

KOMMUN ELLER FÖRVALTNINGSOMRÅDE?

Några anteckningar till indelningssakkunnigas betänkande om principer för en ny kommunindelning (SOU 1961: 9)

Av professor Halvar G. F. SUNDBERG

NÄR DEN nuvarande kommunala självstyrelsen genom 1862 års reform avlöste den i kyrkans hägn uppammade sockensjälvstyrelsen, hade man övervägt att koncentrera kommunalstyrelsen till större enheter såsom pastoraten eller häradena. Karakteristiskt för dessa olika projekt var, att de anknöto till naturliga och faktiskt bestående samhällsbildningar, uppvuxna kring kyrka och präst eller härads-hövding och nämnd. Valet av socknen till primärkommun visade sig lyckligt. Där fanns en naturlig gemenskap, vilande på grannelagsförhållandet, bildad kring en given centralpunkt och med en erkänd ledare. Ett starkt sockenmedvetande nedärvdes och fortlevde även inom den borgerliga kommunen, ofta uppbyren av den samhörighetskänsla, som lokalpatriotismen uttrycker. På denna fasta och traditionella grund nådde också den kommunala självstyrelsen en snabb och rik utveckling, av utomordentlig betydelse för det svenska samhället i dess helhet icke minst genom den fostran till handhavande

av allmänna värv, som därigenom vanns.

Socknarna och därmed kommunerna voro emellertid ofta små, absolut eller relativt, det förra särskilt i rikets först kristnade delar, där kyrkorna lågo tätt och församlingarna ej sällan kunde bestå av allenast några hundratal medlemmar. Det ansågs därför nödvändigt att skapa ett självstyrelseorgan av högre ordning för handhavande av uppgifter, vilka endast kunde besörjas av enheter med större befolkningsunderlag och därmed bättre ekonomiska resurser. Olika meningar yppades både om vilka områden, som borde väljas till enheter för den högre kommunala indelningen, liksom beträffande de uppgifter, som skulle anförtros dem. Man valde att följa länsindelningen och förordnade, att i varje län skulle inrättas ett — i Kalmar län två — landsting, tänkt såsom en gemensam representation för länets städer och landsbygd.

Det var alltså icke förefintligheten av bestämda, till vissa områden knutna uppgifter, som påkallade

denna högre kommunala organisation. Icke heller innebar den någon reorganisation av redan existerande samhällen; de gamla landskaps-tingen hade praktiskt taget spår- löst försvunnit med centralrege- ringens tillkomst för mer än två hundra år sedan. Landstingen voro helt och hållet administrativa konstskapelser, produkter från lag- stiftarnas skrivbord. Det har också dröjt, innan någon sammansmält- ning till en naturlig enhet ägt rum. Nära hundra års utveckling synes knappast hava varit tillräcklig där- till. Först i 1954 års landstingslag har man börjat konsekvent an- vända beteckningen »landstings- kommun». Det må dock ifrågasät- tas, om den för kommunen karak- teristiska naturliga gemenskaps- känslan ännu uppammats inom landstingsområdena.

Det är, såsom nyss nämndes, vanligt med en stark lokalpatrio- tism, knuten till socknen. Detta kan iakttagas icke bara i dalasock- narna med folkets stolt burna soc- kendräkter utan mer eller mindre inom hela riket. Icke sällan tager denna samhörighetskänsla sig ut- tryck i donationer till förmån för kommunen, församlingen eller kyr- kan. Men få torde hava iakttagit förefintligheten av någon liknande stolthet över att tillhöra ett lands- tingsområde eller av någon till landstingskommunen knuten sam- hörighetskänsla eller lokalpatrio- tism. Donationerna till landstingen torde också vara lätt räknade. De,

som finnas, lära i allmänhet avse frisängar på lasaretten eller andra sjukhusändamål. Landstingskom- munens organ hava knappast bli- vit annat än partipolitiskt valda lokala folkrepresentationer och för- valtningsorgan utan närmare an- knytning till bygden, ungefär som ledamöterna av bank- och storbo- lagsstyrelser ofta hava ett försvin- nande litet eget, dvs. aktieägare- intresse i de bolag de företräda. Liksom i dessa senare företaget, från verkställande direktören till skrivbiträdet, utgör den arbetande organisationen med styrelsen som den nominellt ansvariga, är det hos landstingen tjänstemannaorganisa- tionen, från överläkaren till skö- terskebiträdet, som utövar förvalt- ningen, medan styrelsen har en väsentligen negativt kontrollerande ställning i de ärenden, som under- ställas den, men för övrigt utan nämnvärt reellt ansvar för verk- samheten.

