra friluftsanläggningar, vägbelysning, vägar, parkeringsplatser, gång- och cykelbanor, bibliotek samt samlingslokaler. Kommunalrättskommittén anser att kommunala affärsdrivande verk bör lämnas utanför diskussionen om vidgade delegationsmöjligheter. Anledningen härtill är att organisationen av dem främst måste bestämmas på grundval av företags-ekonomiska överväganden.

I fråga om övriga här nämnda angelägenheter kan först allmänt sägas, att många beslut på ett lokalt plan rörande sådana angelägenheter icke kan fattas utan att vederbörande distriktsorgan förfogar över tillgängliga penningmedel.

Vad angår bostadsbyggandet kan beslutanderätten rörande lokaliseringen eller planeringen av detsamma icke överlåtas till ett distriktsorgan.

Vad som i förstone kan synas vara lämpligt att decentralisera är de uppgifter som åligger kommunala organ, exempelvis jämlikt lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, Kungl. kungörelsen den 24 maj 1957 om familjebostadsbidrag samt Kungl. kungörelsen den 5 oktober 1962 om bostadslån.

Enligt 1 § i 1947 års lag äger kommun, om den så finner påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen eller område i vilket kommunen ingår och som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, ställa medel till förfogande att, enligt de grunder och i den ordning, som kommunen bestämt, användas till åtgärder i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad. Det är att märka, att i denna lag gjorts avsteg från den kommunala likställighetsprincipen. Detta har till följd att hyresgästerna i subventionerade fastigheter kan på skattekollektivets bekostnad gynnas med lägre hyra än

som svarar mot byggnadskostnaderna. Så länge lagen har denna utformning synes det lämpligast att bidragsverksamheten skötes av ett centralt organ.

Enligt de båda kungörelserna är kommunens styrelse eller annat lämpligt kommunalt organ förmedlingsorgan för i kungörelserna stadgad bidragsverksamhet. Familjebostadsbidrag beviljas av förmedlingsorganet, såvida icke bidragsärendet prövas vara särskilt svårt att bedöma eller eljest skäl är däremot, i vilka fall länsbostadsnämnden har att träffa avgörande. Bostadslån beviljas däremot icke av något kommunalt organ utan av länsbostadsnämnden, men kommunen har att under vissa förhållanden ansvara för förlust på lånet. Med hänsyn till de uppgifter i fråga om bl. a. undersökning och kontroll, som i kungörelserna ålagts förmedlingsorganen, och då en samordning med det kommunala bostadsstödet är önskvärt, synes en decentralisering av förmedlingsverksamheten innebära både stora organisatoriska olägenheter och risker för ett mindre enhetligt handlande. Härtill kommer att förmedlingsorganet har att beakta lämpligheten av ifrågasatt bostadsbebyggelse ur lokaliseringsynpunkt. Det är viktigt att man inom kommunen gör en objektiv avvägning av bostadsproduktionen i kommunens olika delar.

När det gäller anläggning eller förbättring av vägar, gator, gång- och cykelbanor förtjänar lokala önskemål stort beaktande. Förutsättningen för att önskemålen med säkerhet skall bli beaktade torde dock vara, att alla med ett anläggande eller förbättrande sammanhängande frågor handlägges lokalt. Och då särskilt avgörandet av frågan om anläggningen eller förbättringen skall komma till stånd, något som icke lär kunna ske utan att det lokala organet förfogar över anslag härtill. Anläggningsarbeten av nu nämnt slag bedrivs antingen i kommunens egen regi eller såsom entreprenadarbeten. Då en kommun driver egna arbeten anses detta främst bero på, att man härigenom når god samordning med kommunens arbetsplanering i stort och därmed också lägre kostnader för arbetenas utförande. Under sådana förhållanden måste det därför vara av allra största vikt att söka hålla kommunens arbetskrafts- och planeringsresurser i jämn sysselsättning och att tillse, att arbetstiden till fullo utnyttjas. En riktig planering av arbetena torde, då kommunen själv driver dessa, försvåras genom en lokal handläggning av vissa frågor.

En god planering och en objektiv avvägning får också krävas, när det gäller kommunala bidrag till det enskilda vägväsendet. För att bidrag skall kunna utgå fordras att vägföretaget är ägnat att tjäna ett allmänt intresse. Bidragsärendenas beredning torde därför böra handhas av ett centralt organ, där en långtgående planering av den erforderliga och på längre sikt kanske nödvändiga upprustningen av det enskilda vägnätet bäst synes kunna ske.

Vad angår vägbelysning kan framhållas, att det icke är en kommunal skyldighet att ordna belysning för att tillmötesgå invånarnas anspråk på trivsel i detta hänseende. Sådan skyldighet torde föreligga endast där detta

är påkallat ur trafiksäkerhetssynpunkt och måhända i fall, där ytterbelysning är motiverad från allmän ordningssynpunkt. I sådana frågor har lokala önskemål och synpunkter naturligtvis stor betydelse.

Beträffande anordnande av idrotts- och friluftsanläggningar gäller först såsom en förutsättning, att kommunen måste ha tillgång till lämpliga och välbelägna markområden. Även om önskan och vilja finns att göra insatser på detta område, kan det med hänsyn till bristande tillgång på mark vara svårt att tillmötesgå föreliggande behov.

I flera kommuner har man skapat ett särskilt organ för handläggning av frågor rörande idrotts- och friluftslivet. Skälen härför har bl. a. varit, att allt efter utvecklingens gång skiftande slag av anläggningar blivit erforderliga. Detta har medfört, att det för kommunerna tett sig svårt att avväga de olika behoven och bedöma vilka önskemål, som främst bör tillgodoses. Det behöver nämligen icke alltid vara de behov som låter mest tala om sig, som är de viktigaste, om man vill se till det helas bästa.

Stora investeringar har gjorts och kommer att göras i idrottsplatser, idrottshallar, friluftsbad, varmbadhus m. m. Det måste vara ytterst angeläget, att dessa anläggningar drivs på ett ändamålsenligt sätt och att det rätt sörjes för deras underhåll. Fråga är om icke utvecklingen går därhän, att det från alla synpunkter måste vara bäst, att i en myndighets hand »specialisera» eller samla alla angelägenheter, som rör allmänhetens rekreation och fysiska fostran inom alla åldersgrupper. Ytterligare en synpunkt är att anläggningar av sådant slag i stort sett fordrar samma expertis och samma maskinella utrustning.

Syftet med all offentlig biblioteksverksamhet är att tillhandahålla böcker åt alla dem som vill läsa och att göra läsarnas skara allt större. För detta fordras goda resurser och en välordnad bokservice. Utvecklingen torde gå mot att man i centralorten inrättar ett huvudbibliotek varifrån ett system av filialer grenar ut sig. Som komplettering till dessa kommer att nyttjas s. k. bokbussar (eller båtar) och cirkulerande boklådor. I och för sig torde det icke föreligga något hinder mot att ha en biblioteksstyrelse för varje sådant filialbibliotek. Utrymmet för självständiga arbetsuppgifter inom en sådan styrelse synes dock mycket begränsade.

I diskussionen om stadsdelsråd i Stockholm ansågs frågan om samlingslokalers handhavande vara en av de få angelägenheter, som med fördel skulle kunna skötas av råden.

Allmänna samlingslokaler torde i stor utsträckning vara tillkomna med stöd av statliga lån. Kungl. kungörelsen den 24 maj 1957 om statslån för anordnande av allmänna samlingslokaler m. m. stadgar såsom förutsättning för statligt lånestöd bl. a., att lokalerna opartiskt, i skälig omfattning och på skäliga villkor upplåtes åt envar inom orten verksam organisation. Kungörelsen stadgar härjämte att låntagaren är skyldig förvalta lokalen enligt reglemente, som fastställs av en statlig nämnd — nämnden för samlings-

lokaler — och att i övrigt underkasta sig de kontrollbestämmelser rörande förvaltningen, som Kungl. Maj:t finner skäl meddela. Vidare stadgas att låntagaren blir skyldig att återbetala lånet bl. a. om lokalerna icke opartiskt och i skäligen omfattning hålls tillgängliga för ändamål, som stadgas i kungörelsen, och om låntagaren till förfång för dessa ändamål utnyttjar lokalerna i uppenbart vinstsyfte.

År 1959 tillsatte chefen för socialdepartementet en utredning, samlingslokalsutredningen, som i sitt betänkande (otryckt) framhållit, att det finns anledning till ett betydande mått av försiktighet vid bedömningen av de framtida driftsekonomiska förutsättningarna för allmänna samlingslokaler. Utbyggnaden av televisionsnätet anses vara en bland flera faktorer, som gör att förutsättningarna att finansiera samlingslokaler blir allt svårare.

En angelägenhet av särskild lokal karaktär kan vara förvaltningen av vissa donationer. Kommunalrättskommittén utgår ifrån, att frågan om dessas handhavande vid ett samgående mellan kommuner löses i enlighet med de principer som nu tillämpas vid kommunsammanläggningar.

Delegation inom reglerad förvaltning

För den reglerade kommunala förvaltningen är det av synnerlig vikt att höga krav på rättssäkerhet blir uppfyllda. I begreppet rättssäkerhet inrymmer kommunalrättskommittén, såsom tidigare angetts, även att det förvaltningsmål, lagstiftaren eftersträvar inom de olika förvaltningsområdena, i största möjliga utsträckning främjas. Härvid spelar organisationens utformning en stor roll, ehuru givetvis verksamhetens resultat ytterst beror på de människor som är satta att handha denna verksamhet. Även de former, under vilka beslut träffas, har mycket stor betydelse för rättssäkerheten. Att lämna myndigheterna en långtgående frihet vid valet av handläggningsformer synes icke böra komma i fråga. Det är nämligen av stort allmänt intresse, att resultaten blir riktiga. Den enskilde skall i fråga om handläggningsformerna icke vara sämre ställd i en kommun än i en annan. Det får anses vara ett rättvisekrav att lika fall i handläggningshänseende behandlas lika.

I fråga om nämnder, som handhar reglerad förvaltning, framhålles ofta betydelsen av att de förtroendevalda ledamöterna äger lokal- och personkännedom. Det är framförallt inom den socialvårdande verksamheten, som dessa förhållanden bedömes vara av värde. Utvecklingen i vårt samhälle går mot en ökad koncentration av befolkningen till de större och ur närings-synpunkt mera differentierade tätorterna. I framtiden synes man få räkna med befolkningsförflyttningar även som följd av kravet på ökad rörlighet hos arbetskraften både geografiskt och yrkesmässigt. Den Orts- och personkännedom hos de förtroendevalda som nu må finnas kommer som en följd av denna utveckling att bli allt mindre. I samma mån minskar också skälen

för att Orts- och personkännedomens betydelse skall få äga inflytande på nämndorganisationens uppbyggnad.

Socialhjälp

Socialhjälp är dels obligatorisk och dels frivillig. Den är i princip både generell och utgår efter fri behovsprövning. Detta innebär, att hjälp skall utgå utan hänsyn till vad som kan ha orsakat hjälpbehovet, och att hjälpen — till storlek och form — skall avpassas helt efter omständigheterna i varje särskilt fall utan att vara bunden av författningsbestämmelser, som siffermässigt reglerar hjälpens storlek. Det har ansetts, att endast en generell och fritt behovsprövad hjälpform utgör garanti för den enskilde, att i varje nödläge — vad det än må vara förorsakat av och hur omfattande det än må vara — få erforderlig hjälp. Vad gäller den frivilliga socialhjälp ligger emellertid en väsentlig begränsning däri, att socialnämnden mycket väl kan finna behov föreliggande, men att kommunen av sparsamhetsskäl ej anser sig kunna hjälpa.

Chefen för socialdepartementet framhöll i propositionen till socialhjälpslagen vikten av att kommunerna i fortsättningen, liksom enligt fattigvårdslagen, skall ha full frihet att bevilja hjälp i all den utsträckning, de själva finner lämpligt. Han ville icke godtaga socialvårdskommitténs förslag, som bl. a. innebar, att kommunernas handlingsfrihet i fråga om socialhjälp skulle begränsas genom detaljerade regler om, när hjälp borde eller finge utgå.

En princip om fri behovsprövning är emellertid i verkligheten nästan icke möjlig att tillämpa. Om samma personer i en nämnd beslutar om all hjälpverksamhet, kan man utgå ifrån, att de följer vissa av dem själva skapade normer. Fördelas beslutanderätten på många händer får direktiv lämnas för bedömningen i syfte att motverka, att alltför stora variationer kommer till synes i de olika hjälpformerna. Med en decentralisering av beslutanderätten måste med nödvändighet följa en omfattande reglering, för att de beslutande organen skall kunna uppnå enhetlighet och effektivitet i sitt handlande. Här kan erinras om alla de skrivna och oskrivna bestämmelser, som kringgärdar den verksamhet socialhjälpstyrelserna i Stockholm bedriver. Huruvida en sådan reglering skulle vara ägnad att främja eller motverka socialhjälpslagens syften är en öppen fråga. I vart fall kan om en dylik reglering sägas, att de möjligheter som ledamöterna i styrelserna skulle få att anpassa besluten efter särskilda lokala förhållanden, personkännedom m. m. synes bli icke oväsentligt beskurna.

Av gångna tiders organisation av fattigvården torde framgå, att denna som huvudsakligt syfte icke haft att med stöd av lokal- och personkännedom hos förtroendemännen söka möjliggöra en riktig bedömning av föreliggande hjälpbehov. Fattigvård skulle meddelas restriktivt för att främja individens goda tendenser till självständig försörjning. Fattigvården skulle ha rätt att

kräva understödet tillbaka, disponera över den fattiges arbetskraft och tillgångar samt äga husbondemakt över fattighjonet. I disciplinärt syfte skulle användas inskränkning av underhållet. Därigenom ansåg man sig kunna motverka vanart, tredska, självsvöld, oordentlighet och sturskhet.

Barnavården

Genom 1960 års barnavårdslag infördes bestämmelser som, i jämförelse med tidigare lag, ger fler möjligheter till ingripanden i form av förebyggande åtgärder och omhändertagande. Syftet härmed är att med väl lämpade åtgärder på ett tidigt stadium söka bistå barn, som lever under eller hotas av otillfredsställande förhållanden. Den nya lagen innehåller regler, som i större utsträckning än tidigare bestämmelser möjliggör för barnavårdsorganen att vinna kännedom om och nöjaktigt utreda fall, där ingripande kan vara påkallat. Den innehåller också åtskilliga föreskrifter, avsedda att stärka den enskildes rättsskydd. Lagens bestämmelse, att juridisk sakkunskap bör vara företrädd inom nämnden, synes tillkommen för att skapa bättre garantier för, att utredningen i ärendena blir fullständig och tillförlitlig. Föredragande statsrådet yttrade i Kungl. Maj:ts proposition nr 10/1960 följande.

Kraven på ökad rättssäkerhet talar också för att den juridiska sakkunskapen bör i viss mån inta en särställning. Jag har med hänsyn härtill funnit mig böra föreslå, att i lagen införes en direkt anmaning till barnavårdsnämnderna att — om behovet av juridisk sakkunskap inte är tillgodosett inom nämnden — anlita biträde av lagfaren person.

Efter att ha framhållit, att sådan expert icke torde behöva medverka i annat än mera invecklade eller svårbedömda fall, fortsatte statsrådet.

I allmänhet torde juristen dock behöva följa handläggningen av ifrågavarande ärende mer kontinuerligt. Han bör därvid särskilt kontrollera, att utredningen blir fullständig, lämna anvisningar om de kompletteringar som krävs, tillse att bestämmelserna om rätt för den enskilde att yttra sig m. m. blir vederbörligen iakttagna, på nämndens uppdrag leda förhör samt ge vägledning för nämndens avgörande. Slutligen bör han också i erforderlig omfattning biträda med beslutens avfattning.

Enligt 14 § barnavårdslagen åligger det barnavårdsnämnd att utan dröjsmål inleda erforderlig utredning, då ansökan inkommit till nämnden, efter anmälan eller om nämnden på annat sätt fått kännedom om fall, där åtgärd som ankommer på nämnden kan antagas vara påkallad. Utredningen skall åsyfta att allsidigt klarlägga de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Detta gäller även sådana ärenden, som barnavårdsnämnd har att handlägga enligt föräldrabalken. Utredningens omfattning skall bestämmas av sakens beskaffenhet. Den är av avgörande betydelse för resultatet. Om ett ärende upptages på initiativ av barnavårdsnämnd, skall utredningen klarlägga, vilka olika beslut i sak, som kan vara möj-

liga. Händelseförlopp, sakförhållanden och personers egenskaper skall klarläggas, tillämpliga rättsregler urskiljas och tolkas. För att utredningen allsidigt skall belysa ärendet har myndigheten att leda utredningen. 15 och 19 §§ i lagen medger muntligt förfarande inför nämnden. Sådant förfarande anses ha stor betydelse, då det är fråga om att bilda sig en uppfattning om vederbörande part själv, om en persons lämplighet som vårdnadshavare eller om vissa sagesmäns trovärdighet.

Sedan utredningen avslutats, vidtager den slutliga bedömningen. Denna sönderfaller i två huvudavsnitt. Först skall nämnden pröva, om stadgade förutsättningar föreligger för ingripande. Nämnden är bevisskyldig för att någon t. ex. är i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder. Förutsättningar härför är exempelvis, att ett barn misshandlas i hemmet eller eljest där behandlas på sådant sätt, att dess kroppsliga eller själsliga hälsa utsättes för fara, eller att underårig på grund av sedeslöst levnadssätt, underlåtenhet att efter förmåga ärligen försörja sig, missbruk av rusdrycker eller på grund av annan jämförlig anledning bör bli föremål för åtgärder från samhällets sida. Finner nämnden i sagda exempelvis nämnda fall, att förutsättningar för ingripande föreligger, har den att bestämma, vilka åtgärder som skall vidtagas. Sådana kan t. ex. vara, att söka åstadkomma rättelse genom en eller flera förebyggande åtgärder eller att omhändertaga underårig för samhällsvård. Det senare skall ske, där förebyggande åtgärder bedömes vara gagnlösa, eller om sådana åtgärder vidtagits utan att medföra rättelse.

Fråga är vilken betydelse personkännedomen har i ärenden av antytt slag. Det kan icke vara riktigt, att personkännedom skall ersätta eller utan kontroll komplettera utredningen, såvitt denna gäller frågan om stadgade förutsättningar för ingripande föreligger. Bevisningen på denna punkt avser ju att kartlägga vederbörande parts hela livsföring. I så gott som alla fall kan en personkännedom hos någon nämndledamot icke ha något större värde i detta sammanhang. Nämndledamoten känner kanske parten (eller sagesmannen) såsom elev i skolan, som arbetstagare på arbetsplatsen eller som närmaste granne. Det kan ligga nära till hands att om t. ex. viss ofördelaktig uppgift bestyrkes av sådan ledamot, också övriga ofördelaktiga uppgifter anses sanna. Lämnas uppgifter i bevissyfte av nämndledamot, är det ett rättssäkerhetskrav av första ordningen, att dessa uppgifter tillföres handlingarna i ärendet, så att parten kan beredas möjlighet att taga del av dem och eventuellt bemöta dem. Även för överinstansernas rätta bedömning av ärendet, om nämndens beslut överklagas, är detta av utomordentlig vikt. Då nämnden funnit, att stadgade förutsättningar föreligger för ingripande, har den att taga ställning till vilka åtgärder, som skall vidtagas. Härvidlag kan en person- och miljökökännedom ha visst värde.

Om lekmannainflytandet skall anses ha stor betydelse för socialvårdsverksamheten, bör en sådan uppfattning knappast motiveras med, att lokal- och personkännedom kan finnas hos dem som har att fatta beslut. Verklig

personkännedom måste överhuvud höra till undantagen. Skälen är snarare, att vid själva bedömningen av utredningsmaterialet lekmanauppfattningar anses värdefulla, och att beslutade åtgärder i de flesta fall grundar sig på lämplighets- och skälighetssynpunkter. Sådana avgöranden anses passa väl för lekmanorgan, där besluten fattas efter rådslag mellan flera personer.

För den enskilde och samhället framstår såsom det väsentligaste, att avgörandena så långt det är möjligt tillgodoser kraven på saklighet, enhetlighet och snabbhet samt är allmänt förnuftiga. Det är ingalunda självklart, att den enskilde känner sig mest tillfreds med att hans sak prövas av lekmän från hemtrakten eller stadsdelen och som är bekanta för honom. Det är icke uteslutet, att under sådana förhållanden ett beslut uppfattas som utslag av välvilja eller ovilja eller, inom socialhjälpverksamheten, som ett uttryck för en större eller mindre grad av kommunal välgörenhet, för vilken vederbörande skall känna tacksamhet gentemot de bekanta personerna i nämnden.