Primärkommunerna hava under årtiondenas gång kommit att svara för olika uppgifter, vilka staten an- sett böra handhavas av dem. Besör- jandet får dock icke ske självstän- digt utan med ledning av en mer eller mindre ingående reglering av sättet för handhavandet. Skälet till uppdraget kan hava varit önskan att vinna likformighet med åtföl- jande centraldirigering, att i lokal- förvaltningens tjänst taga den på samboendet grundade personkänne- domen och erfarenheten eller helt enkelt det krassa statsintresset att

lätta statens kostnader för förvaltningsgrenen i fråga. Genom statliga regleringar har sålunda alltmera beskurits utrymmet för en kommunal självverksamhet, dvs. kommunal självstyrelse såsom organisatorisk princip i motsats till centralisering eller »fogdevälde». Särskilt är detta fallet inom den sociala förvaltningens olika grenar. Förhållandet är emellertid heller icke okänt inom de ordningsmässiga uppgifternas, »politiförvaltningens», område. En månghövdad skara inspektörer och kontrollörer, stundom mera diskret benämnda konsulenter, och andra övervakningsorgan svara för statsdirigeringens effektivitet. Såsom exempel må endast erinras om folkundervisning, barnavård, socialvård, nykterhetsvård, hälsovård, byggnads-, brand- och polisväsande.

Samtidigt hava kraven på teknisk utrustning och utbildad personal för uppgifternas författningsenliga utförande omöjliggjort förvaltningsverksamhetens effektiva besörjande i samma enkla former som tidigare. Det må illustrativt hänvisas till indelningssakkunnigas målade beskrivning av socialvården:

»Handhavandet av denna kräver numera väsentligt större kunskaper än tidigare. Lagstiftningen täcker allt vidsträcktare områden och blir därmed också allt svårare att behärska. Samtidigt uppställas krav på mera djupgående utred-

ningar och noggrannare överväganden. Vid handläggningen av ett enskilt ärende fordras ofta kännedom om hela det socialpolitiska fältet för att den lämpligaste vårdformen skall kunna utnyttjas. Kunskaperna måste sålunda spänna över flera nämnders verksamhetsområden — socialnämndens, barnavårdsnämndens, nykterhetsnämndens, hemhjälpnämndens, hälsovårdsnämndens osv. Vidare kännedom om socialförsäkringslagstiftning och arbetsmarknadsorganens arbete m. m. Det är vid angivna förhållanden måhända oundvikligt, att utvecklingen går mot ett ökat behov av specialutbildade tjänstemän på socialvårdens område.»

Då en liknande utveckling ägt rum på andra förvaltningsområden, är det givet, att de kommunala förtroendemännen i stigande omfattning måst biträdas eller ersättas av tjänstemän av olika slag: kommunalkamrerare, kommunalassistenter, socialvårdsassistenter och andra socialvårdstjänstemän, byggnadskontrollanter, kommunalingsjörer, osv. De kommunala nämnderna och styrelserna hava därigenom flerstädes reducerats till organ av samma typ som landstingskommunernas och storbolagens styrelser utan omedelbar kontakt med den egentliga förvaltningsverksamheten. Att en sådan utveckling kan leda till deras reella betydelselöshet visas av det förstatligande, som arbetsförmedlingsverksamheten undergick på 1940-talet. Den märktes

knappast av vare sig kommunalrepresentationen eller tjänstemännen på annat sätt än att styrelsen och budgetposten försvann samt att personalen direkt underordnades statsmyndigheten. Liknande torde resultatet bli i händelse av polisväsendets förstatligande. Det är tjänstemännen, icke förtroendemännen, som blivit huvudsaken inom dylika förvaltningsgrenar.