Delegationsbestämmelserna i barnavårdslagen medger, att avdelning, ledamot eller tjänsteman inom nämnden, i fråga om möjligheter att ingripa, i stort sett endast kan vidtaga hjälpåtgärder, som innefattar råd och stöd. Önskar man vidga dessa delegationsmöjligheter och decentralisera beslutanderätten, synes detta kunna ske på två sätt. Antingen så, att den centrala nämnden sköter utredningen och konstaterar, att stadgade förutsättningar för ingripande föreligger och därefter delegerar ärendet, såvitt rör påföljens bestämmande, eller också genom att ärendets hela handläggning delegeras. Att för sistnämnda fall stadga begränsningar till följd av ärendenas större eller mindre vikt synes icke vara lämpligt. Det är sålunda icke klart att ett ärendes vikt allenast kan bestämmas efter det mer eller mindre ingripande innehåll ett beslut kan få. För den enskilda parten är nämndens avgörande av bevisfrågan — om stadgade förutsättningar för ingripande föreligger — det från rättssäkerhetssynpunkt viktigaste. Vill man göra gällande, att lokal- och personkännedom har den betydelsen för ärendenas rätta avgörande, att dessa faktorer bör bestämma organisationens utseende, synes därav också följa, att alla slag av ärenden, som angår enskild part, bör handläggas på det lokala planet.

I de flesta socialvårdsärenden torde det vara av stor vikt, att de personer i första instans, som kanske under en längre tid vunnit förtrogenhet med ett ärendes alla enskildheter, också handhar detsamma, då beslut av större vikt skall fattas. Inom barnavården eftersträvas att söka rättelse på annat sätt än genom vidtagande av den strängaste eller längst gående åtgärd, lagen medger. Skulle så emellertid visa sig nödvändigt, synes de personer vara bäst skickade att träffa avgörandet, som tidigare sysslat med ärendet. Ett ytterligare skäl för en sådan ordning torde vara, att ett lokalt beslutsorgan måste i sin hand ha alla de maktmedel lagen ger för att kunna uppträda med tillräcklig auktoritet och vinna respekt i sin verksamhet. Det får

icke förbises, att barnavårdsnämnderna också har att tillse, att samhällsskyddet blir tillgodosett.

Kan den som begått brottslig gärning bli föremål för vård enligt barnavårdslagen, må domstol, efter hörande av barnavårdsnämnd överlämna åt nämnden att föranstalta om erforderlig vård. Denna bestämmelse finns i 31 kapitlet 1 § brottsbalken.

Domstolen skall vid sitt bedömande taga ställning till, om skäl för åtgärd enligt barnavårdslagen föreligger. Därvid kommer naturligtvis barnavårdsnämndens yttrande att ha den allra största betydelse. Om domstolens avgörande resulterar i, att den underårige överlämnas för särskild vård, har barnavårdsnämnden att bestämma, först om vårdbehov överhuvud föreligger och därefter, vilken vårdform som skall väljas.

Av det sagda torde framgå, att brottspåföljden — överlämnande för särskild vård — för att den skall fungera väl, kräver ett nära samarbete mellan domstol och vårdorgan. Domstolen måste få ha ett berättigat anspråk på att få besked om, vad barnavårdsnämnden planerar och vidare, att nämnden verkligen kommer att vidtaga de åtgärder som nämnden i sitt yttrande till domstolen bör ha redovisat.

Sker en uppdelning av barnavårdsnämnderna på centrala och lokala organ med skilda befogenheter beroende på ärendenas vikt, synes detta komma att medföra särskilda svårigheter vid tillämpningen av här nämnda stadgande i brottsbalken. Man torde nämligen få räkna med att i ett ärende av här antytt slag både det centrala och det lokala organet blir engagerade. Framkommer därvid att de båda organen har olika uppfattningar i fråga om vårdbehov och vårdform, får domstolen att avväga vid vilken uppfattning störst avseende skall fästas.

De här anförda tankegångarna synes också kunna åberopas, när det gäller barnavårdsnämndernas betydelsefulla medverkan vid sådan åtalsprövning, som åklagare har att göra enligt lagen den 20 mars 1964 med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Nycterhetsvården

Delegationsmöjligheterna enligt nycterhetsvårdslagen är begränsade. Nycterhetsnämnden äger uppdraga åt ordföranden, en eller flera ledamöter eller viss befattninghavare hos nämnden att avge yttrande till polismyndighet i körkortsfrågor.

Enligt 32 § 2 mom. vägtrafikförordningen skall vid länsstyrelsens prövning av sådana frågor beaktas, huruvida sökanden gjort sig känd för nyktert levnadssätt. Har han sakfällts för fylleri, må han ej erhålla körkort innan två år förflutit från förseelsens begående, såvida ej kan anses uppenbart, att han ändock är att bedöma som en skötsam person.

För en nykterhetsnämnd synes yttranden i körkortsfrågor betraktas såsom rutinärenden. Möjligheterna att åberopa andra upplysningar än dem nämndernas register utvisar mycket begränsade. Förekommer sökanden icke i nämndens register, torde icke någon utredning vidtagas. Enbart upplysning av en enskild ledamot, som kan leda till ett avslag av ansökningen, bör icke av hänsyn till den enskildes rättsskydd få läggas till grund för nämndens yttrande.

Enligt nykterhetsvårdslagens bestämmelser har nämnden att föranstalta om utredning, när den genom anmälan eller eljest erhållit kännedom om, att någon använt alkoholhaltiga drycker till uppenbar skada för sig eller annan. Att personkännedom hos nämndens ledamöter därvid i någon större grad skulle öka möjligheterna till uppdagande av alkoholmissbruk är mindre troligt. Att ingripa mot en nära granne i en sådan angelägenhet ter sig säkerligen föga angenämt.

Sedan utredning verkställts — vilken i nykterhetsfrågor är svår och fordrar stor noggrannhet — har nämnden att pröva, huruvida parten missbrukar alkoholhaltiga drycker eller är hemfallen åt alkoholmissbruk. För att avgöra om en person exempelvis är hemfallen åt alkoholmissbruk, har man att taga hänsyn till beskaffenheten och intensiteten av alkoholmissbrukarens uppföranderubbningar. Om dessa är svårartade, är han att anse som hemfallen åt alkoholmissbruk, även om berusningstillfällena kommer rätt glest. Är uppföranderubbningarna däremot lindrigare, fordras det tätare berusningstillfällena för att han skall kunna betraktas som hemfallen i lagens mening.

När nämnden funnit bevisning för åtgärd föreligga, har den att vidtaga hjälpåtgärder, ställa parten under övervakning eller hos länsstyrelsen ansöka om tvångsintagning å allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare. Någon enhetlig bedömning står naturligtvis icke att finna, vare sig vid bevisprövningen eller vid bestämmandet av åtgärd. Hemfallen eller icke hemfallen åt alkoholmissbruk, övervakning eller ansökan till länsstyrelsen? Är den ena eller andra meningen, som kan råda härom inom nämnden, absolut felaktig? Att uttala sig om detta är ytterst vanskligt. Det kan därför knappast göras gällande, att en fördelning av beslutanderätten på flera organ skulle motverka några strävanden efter enhetligt bedömande.

Det anses vara av vikt, att nykterhetsnämnderna kommer begynnande fall av missbruk på spåren, och att de insätter åtgärder mot dessa redan på ett tidigt stadium. Den moderna nykterhetsvården har en förebyggande karaktär. Vid lindriga fall av missbruk skall hjälpåtgärder vidtagas, men detta förutsätter frivillig medverkan från partens sida. I sin tur förutsätter detta, att missbrukaren äger insikt om alkoholmissbrukets skadlighet, något som torde vara mindre vanligt.

Då nämnden finner, att hjälpåtgärder är erforderliga, kan den bestämma, att parten under viss tid skall stå i förbindelse med nämnden eller av denna

utsedd person s. k. förbindelseman. Tanken med denna bestämmelse synes vara, att man vill söka skapa personliga relationer mellan den alkohol-skadade och en medkännande människa, som kan bistå även med annat än allmänt trivselfrämjande åtgärder. När det gäller möjligheterna att nå resultat genom hjälpåtgärder, synes flera skäl tala för en nära lokal kontakt mellan nämnderna och dess klientel. Fråga är om icke en rätt bedriven upplysningsverksamhet från ett antal lokala organs sida skulle vara ägnat att främja nykterhetsvårdsarbetet.

Då länsstyrelse har att pröva fråga om tvångsintagning och därvid finner, att parten kan antagas låta sig rätta genom hjälpåtgärder, kan styrelsen enligt 31 § i nykterhetsvårdslagen uppdraga åt nykterhetsnämnd att föranstalta därom. Har länsstyrelse fattat slutligt beslut om tvångsintagning, har den enligt 34 § i vissa fall att föranstalta om verkställighet. I övriga fall ankommer det på nykterhetsnämnden att göra detta. 35 och 36 §§ i lagen innehåller bestämmelser om villkorligt anstånd med verkställighet av beslut om tvångsintagning, om förverkande av sådant anstånd samt om övervakning och lydtnadsföreskrifter vid villkorligt anstånd.

Den myndighet som har att föranstalta om verkställighet äger även bevilja villkorligt anstånd. Om särskilda skäl föreligger, äger dock länsstyrelse förordna om villkorligt anstånd, även om beslutet skall verkställas genom nykterhetsnämnds försorg. Den myndighet som förordnat om villkorligt anstånd äger förklara anståndet förverkat. Länsstyrelsen äger dock bemyndiga nykterhetsnämnden att besluta om förverkande av anstånd, som medgetts av länsstyrelsen.

I samband med beslut om villkorligt anstånd skall den beslutande myndigheten ställa parten under övervakning. Därjämte må, om så finnes påkallat, särskilda lydtnadsföreskrifter meddelas. Då beslut om anstånd meddelas av länsstyrelsen, kan denna uppdraga åt nykterhetsnämnd att förordna om övervakning och besluta om lydtnadsföreskrifter. Den myndighet som meddelat lydtnadsföreskrifter äger besluta om ändring av eller tillägg till dessa. Över nykterhetsnämnds beslut, som innebär förverkande av anstånd och meddelande av lydtnadsföreskrift, kan enligt 59 § besvär anföras hos länsstyrelsen.

Tänker man sig en delegation från ett centralt nykterhetsvårdsorgan till lokala organ i vissa nu uppräknade fall, torde svårligen kunna undvikas mycket omständliga organisatoriska förhållanden. Det viktigaste skälet mot en sådan ordning torde emellertid vara hänsynen till de människor som är föremål för nykterhetsnämndernas omvårdnad. Kontakten mellan nämnder och parterna samt deras anhöriga är oerhört viktig. Att splittra denna, genom att än den ena än den andra myndigheten företräder samhället gentemot dem, torde innebära onödig irritation och medföra känsla av osäkerhet hos dessa ömtåliga människor.

Vidare kan sådan uppdelning på centralt och lokalt organ vålla svårig-

heter, när det gäller polismyndighetens kontakter med nykterhetsnämnderna.

Polismyndighet har i lagen tillerkänts rätt att hos länsstyrelse göra ansökan om tvångsintagning. Så skall ske, om framställning från nykterhetsnämnd icke utan olägenhet kan avvaktas, vilket brukar vara fallet där missbrukaren till följd av sitt alkoholmissbruk är farlig för annans personliga säkerhet, kroppsliga eller själsliga hälsa, eller för eget liv, eller där missbrukaren, på grund av oförmåga att taga vård om sig själv, är i trängande behov av omedelbar vård. Dessa ärenden kan uppgå till närmare 20 % av alla intagningsärenden.

Innan polismyndigheten gör sådan ansökan, skall den samråda med nämnden, dess ordförande eller med tjänsteman i ansvarig ställning hos nämnden. Det måste ankomma på vederbörande i nykterhetsnämnden att i dylika fall omedelbart ställa all sin erfarenhet och all sin kännedom om den alkoholskadades beteende till polismyndighetens förfogande. Denna kan icke mer än högst några dagar hålla missbrukaren i förvar. Ansökan om tvångsintagning skall göras utan uppskov.

Vid en uppdelning av nykterhetsnämnden i ett centralt organ och lokala organ för blott vissa beslutsuppgifter kan för polismyndigheten uppkomma osäkerhet om, hos vilket organ eller hos vilka personer de tillförlitligaste och mest vederhäftiga uppgifterna står att finna.

Det kan i detta sammanhang erinras om att 31 kapitlet 2 § brottsbalken stadgar, att den som begått brottslig gärning såsom påföljd kan av domstol överlämnas för vård enligt lagen om nykterhetsvård. De synpunkter som tidigare framförts i anknytning till brottsbalkens bestämmelser om överlämnande för särskild vård enligt barnavårdslagen äger sin tillämpning även i fråga om nykterhetsvården.

Till sist skall här erinras om att nykterhetsnämnden i Stockholm i sin organisation inrymmer ett antal avdelningar, där varje avdelning förestår vissa distrikt och inom dessa svarar för alla ärenden, som gäller vård och behandling av eller eljest åtgärder avseende enskilda personer.

Byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd

Enligt byggnadsstadgans delegationsregler är delegation tillåten inom nämnden av ärenden, som icke är av principiell innebörd eller eljest av större vikt. Ehuru utrymmet för delegation härigenom synes ganska vidsträckt, torde i praktiken sådan icke förekomma annat än av rena rutinärenden. För såväl byggnadsnämnd som hälsovårdsnämnd gäller att länsstyrelse skall pröva lämpligheten av delegation. Med hänsyn till arten av de ärenden dessa nämnder har att handlägga med bl. a. stora krav på likformighet i avgörandena, torde det icke kunna förutsättas, att länsstyrelserna i framtiden blir mindre restriktiva i sin bedömning av möjligheterna till delegation.

Stor vikt måste fästas vid kvalifikationerna hos de personer som handhar dessa nämnders uppgifter. I fråga om båda nämndernas arbete är expertinflytandet ofta betydande.

Att fastställa vad som är ett principiellt ärende måste stöta på stora svårigheter. Även ett rutinärende kan innehålla en viktig principiell fråga. Vad som ur nämndens synpunkt kan te sig som ett rutinärende, kan för vederbörande part vara något helt annat. För denne kan exempelvis ett beslut ha stora ekonomiska konsekvenser. En ledamot behöver mångsidig erfarenhet för att kunna taga ställning till principiellt viktiga avgöranden. En sådan erfarenhet vinner han bl. a. genom att på nära håll följa byggnadsväsendets och hälsovårdens utveckling inom kommunen, sådan han lär känna den just genom att deltaga i handläggningen av de normala ärendena.

För att hos lokala organ inom kommunen kunna trygga likformigheten i avgörandena, torde noggranna anvisningar få utfärdas av det centrala organet. Även kontroll från deitas sida synes bli nödvändig. Skälen härtill är att avgörandena inom byggnads- och hälsovårdsnämndernas verksamhet ofta grundar sig på ett skönsmässigt bedömande. I de stadganden som myndigheterna har att tillämpa, har lagstiftaren stundom mer eller mindre klart angett grunderna för utövandet av myndighetens bestämmanderätt. Åt myndigheten har överlämnats att bestämma gränserna för sin myndighetsutövning. Författningsreglerna lämnar tillämpningsföreskrifter av innehåll, exempelvis »när så finnes påkallat», »när skäl därtill äro», »såframt oskäligt intrång icke orsakas därigenom» o. s. v.

Byggnadsnämnden och hälsovårdsnämnden har ofta ett intimt samarbete med andra nämnder inom kommunen. Utöver att sådant samarbete naturligen förekommer med kommunens styrelse och fakultativa nämnder ger ibland författningarna anvisningar härom. Som exempel kan nämnas 13 § i brandstadgan den 30 mars 1962, där anvisning lämnas, att i visst fall samråd med byggnadsnämnd skall äga rum. Som följd av skilda författningsbestämmelser kan understundom en nämnds kompetens gripa in i en annan nämnds kompetens.

En decentralisering av beslutanderätten torde med hänsyn till här anförda förhållanden komma att innebära försvårat samarbete och försämrad samordning.

Skolstyrelse

Delegation inom skolstyrelse skall enligt skollagens motiv följa en vertikal princip. En decentralisering av beslutanderätten kan bl. a. med hänsyn härtill icke förordas.

Sammanfattande synpunkter

För all kommunal verksamhet såväl inom den oreglerade som den reglerade förvaltningen är organisationens uppbyggnad av utomordentlig betydelse. Den skall vara ändamålsenlig för att rätt kunna handha sina uppgifter. Lekmannainflytandet i verksamheten skall medföra, att denna verksamhet — på kortare eller längre sikt — gagnar flertalet kommuninvånare.

Oreglerad förvaltning

Som framgått av vad kommunalrättskommittén anfört i detta kapitel, finns på den oreglerade förvaltningens område åtskilliga intressen och synpunkter att beakta, som talar mot en decentralisering av beslutanderätten, både i frågor av enklare och mera komplicerad beskaffenhet.

Flertalet ärenden av förstnämnda slag är s. k. rutinärenden. Enligt kommunalrättskommitténs uppfattning finns det icke något skäl av uteslutande organisatorisk art, som talar för att beslutanderätten i dylika ärenden skall decentraliseras. Någon särskild anledning till att lokala synpunkter och önskemål skall äga inflytande just på dessa ärenden synes i allmänhet icke föreligga. Ej heller torde handläggande av sådana ärenden på det lokala planet medföra, att slumrande intressen för kommunala angelägenheter väckes till liv hos kommunmedlemmarna i gemen.

Det har framhållits, att vid kommunsammanslagningar de tidigare kommunernas förtroendemän skulle kunna knytas till förvaltningen i den nya kommunen, om förvaltningsuppgifterna till viss del fördelades på lokala organ. I vilken utsträckning dessa förtroendemän skulle vilja medverka i lokala organ med rutinbetonade förvaltningsuppgifter är svårt att förutsäga.

Vid en decentralisering av beslutanderätten i frågor, som ej är att anse som rutinbetonade, möter särskilt viktiga intressen att beakta. Kommittén har å sid. 64 of. redovisat åtskilliga av dessa. Här skall endast ånyo framhållas svårigheterna att finna en godtagbar form för tillsättandet av de lokala organen, så att förutsättningarna att föra en samlad — och av befolkningen i kommunens olika delar accepterad — kommunal politik blir så gynnsamma som möjligt.

Vid sina överväganden har kommunalrättskommittén stannat för att icke förorda en lagstiftning, som skulle möjliggöra för kommunen att med stöd av delegationsreglerna decentralisera verksamheten inom den oreglerade förvaltningens område. En dylik reglering skulle innebära, att för kommunallagstiftningen grundläggande principer måste frångås. Möjligheterna för kommunens styrelse att leda förvaltningen och ha inseende över de fakultativa nämndernas verksamhet skulle avsevärt försvåras. En sådan reglering torde medföra, att effektiviteten i nämndernas arbete minskar. Osäkerhet i fråga om gränserna för den kommunala kompetensen kan

bli följden av en sådan decentralisation genom att exempelvis kravet på likställighet kommunmedlemmarna emellan förbises. Det kommunala revisionsansvaret torde komma att uttunnas. För att möjliggöra en sådan ordning, som antytts i direktiven, och för att tillgodose alla de intressen, som är förbundna därmed, måste så väsentliga ändringar i det bestående göras, att därigenom också möjligheter för en kommun öppnas att skapa en organisation, som i betydelsefulla avseenden skulle avvika från nu upprätt-hållna principer inom vår kommunala förvaltning.

Härtill kommer att en sådan lösning skulle kunna motverka de önskemål och strävanden att få utvecklingsdugliga kommuner, som är grunden för den föreslagna nya kommunindelningen. En lokal beslutanderätt i frågor med lokal anknytning kan synas ägnad att främja en känsla av samhörighet med den gamla kommunen, något som vid kommunsammanläggningar icke skall vara eftersträvansvärt. Här kan erinras om att i lagen om församlingsstyrelse bestämmelserna i fråga om organisationen av kyrklig samfällighet har ett sådant syfte. Där har möjlighet till lokal beslutanderätt i vissa angelägenheter öppnats därför att man funnit det önskvärt, att inom den större enhetens ram bevara intresset för den egna församlingen.

Mot en uppdelning av beslutanderätten på centrala och lokala organ talar även kostnadsskäl. Under de sistförflutna åren har de årliga kommunala utgifterna för löner och pensioner utgjort omkring en tredjedel av kommunernas samtliga utgifter. Ett lokalt organ med beslutanderätt i åtskilliga frågor torde icke rätt kunna fylla sin uppgift utan tillgång till tjänstemän, erforderliga hjälpmedel för utredningar och därmed också förvaltningslokaler. En uppdelning av beslutanderätten kommer med stor sannolikhet att försvåra ett rationellt utnyttjande av i kommunens tjänst anställda experter.