För att bära upp den förvaltningsorganisation, som statsregleringarna av de kommunalt handhavda lokalförvaltningarna kräva, erfordras ett visst befolkningsmässigt och skattemässigt underlag, som de mindre kommunerna icke äga. Detta är ofrånkomligt med hänsyn till förmågan att bära kostnaderna för den tekniska utrustningen och den byråkratiska organisationen men också för att giva en dylik organisation tillräckliga arbetsuppgifter och därmed erforderlig rutin och full sysselsättning. Socialvårdskommittén hade redan i sitt år 1942 avgivna betänkande framhållit, att många primärkommuner på grund av sin ringa storlek icke voro lämpade att omhändervärd den nya socialvården. Liknande synpunkter hade tidigare framkommit i riksdagen. Det är kännetecknande, att det alltså icke var primärkommunernas egna intressen utan statliga synpunkter, som krävde småkommunernas avskaffande. Det var icke såsom självständiga kommuner utan som okala förvaltningsområden åt cen-

tralt dirigerade förvaltningsgrenar de icke fyllde måttet. Staten fann sig därför ställd inför valet att antingen ombilda småkommunerna till större förvaltningsområden eller att skapa specialkommuner för dylika förvaltningsuppgifter.

Den år 1943 tillsatta kommunalindelingskommittén framlade sedermera efter fortsatta utredningar förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner. Efter övervägande av förhållandena inom skolväsende, fattig- och barnavård, nykterhetsvård, hälsovård och brandväsende hade kommittén funnit, att man borde sikta på en minimistorlek av 3 000 personer. Kommittén saknade icke sinne för att man gjorde ett äventyrligt angrepp å den kommunala självstyrelsen genom att låta myndigheterna och icke den naturliga gemenskapen bestämma de kommunala enheternas utveckling till större kommuner. Med hänsyn till traditionens stora betydelse borde man, ansåg kommittén, i så stor utsträckning som möjligt anknyta till redan existerande indelningsenheter, såsom pastorat, härader och polisdistrikt. Resultatet blev 1946 års lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner. Med stöd av denna bildades under åren 1949 och 1950 ett stort antal »storkommuner», varigenom de egentliga landskommunernas antal minskades från ej fullt 2 300 till något över 800.

Kommunindelningsreformen visade sig snart väsentligen misslyckad. Dels mäktade man icke genomdriva den »stamping out» av småkommuner, som varit avsedd. Den naturligt framvuxna kommunkänslan gjorde motstånd. Eller som indelningssakkunniga uttryckte förhållandet i sitt nyutkomna betänkande: Det blev sannolikt icke »möjligt att nå annat resultat utan allvarliga återverkningar på betingelserna för samarbete och arbetsro i de kommuner, som skulle nybildas». De sakkunniga synas dock icke hava kunnat tillgodogöra sig denna erfarenhet. Skrivbordskonstruktionerna framträda åter. Det är ånyo icke kommunernas egna behov av större enheter, som äro drivande, utan skälet är, såsom förut, att den statsreglerade förvaltningen visat sig för sin effektivitet kräva långt större befolkningsunderlag än »storkommunerna» kunna tillhandahålla, en situation, som förvärras genom pågående befolkningsomflyttningar på landsbygden. Minimisiffran skall nu höjas från 3 000 till 8 000, den senare efter det tänkta befolkningsläget år 1975. Det redovisas emellertid skäl, som peka mot att även denna siffra är för liten. Socialstyrelsen har hävdat, att önskvärldheten av tillräcklig erfarenhet för nämnderna, av tillfredsställande ekonomisk bärkraft hos kommunerna samt av tillräckliga resurser för att i övrigt tillgodose kraven på en effektivt bedriven social-

hjälp, barna- och ungdomsvård samt nykterhetsvård talade för en kommunstorlek av minst 10 000 invånare. Indelningssakkunniga upplysade, att det ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt vore önskvärt med kommuner med ett befolkningsunderlag på minst omkring 30 000 invånare. För yrkesundervisningens ändamålsenliga organiserande torde kravet icke vara mindre utan snarare högre.