Besvärssakkunniga anför följande i sitt slutbetänkande med förslag till lag om förvaltningsförfarande (SOU 1964: 27).

I en av lekmän handhavd förvaltning kunna knappast sådana krav i handläggningshänseende ställas som de vilka innefattas i den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet. Successivt har kommunalförvaltningen emellertid utvecklats till en förvaltning med nästan lika starka tjänstemannainslag som den statliga förvaltningen. Även om vissa landskommuner fortfarande icke förfoga över tjänstemän eller eljest över personer, vilka äga förutsättningar att handhava en förfarandeordning, som föreskrives i en lag om förvaltningsförfarandet, torde dock vid den tidpunkt, då en sådan lag kan träda i kraft, den organisatoriska förstärkning av kommunerna, som pågår, ha nått så långt att några betänkligheter från organisatorisk synpunkt ej längre behöva möta mot en tillämpning av lagen om förvaltningsförfarandet å kommunala partsärenden. — — Nu anförda förhållanden ha övertygat besvärssakkunniga om att någon särställning ej bör givas partsärenden angående kommunal oreglerad förvaltning.

Med partsärenden förstår besvärssakkunniga ärenden, där någon kan föra talan som part. De sakkunniga anser, att den föreslagna lagen även skall tillämpas vid handläggningen av rutinärenden.

Då kommunalrättskommittén ställt sig avvisande till tanken att inom den oreglerade förvaltningen dela upp beslutanderätten på centrala och lokala organ har detta bl. a. berott på att det är svårt att finna uppgifter av den betydelse, att ett sysslande med dem verkligen skulle fylla ett ändamål sett från kommunaldemokratisk synpunkt. Detta innebär emellertid icke att möjligheter kommer att saknas att med hjälp av förvaltningsorganisationen skapa kontakt mellan förvaltningen och en kommuns olika delar. Kommittén skall i fortsättningen visa på och diskutera ett par sådana möjligheter.

Eftersträvar man att låta lokala synpunkter och önskemål speciellt komma till tals i något ärende, kan ett lokalt organ tillsättas för att bereda ärendet. I de fall man icke vill utse ett lokalt beredningsorgan beträffande ärende, som har särskild lokal anknytning, synes ändock lokala synpunkter och önskemål fortlöpande kunna tillföras det utredningsmaterial på vilket ett slutligt avgörande skall bygga.

Då en styrelse eller nämnd eller avdelning inom denna bereder ärende med särskild anknytning till viss kommunedel, finns möjlighet för det beredande organet att till sig knyta någon eller några personer från kommundelen med uppgift att delta i överläggningarna och framföra lokala synpunkter och önskemål. En sådan ordning kan ur lokal synvinkel icke anses sakna värde. Det finns nämligen grundad anledning antaga det vara av stor betydelse — ja, lika viktigt som att ha den formella medbestämmanderätten — att få öva inflytande på ett avgörande, särskilt om det gäller en större fråga, där beslutsprocessen kan vara lång och invecklad. En sådan form av beredning behöver icke innebära, att ärendets behandling försinkas eller att förfarandet belastas mer än nödvändigt. Det blir ju under alla omständigheter beredningsorganet som bestämmer, såväl när lokala representanter skall tillkallas som hur handläggningen av ärendet i övrigt skall gestalta sig. I den mån sammanträdestiderna i beredningsorganen kommer att förlängas genom att utomstående personer får möjlighet att yttra sig i ärendet, utgör detta det pris, man får betala för att inom förvaltningsorganisationens ram skapa kontakt mellan förvaltningen och en kommuns olika delar.

Med en ökad industrialisering av vårt samhälle och med en fortsatt koncentration av befolkningen till vissa tätorter ävensom med en långsiktig lokaliseringpolitik kan följa åtgärder, vilka kan te sig mycket ingripande för befolkningen i en kommun- eller stadsdel och som kan innebära, att bygden eller stadsdelen ändrar karaktär och att människornas livsbetingelser i väsentliga avseenden ändras. Det kan exempelvis gälla placeringen av en industri eller anläggning varav kan följa luftföroreningar och buller, vattenföroreningar eller betydande olägenheter från andra synpunkter. För fall av sådant särskilt slag kan det visa sig vara värdefullt att ha särskilda lokala organ, vars uppgift skall vara att dryfta uppkomna frågor och fram-

lägga lokala synpunkter och önskemål. Till ett sådant organ kan frågor av särskild betydelse för en kommun delvis remitteras för yttrande. Vederbörande remitterande organ har därvid att besluta, i vilka avseenden det lokala organet skall uttala sig. Lokalorganets uppgift blir att bedöma ärendet med hänsyn till de särskilda intressen som detta har att företräda.

Enligt gällande regler har fullmäktige möjlighet att utse ett antal personer att i beredningshänseende representera en kommun- eller stadsdel. Efter vilka grunder sådana lokala representanter skall utses kan råda delade meningar om. Alltför stora krav på en från skilda politiska åsiktsriktningar tillfredsställande fördelning av förtroendeposterna inom ett sådant rådgivande organ synes emellertid icke behöva uppställas.

Vid beredning av ärende där ett lokalorgan av antytt slag tillsatts, synes det vara lämpligt, att en representant, utsedd av det lokala organet, kallas till alla sammanträden i de centrala organ, där ärendet beredes. Denne representant kan där ges rätt att deltaga i överläggningarna. Med en sådan ordning behöver ett ärendes behandling icke försenas i vidare mån än att sammanträdestiderna i de centrala beredningsorganen kan bli förlängda.

De möjligheter till kontakt mellan den centrala förvaltningen och viss kommun delvis som de båda skisserade vägarna kan ge får anses vara icke helt betydelselösa förbindelselänkar mellan förvaltningen och befolkningen i en kommuns olika delar. Bl. a. torde de kunna få ett visst värde i — efter indelningsändringar — nybildade kommuner, där det kan visa sig vara av vikt att tillföra ett beredningsorgan kunskap och erfarenhet från i kommunalt arbete tidigare engagerade personer i de skilda kommundelarna. Vid ett utnyttjande av möjligheterna med lokala representanter i de centrala beredningsorganen kan man på det lokala planet få en direkt information om vad som sker och skall ske i ärenden, som har särskild vikt för kommun delen i fråga.

Kommunalrättskommittén har övervägt frågan om de här diskuterade vägarna för kontakter mellan förvaltningen och en kommuns olika delar skall anvisas genom särskilda lagbestämmelser. Som framkommit av vad här anförts kan de antydda organisationsformerna med den frihet kommunerna har i fråga om beredningsförfarandet redan nu åstadkommas. Skillnaden mellan en direkt lagreglering och ett bibehållande av oreglerade förhållanden kan kanske sägas vara att man med en lagreglering särskilt fäster uppmärksamheten på dessa möjligheter och i viss mån standardiserar dem.

Det skall här framhållas, att man vid kommunsammanslagningar, där i vissa fall kanske starkt heterogena kommuner skall bilda en ny och större enhet, i första hand torde ha att pröva framkomligheten av andra vägar. Vid redan verkställda sammanslagningar har exempelvis förekommit, att man i de kommunala organen gett viss överrepresentation åt en kommun delvis, som intager en särställning i förhållande till kommunen i övrigt och som annars skulle ha kommit i en utpräglad minoritetsställning. Där sådana

eller liknande lösningar visar sig genomförbara, finns väl merendels knappast någon anledning att exempelvis utse särskilda lokala rådgivande organ.

Ytterligare kan sägas att en lagregel, som anvisar möjligheten att skapa lokala rådgivande organ, endast kan ge en ram för denna organisation. Möjligheter saknas att i detalj ange hur de rådgivande organen skall se ut, vilka uppgifter som skall ankomma på dem o. s. v. En lagreglering kommer därför med nödvändighet att bli präglad av en viss löslighet. På sätt och vis ger man sålunda kommunerna en större frihet att ändamålsenligt ordna hithörande förhållanden om man lämnar dessa organisationsfrågor oreglerade i lag och nöjer sig med att fästa kommunernas uppmärksamhet på att en möjlig lösning till kontakt mellan den centrala förvaltningen och viss kommundel kan sökas efter de av kommunalrättskommittén skisserade linjerna.

Med hänsyn till vad här anförts har kommunalrättskommittén funnit sig i angivet avseende icke böra framlägga något förslag till författningstext.

Reglerad förvaltning

Såvitt rör den specialreglerade förvaltningen har kommunalrättskommittén tidigare framhållit det angelägna i, att förvaltningsorganisationen har en utformning, som ger möjligheter att tillgodose höga krav i fråga om rätts-säkerhet. Som framgått av vad anförts å sid. 72 of. synes personkännedom hos de förtroendevalda ha ringa betydelse för uppgifternas rätta handhavande. En miljökännedom däremot kan icke helt fränkännas värde.

I flera stora kommuner har de socialvårdande organen sökt sig fram till organisatoriska arbetsformer, som möjliggör snabb och rationell behandling av ärendena. Detta har varit nödvändigt för att tillfredsställande kunna sköta de ständigt ökande arbetsuppgifterna. Nämnderna arbetar då merendels på flera avdelningar om högst fem ledamöter. Inom vissa kommuner låter man varje sådan avdelning handha alla ärenden, som härrör från viss del av kommunen. Inom andra kommuner åter delar man upp ärenden på avdelningarna efter ärendenas art; åtalsärenden, ärenden enligt föräldrabalken o. s. v. I praktiken fattas de flesta avgörandena av dessa avdelningar. Ärendena anmäles vid nämndernas sammanträden och de formella besluten träffas härunder.

I en stor kommun, där ärendenas mångfald inom socialvårdsverksamheten tvingat fram organisationsformer av här angett eller liknande slag, synes det som om en distriktsindelning med särskilda beslutsorgan för varje distrikt skulle vara ändamålsenlig. Från kommunaldemokratisk synpunkt får det anses vara en god lösning, bl. a. skulle fler lekmän inom de stora kommunerna kunna knytas till förvaltningen av socialvårdsangelägen-

heterna. Förutsättningen för en organisation av antytt slag är emellertid, enligt kommunalrättskommitténs uppfattning, att distriktsorganen tillerkännes många och viktiga uppgifter. Direktiv utöver de nödvändigaste bör icke få förekomma från det centrala organet. Inom barna- och nykterhetsvården synes distriktsorganen böra få handlägga alla ärenden, som angår enskilda personer, således även ärenden av principiell natur och av större vikt. Skälen härför har kommittén närmare utvecklat å sid. 73 of.

En organisationsform som den angivna löser bl. a. den viktiga frågan om ett lokalt organs initiativrätt. För ett sådant organ bör nämligen finnas rätt att ex officio ingripa i alla slag av ärenden, för att ändamålet med socialvårdslagstiftningen i full utsträckning skall bli tillgodosett.

För det centrala organet skulle komma att kvarstå övriga ärenden. Inom barnavården skulle den centrala nämnden exempelvis svara för tillsynen över barnavårdsanstalterna inom kommunen samt för inrättande och förvaltning av anstalter inom den halvöppna barnavården. I stad, som ej tillhör landstingskommun, skulle det centrala barnavårdsorganet handha alla angelägenheter rörande barnavårdsanstalter. I det centrala organet skulle distriktsorganen vara representerade.

Medel till verksamheten skulle varje organ få genom att årligen begära anslag, för vilket det också årligen hade att redovisa. För att ett distriktsorgan av här antytt slag skall kunna uppfylla de krav i fråga om rättssäkerhet och effektivitet, som man från alla synpunkter har rätt att ställa på dess verksamhet, måste det ges organisatoriska möjligheter härtill.

Att besluten inom sådana organ skall fattas enligt gängse regler för kollegialt sammansatta nämnder, finner kommunalrättskommittén uppenbart. En bestämmelse om kvalificerad majoritet eller fullständig enighet som villkor för beslut synes från kommunaldemokratisk synpunkt vara mindre lämpligt. Det kunde nämligen från lokalt håll komma att uppfattas så, att det i distriktsorganen skulle sitta mindre kvalificerade eller mindre förtänksamma ledamöter än i de centrala.

Någon regel att besluten under vissa förhållanden skall underställas det centrala organet eller anmälas vid dess sammanträden, bör av nyss angivna skäl ej heller finnas. Klarhet skulle härigenom vinnas i fråga om besvärstidens längd.

Ytterligare ett skäl för en organisation av antydd utformning skulle vara, att varken den centrala nämnden eller det lokala organet skulle behöva ägna sig åt ett ofruktbart sysslande med frågor beträffande kompetensfördelningen sinsemellan.

En organisationsform, som den här angivna, torde icke ifrågakomma annat än i mycket stora kommuner.

I detta sammanhang kan förtjäna nämnas, att utredningen om administrativa frihetsberövanden i sitt betänkande (SOU 1960:19) framhållit, att ökade krav måste ställas på de sociala vårdorganens representanter,

och att den nya kommunindelningen härvidlag kan ge ökade möjligheter till bättre förhållanden.

Den av kommittén antydda organisationen synes vara möjlig att genomföra utan författningsändringar inom socialhjälpens, barnavårdens och nykterhetsvårdens verksamhetsområden. Förutsättningen härför är emellertid, att Konungen med stöd av 11 § socialhjälpslagen, 13 § barnavårdslagen samt 8 § nykterhetsvårdslagen, enligt lydelsen fr. o. m. den 1 januari 1965, meddelar dispens från i dessa lagar intagna delegationsbestämmelser.

Av vad i detta kapitel anförts i fråga om den reglerade förvaltningen framgår, att en fördelning av beslutanderätten på centrala och lokala organ inom den socialvårdande verksamheten enligt kommunalrättskommitténs uppfattning bör vara förknippad med en del villkor.

I proposition nr 202/1964 med förslag till lag angående ändring i 8 § nykterhetsvårdslagen behandlar chefen för socialdepartementet de principer som bör följas vid en tillämpning av den i propositionen föreslagna dispensregeln. Därvid har särskilt den frågan övervägts, huruvida beslut angående administrativa frihetsberövanden bör förbehållas den centrala nämnden eller överlåtas på ett lokalt organ. Departementschefen yttrar härom bl. a.

För egen del vill jag understryka vad socialstyrelsen och även andra remissorgan anför om att avgörandet i frågor, som gäller frihetsberövande eller eljest är av djupt ingripande natur för den enskilde, kräver erfarenhet och överblick och att man genom en alltför vidsträckt delegation till lokala organ riskerar att förlora det värde som ligger i en enhetlig praxis. Att delegera beslutanderätten i dessa ärenden till lokala organ för alltför små enheter torde av angivna skäl inte vara lämpligt. Annorlunda förhåller det sig beträffande storstadsdistrikt och andra större kommunelar. Hänsyn måste givetvis också tagas till de förutsättningar som bedöms föreligga i fråga om möjligheterna att tillföra det ifrågasatta organet erforderlig sakkunskap. Det är enligt min uppfattning lämpligast att, på motsvarande sätt som skedde vid tillkomsten av den generella dispensregeln i barnavårdslagen, uttala att Kungl. Maj:t vid meddelande av dispens inte får frångå nykterhetsvårdslagens huvudprinciper.

Som i detta betänkande berörts, ingår i socialpolitiska kommitténs uppgifter att diskutera, vilken samhällelig service, som bäst lämpar sig för statlig drift och vilken som bör skötas av kommunerna, samt att kartlägga det nuvarande läget för att finna säkrare utgångspunkter för ett bedömande av nu gällande organisationsformers ändamålsenlighet.

Med hänsyn härtill, och då socialvårdens organisation med stöd av dispensbestämmelser synes kunna utformas efter föreliggande behov, finner kommunalrättskommittén, att den med här gjorda uttalanden fullgjort den uppgift kommittén fått sig förelagd i denna del.

En vidgad delegationsrätt för övriga nämnder inom den reglerade förvaltningen torde från kommunaldemokratisk synpunkt sakna värde. Möjlig-

heterna att i dessa nämnders verksamhet delegera annat än rutinärenden måste bedömas som mycket små. Några andra skäl för att decentralisera beslutanderätten inom dessa förvaltningsområden föreligger icke.

Några synpunkter i anledning av frågorna kring den kommunala demokratin

I kommunalrättskommitténs uppdrag torde ej ingå att utveckla och framlägga förslag i de många frågor som redovisats i betänkandets fjärde kapitel. Kommittén vill emellertid visa på och diskutera några möjligheter, som enligt gällande ordning står till buds för att skapa kontakt mellan den kommunala förvaltningen och medlemmarna i kommunens olika delar samt i ett fall framlägga förslag till författningsändringar.

Av bestämmelserna i 5 § KL om kommunens fullmäktige framgår, att det finns en tämligen stor spännvidd i de latituder, inom vilka antalet fullmäktige skall fastställas. Inom de gränser lagen uppställer synes vid kommunsammanläggningar i den nya kommunen böra utses ett större antal fullmäktige än vad som från arbetssynpunkt kan te sig som lämpligast. Så torde också i viss utsträckning böra ske i fråga om styrelse och nämnder. Även om nuvarande och föreslagna valbestämmelser icke möjliggör, att kommunens olika delar med säkerhet kan bli representerade i fullmäktige och nämnder, torde dock ett ökat antal ledamöter förbättra utsikterna härtill. Ett ökat antal fullmäktige behöver icke nödvändigtvis innebära en tyngre förvaltningsapparat.

Som ett led i strävan efter representation från en kommuns olika delar samt för att öka möjligheterna till en smidigare organisation vid handläggning av företrädesvis rutinärenden föreslår kommunalrättskommittén, att suppleant i kommunens styrelse eller i fakultativ nämnd skall få utses att regelmässigt sitta som ledamot i en delegation med beslutanderätt (jfr RA 1955 ref. 54). Ändring av 43 och 45 §§ KL samt 49 och 51 §§ KLS är därvid erforderlig.

En ökad spridning av förtroendeuppdragen ges också, om kommunerna i större utsträckning än f. n. visar återhållsamhet, när det gäller att till samme förtroendeman lämna flera kommunala uppdrag.

Det kan erinras om att kommunallagskommittén i sitt betänkande (SOU 1952: 14) behandlat frågan om införande av suppleantsystem för fullmäktigeförsamlingarna. Kommunallagskommittén avvisade tanken härpå. I propositionen till 1953 års riksdag med förslag till kommunallag uttalade departementschefen, att skäl för ett sådant system ej förelåg. Författningsutredningen föreslår i sitt betänkande VI med förslag till riksdagsordning (SOU 1963: 16), att i riksdagen ersättare skall kunna inkallas för frånvarande riksdagsledamot. Motiveringen härför är bl. a. att med suppleantsystemet skulle följa garanti för att medborgarnas vid val uttryckta vilja

återspeglas i riksdagens beslut, oberoende av om någon eller några av de ordinarie representanterna är förhindrade att delta i beslutet samt att rekryteringen till riksdagen borde underlättas, om det genom ett ersättersystem bleve möjligt för ledamoten att vara frånvarande från riksdagsarbetet.

Ett suppleantsystem för fullmäktige skulle kunna främja önskemålet, att kommunens olika delar blir representerade i fullmäktigeförsamlingen.

Vid 1964 års riksdag har i andra kammaren väckts motion (nr 119) vari hemställts om utredning beträffande införande av suppleantinstitution för stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige och kyrkofullmäktige. Som grund för denna hemställan har bl. a. åberopats att utvecklingen sedan 1953 varit ägnad att understryka de fördelar, som skulle vara förenade med ett ersättersystem, att författningsutredningen föreslagit att riksdagsledamöterna skall ha ersättare samt att landstingsutredningen i sitt betänkande (SOU 1963: 64) diskuterat suppleantinstitutionen inom landstingen och funnit den vara ändamålsenlig. Motionen har icke föranlett någon riksdagens åtgärd.

Förslag i kommunala angelägenheter väckes hos det beslutande organet. Förslag kan väckas av ledamoten av detta organ, av kommunala förvaltningsorgan och av högre statlig myndighet, varmed förstås Kungl. Maj:t, centralt ämbetsverk och länsstyrelse. Enskilda och föreningar kan framföra sina önskemål till fullmäktigledamoten, till nämnd ävensom till statlig myndighet, vilken i sin tur kan vidarebefordra till fullmäktige ett på detta sätt framfört förslag. Kommunallagskommittén diskuterade i sitt betänkande möjligheten av att tillerkänna varje röstberättigad kommunmedlem befogenhet att väcka förslag hos de beslutande organen. Kommunallagskommittén fann att det med här redovisade förslagsvägar i praktiken merendels icke torde bli omöjligt för en enskild medlem att få en fråga dragen under fullmäktiges prövning. Det har också under de gångna åren visat sig, att sakligt befogade framställningar regelmässigt tages upp till behandling. Enligt kommunalrättskommitténs mening, synes befintliga möjligheter, att förslagsvägen få lokala önskemål framförda, tillfredsställande.

Interpellationsinstitutet, som regleras i 23 § KL, är avsett som kontrollmedel för fullmäktige över förvaltningsorganen vid sidan av den kommunala revisionen. Interpellation får avse endast ämne, som tillhör fullmäktiges handläggning. Interpellation är icke att likställa med s. k. enkel fråga. Enkel fråga kan med församlingens tillstånd ställas av fullmäktigledamoten till vid fullmäktigsammanträde närvarande ordförande i styrelse, nämnd eller beredning. Frågan får röra ämne utom föredragningslistan. För att öka aktiviteten vid fullmäktigsammanträdena och för att hålla intresset kring den kommunala verksamheten levande hos allmänheten, torde möjligheterna till s. k. enkla frågor böra utnyttjas. Via fullmäktigledamöterna skulle då medlemmarna i kommunens olika delar kunna få information i kommunala angelägenheter. För att ge offentlighet åt de ärenden som

skall behandlas på fullmäktigsammanträdena bör föredragningslistan, i vart fall såvitt avser de viktigaste ärendena, tillkännages i ortspressen, något som icke överallt sker med hänsyn till annonseringskostnaderna.

Betydelsen av information från förtroendemännens sida och offentlig debatt i kommunala angelägenheter kan icke nog och ofta framhållas. Härvidlag är icke minst viktigt, att nämndordförändena på särskilda tider och platser står till allmänhetens förfogande. Ytterligare kan förtjäna påpekas att god information kan lämnas genom att de politiska partiorganisationerna inom kommunen regelbundet sammanträder och inom sig dryftar kommunala angelägenheter.

Till sist skall erinras om de möjligheter till lokal kontakt mellan förvaltningen och kommunens olika delar, som ligger däri, att man tillsätter lokala beredningsorgan och bildar lokala styrelser för förvaltning av viss egendom.

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753)

Härigenom förordnas, att 43 och 45 §§ kommunallagen den 18 december 1953 skola erhålla lydelse på sätt nedan angives.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

43 §

Fullmäktige må ————— bestämmas:

a) att med ————— nämnder; samt

b) att styrelsen äger uppdraga åt särskild inom densamma bildad avdelning eller åt ledamot av styrelsen eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i reglemente angivas, dock att framställning eller yttrande till fullmäktige icke må beslutas annorledes än av styrelsen samfällt.

b) att styrelsen äger uppdraga åt särskild inom densamma bildad avdelning, *i vilken jämväl suppleant i styrelsen må ingå som ledamot*, eller åt ledamot *eller suppleant* i styrelsen eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å styrelsens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i reglemente angivas, dock att framställning eller yttrande till fullmäktige icke må beslutas annorledes än av styrelsen samfällt.

Innan beslut ————— nästa sammanträde.

I övrigt ————— sina åligganden.

Beslut om ————— länsstyrelsens prövning.

45 §

Beträffande sådan ————— motsvarande tillämpning.

Nämnd, varom ————— stadgas, må:

a) om fullmäktige så besluta, uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning eller åt ledamot av nämnden eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i fullmäktiges beslut angivas, dock att framställning

a) om fullmäktige så besluta, uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning, *i vilken jämväl suppleant i nämnden må ingå som ledamot*, eller åt ledamot *eller suppleant* i nämnden eller åt i kommunens tjänst anställd befattningshavare att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas be-

(Föreslagen lydelse)

(Föreslagen lydelse)

eller yttrande till fullmäktige icke må beslutas annorledes än av nämnden samfällt; samt

skaffenhet skall i fullmäktiges beslut angivas, dock att framställning eller yttrande till fullmäktige icke må beslutas annorledes än av nämnden samfällt; samt

b) för vård ————— löpande arbetet.

Beslut, vilket ————— nästa sammanträde.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1966.

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 (nr 50)

Härigenom förordnas, att 48 och 51 §§ kommunallagen för Stockholm den 1 mars 1957 erhålla lydelse på sätt nedan anges.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

48 §

Stadsfullmäktige skola ————— drätselnämnden.

Med avseende ————— bestämmas:

a) att med ————— nämnder; samt

b) att drätselnämnden äger uppdraga åt särskild inom densamma bildad avdelning eller åt ledamot av nämnden eller åt i stadens tjänst anställd befattningshavare att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i reglementet angivas, dock att framställning eller yttrande till stadsfullmäktige icke må beslutas annorledes än av nämnden samfällt.

b) att drätselnämnden äger uppdraga åt särskild inom densamma bildad avdelning, *i vilken jämväl suppleant i nämnden må ingå som ledamot*, eller åt ledamot *eller suppleant* i nämnden eller åt i stadens tjänst anställd befattningshavare att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i reglementet angivas, dock att framställning eller yttrande till stadsfullmäktige icke må beslutas annorledes än av nämnden samfällt.

Innan beslut ————— nästa sammanträde.

I övrigt ————— sina åligganden.

Beslut om ————— konungens prövning.

51 §

1 mom. Beträffande nämnd ————— för sammanträde.

2 mom. Nämnd, varom förmäles i 49 § andra stycket, må, om stadsfullmäktige så besluta, uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning eller åt ledamot av nämnden eller åt i stadens tjänst anställd befattningshavare att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av

2 mom. Nämnd, varom förmäles i 49 § andra stycket, må, om stadsfullmäktige så besluta, uppdraga åt särskild inom nämnden bildad avdelning, *i vilken jämväl suppleant i nämnden må ingå som ledamot*, eller åt ledamot *eller suppleant* i nämnden eller åt i stadens tjänst anställd

(Gällande lydelse)

ärenden, vilkas beskaffenhet skall i fullmäktiges beslut angivas, dock att framställning eller yttrande till fullmäktige icke må beslutas annorledes än av nämnden samfällt.

(Föreslagen lydelse)

befattningshavare att å nämndens vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall i fullmäktiges beslut angivas, dock att framställning eller yttrande till fullmäktige icke må beslutas annorledes än av nämnden samfällt.

Beslut, vilket — — — — — nästa sammanträde.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1966.

Sammanfattning

Kommunalrättskommitténs uppgift har varit att utreda, huruvida det är möjligt att bereda utrymme för en starkare förankring inom en kommuns olika delar av den kommunala förvaltningen genom att bygga ut den rätt till beslutsdelegation som enligt nuvarande bestämmelser är görlig inom de kommunala förvaltningsorganen. I den mån kommitténs ställningstaganden föranleder ändringar i kommunallagarna eller i författningar rörande reglerad kommunal förvaltning, har kommittén haft att utarbeta förslag till sådana ändringar. Kommunalrättskommittén framlägger icke förslag till författningsändringar annat än i ett — mycket begränsat — avseende.

De synpunkter och överväganden som utgör underlag för kommunalrättskommitténs ställningstaganden kan sammanfattas på följande sätt.

1) I kommitténs direktiv framhålles, att med stora kommunala förvaltningsenheter kan följa vissa konsekvenser såsom att sannolikheten för att en kommuns olika delar bli representerade i den kommunala förvaltningen minskar i takt med kommunens tillväxt, och att detta i sin tur kan medföra bristande orts- och personkännedom hos förtroendemännen och sämre kontakt med lokala problem, lokala synpunkter och önskemål.

Utredningen söker i första hand att klarlägga de tekniska frågor som är direkt förknippade med delegationsreglerna och med möjligheterna att med anlitande av den kommunala organisationen skapa starkare föreningsband mellan den kommunala förvaltningen och befolkningen i en kommuns olika delar. Ett utredningsmaterial som behandlar dessa frågor är enligt kommitténs mening dock icke tillräckligt att läggas till grund för några slutsatser. Man måste också undersöka vad vidgade delegationsmöjligheter kan innebära bl. a. för den kommunala organisationen såsom en effektivt verkande förvaltningsapparat och för rättssäkerheten inom det stora verksamhetsområdet för den specialreglerade förvaltningen. Vidare synes det kommittén att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt vad sådana delegationsmöjligheter kan innebära för den kommunala demokratin. Här nämnda jämte ytterligare utgångspunkter för kommitténs ställningstaganden redovisas å sid. 58 of.

En vidgad delegationsrätt på sätt antytts i kommitténs direktiv skulle betyda, att man i den stora kommunen inom hela förvaltningsområdet till viss del decentraliserade verksamheten — fördelade arbetsuppgifterna på

geografisk grund. Om de synpunkter som kan motivera en sådan decentralisation skall få bestämma förvaltningsorganisationens utformning synes det kommittén, att de intressen, dessa synpunkter avser att tillvarataga, bör vara av stor betydelse för den kommunala verksamheten och för att utstakade förvaltningsmål skall kunna uppnås. Utifrån denna frågeställning behandlar kommittén ett antal skilda kommunala uppgifter inom den oreglerade och reglerade förvaltningens verksamhetsområden och ställer dem i relation dels till bl. a. något eller några av kraven på effektivitet, rättssäkerhet och kostnadsbegränsning, dels till anspråket att parlamentariska och demokratiska former skall tillämpas vid angelägenheternas handhavande. Vad här anförts utvecklas i betänkandet å sid. 63 of.

2) Den kommunala förvaltningsorganisationen skall vara ändamålsenlig för att rätt kunna handha sina uppgifter. Lekmannainflytandet i verksamheten skall medföra, att denna verksamhet — på kortare eller längre sikt — gagnar flertalet kommuninvånare.

I fråga om den *oreglerade förvaltningen* har kommunalrättskommittén vid sina överväganden stannat för att icke förorda en lagstiftning, som möjliggör för kommunen att med stöd av delegationsreglerna decentralisera verksamheten. En dylik reglering skulle innebära, att för kommunallagstiftningen grundläggande principer måste frångås. Möjligheterna för kommunens styrelse att leda förvaltningen och ha inseende över de fakultativa nämndernas verksamhet skulle avsevärt försvåras. En sådan reglering torde medföra, att effektiviteten i nämndernas arbete minskar. Osäkerhet i fråga om gränserna för den kommunala kompetensen kan bli följden av en sådan decentralisation genom att exempelvis kravet på likställighet kommunmedlemmarna emellan förbises. Det kommunala revisionsansvaret torde komma att uttunnas. För att möjliggöra en sådan ordning, som antytts i direktiven, och för att tillgodose alla de intressen som är förbundna därmed, måste så väsentliga ändringar i det bestående göras, att därigenom också möjligheter för en kommun öppnas att skapa en organisation, som i betydelsefulla avseenden skulle avvika från nu upprätthållna principer inom vår kommunala förvaltning.

Kommittén finner vidare, att en sådan lösning skulle kunna motverka de önskemål och strävanden att få utvecklingsdugliga kommuner, som är grunden för den föreslagna nya kommunindelningen.

Ytterligare skäl för kommitténs ställningstaganden har varit, att det vid en uppdelning på centrala och lokala beslutsorgan blir svårt att för de lokala organen finna uppgifter av sådan betydelse, att ett sysslande med dem verkligen skulle fylla ett ändamål sett från kommunaldemokratisk synpunkt.

Kommittén fäster härefter uppmärksamheten på de möjligheter som f. n. finns att med hjälp av förvaltningsorganisationen skapa kontakt mellan förvaltningen och en kommuns olika delar och visar därvid på två vägar

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

De möjligheter till kontakt mellan den centrala förvaltningen och viss kommunedel som de av kommittén skisserade vägarna kan ge, finner kommittén vara icke helt betydelselösa förbindelselänkar mellan förvaltningen och befolkningen i en kommuns olika delar. Kommittén har övervägt frågan om de diskuterade vägarna skall anvisas genom särskilda lagbestämmelser eller ej och därvid stannat för att endast fasta kommunernas uppmärksamhet på dessa möjliga lösningar. Skälen härför återfinnes å sid. 84.

Inom den *reglerade förvaltningen* har kommunalrättskommittén funnit att beträffande socialvårdsverksamheten inom större kommuner en distriktsindelning med särskilda beslutsorgan för varje distrikt skulle vara ändamålsenlig. Förutsättningar för en sådan organisation är enligt kommitténs uppfattning bl. a., att distriktsorganen tillerkännes många och viktiga uppgifter. Inom exempelvis barna- och nykterhetsvården synes distriktsorganen böra få handlägga alla ärenden, som angår enskilda personer, således även ärenden av principiell natur och av större vikt. Motiveringen för denna ståndpunkt återfinnes å sid. 85 of.

Kommunalrättskommittén erinrar om att det ingår i den år 1958 av chefen för socialdepartementet tillsatta socialpolitiska kommitténs uppgifter att diskutera, vilken samhällelig service som bäst lämpar sig för statlig drift och vilken som bör skötas av kommunerna samt att kartlägga det nuvarande läget för att finna säkrare utgångspunkter för ett bedömande av nu gällande organisationsformers ändamålsenlighet. Med hänsyn härtill och då socialvårdens organisation med stöd av dispensmöjligheter synes kunna utformas efter föreliggande behov, har kommunalrättskommittén ansett sig med gjorda uttalanden ha fullgjort den uppgift kommittén fått sig förelagd i fråga om denna del av den reglerade förvaltningens organisation. Beträffande den reglerade förvaltningen i övrigt har kommittén ej funnit skäl föreligga att förorda en decentraliserad förvaltningsorganisation.

3) I sista avsnittet av betänkandet har kommittén hänvisat till och diskuterat några möjligheter, som enligt gällande ordning står till buds för att skapa kontakt mellan den kommunala förvaltningen och medlemmarna i kommunens olika delar. I detta sammanhang har kommittén — som ett led

i strävan efter representation från en kommuns olika delar samt för att öka möjligheterna till en smidigare organisation vid handläggning av företrädesvis rutinären den — föreslaget en ändring i 43 och 45 §§ KL samt 48 och 51 §§ KLS av innehåll, att suppleant i styrelse eller fakultativ nämnd skall få utses att regelmässigt sitta som ledamot i en delegation med beslutande-rätt.

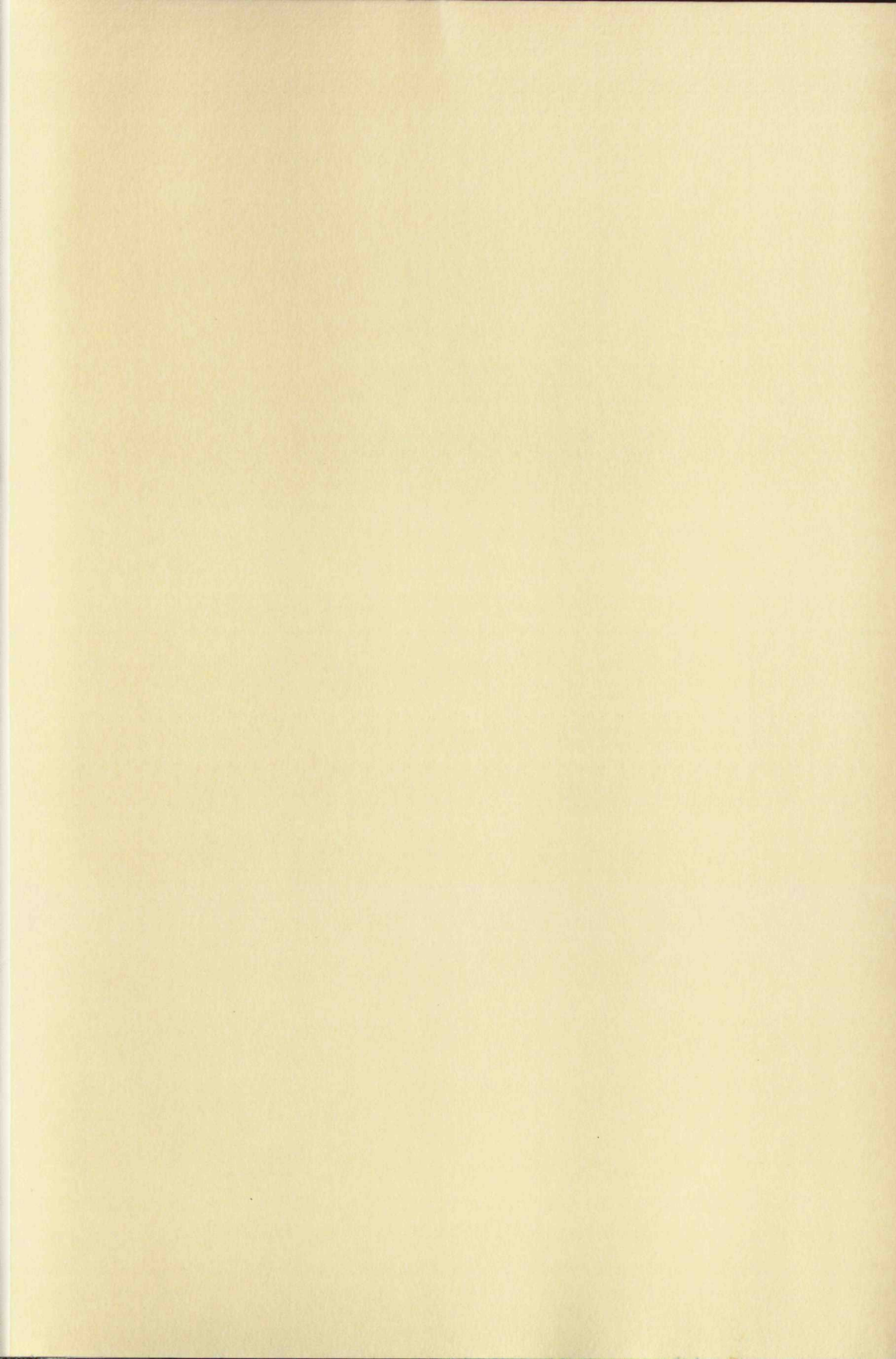
Särskilt uttalande

Indelningssakkunniga fastslog tre huvudprinciper efter vilka en ny kommunindelning lämpligen borde planläggas. Den första principen stöder sig på näringsgeografiska utgångspunkter och syftar till en kommunindelning uppbyggd kring *en* centralort. Den andra tager sikte på att skapa kommuner, som befolkningsmässigt för framtiden kan bära upp och på ett tillfredsställande sätt fullgöra de samhällsuppgifter som åvilar dem. Den tredje principen innebär, att indelningsreformen skall bygga på frivillighet.

Då förslaget till ändring i 1919 års indelningslag, vilket byggde på indelningssakkunnigas betänkande, år 1962 var föremål för riksdagsbehandling, framhölls från flera håll, att förslaget grundade sig på otillräckliga utredningar och orealistiska bedömningar. Bl. a. underströks vikten av att man nog måste pröva vad en indelningsreform efter de angivna principerna kunde komma att betyda för den kommunala demokratin.

Jag är icke övertygad om att skälen för en kommunindelning enbart byggd på centralortstanken är fullständigt hållbara. En utveckling som leder till en stark centralisering av den ena verksamheten efter den andra, är icke någon lycklig samhällsutveckling. En sådan utveckling kommer otvivelaktigt att draga med sig åtskilliga nya problem, som icke så lätt låter sig lösas.

Föreliggande utredning om möjligheterna att i viss utsträckning knyta den kommunala förvaltningsorganisationen till kommunens olika delar visar, vilka betydande och svåra frågeställningar, man möter om man på denna väg vill söka en lösning av problemen kring den kommunala självstyrelsen. Naturligtvis skall man icke driva en kommun som ett företag, utan man måste vara beredd att betala ett visst merpris för att få behålla de demokratiska värdena. Detta utesluter å andra sidan icke, att man har att tillse att kommunen arbetar med en effektiv, väl planerad förvaltningsorganisation. Vidgade delegationsmöjligheter på sätt antytts i kommunalrättskommitténs direktiv kan i vissa avseenden tillgodose önskemål, som är angelägna sett ur kommunaldemokratiens synvinkel. Sådana delegationsmöjligheter kan emellertid också medföra att det *inom* den kommunala förvaltningen utvecklar sig en obehörig centraldirigering till skada för en rätt fungerande kommunal demokrati. Det viktigaste torde dock icke vara om beslutanderätten i vissa frågor ligger hos den ena eller andra nämnden,



STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. [2] Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. [3]

Utrikesdepartementet

Sveriges sjöterritorium. [1]

Socialdepartementet

Tandvårdsförsäkring. [4]

Finansdepartementet

Måttenheter. [5]

Inrikesdepartementet

Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring. [6]

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1965