Det borde vara uppenbart, att dessa tänkta nya kommunala enheter i ännu högre grad än »storkommunerna» bliva administrativa konstskapelser, enär de äro än längre avlägsna från de naturliga gemenskaper, som de ursprungliga kommunerna utgjort. 1946 års lag möjliggjorde brytandet av en naturvuxen samhörighet bildad på de gemensamma egna intressenas fasta grund. De sakkunniga hava också konstaterat, att »man bröt en hävdvunnen gemenskap» genom sagda reform. De draga också därav den riktiga slutsatsen, att genom detta nedbrytande av kommunkänslan fortsatta ingrepp underlättats. Ty för de »nybildade kommunernas del kan denna synpunkt (av den hävdvunna gemenskapen) icke anläggas, även om en del gemensamma investeringar redan hunnit göras i dessa kommuner. Tvärtom bör en ny indelningsändring underlättas av att många kommuner varit i verksamhet endast under några få år.» Denna säkerligen riktiga iaktta-

gelse synes rimligen hava bort föranleda en alldeles särskild varsamhet vid nya ingripanden, för att icke utarmningen av det naturliga kommunala livet genom tillskapande av ny rotlöshet skall fortsätta. De sakkunniga finna sig likväl nödsakade att fortsätta som den kommunala självstyrelsens dödgrävare, därtill tvingade av den statsdirigerade förvaltningens ofrånkomliga effektivitetskrav. Liv kan visserligen släckas genom myndighetsåtgärder men sannerligen icke tändas. Vill man låta mindre kommuner sammanslås eller uppgå i större med bevarande av det kommunala livets levande innehåll, får man lita till den naturliga utvecklingen och åtnöjas med de möjligheter, som erbjudas av 1919 års lag om kommunal indelningsändring, vilken byggde på respekt för verkligheten och försiktighet vid ingrepp.

Det vill synas som om grundfelet med hela den tilltänkta nya kommunindelningen vore, att man icke insett eller ock bortsett från väsensskillnaden mellan en kommun och ett förvaltningsområde. Ett dylikt område blir icke kommun därför, att man kallar det så i en lagtext. En kommun är, såsom ofta framhållits, en bildning av livet självt, vilket skapar egna behov för en grupp människor i följd av deras genom bosättningen gemensamma anknytning till ett visst territorium. Landstingens utveckling har visat, huru svårt det är att med statliga maktbud framlocka

en liknande samhörighet och gemenskapskänsla — »commun» betyder ju just gemensam. Kunna bestående naturvuxna samhällen i lämpliga organisationsformer handhava lokala förvaltningsgrenar av statligt intresse och enligt statliga direktiv, kan det väl vara ändamålsenligt att anknyta dylik verksamhet till kommunerna. Men det är förvaltningsgrenarna, som skola anslutas till kommunerna, icke kommunerna, som skola ombildas efter några statsadministrativa ändamålsenlighetssynpunkter.

Duga icke de naturligt utvecklade kommunala enheterna för att tillgodose statsförvaltningens intressen, borde särskilda förvaltningsdistrikt skapas för uppgiften att svara för den lokalförvaltning, varom fråga är. Detta innebär icke, att det lokala inflytandet utestänges. Ett belägg härför utgör det år 1943 förstatligade vägväsendet, där kommunalvalda vägnämnder hava till uppgift att verka för att vägbehoven inom nämndens område på bästa sätt tillgodoses, och där länsvägnämnden med vägnämndsombud verka för den för hela länet ändamålsenligaste lösningen av vägfrågor, som äro gemensamma för flera eller alla vägnämndsområden. Liknande självständiga förvaltningsdistrikt kunna utgöra taxerings- och pensionsdistrikten, i viss mån också mödrahjälpstämningarnas och länsnykterhetsnämndens verksamhetsområden. Det finnes sålunda rika möjligheter att

tillgodogöra sig de på samboendet grundade personkännedomen, erfarenheten och intressena. Vad man däremot icke vinner, är den avlastning av statsbudgeten, som kostnadernas övervältning på kommunerna medför. Men i den mån förvaltningsverksamheten är detaljreglerad, kan den ändock icke bliva en lekmanförvaltning av reellt kommunal karaktär.

I sak har detta dock ringa betydelse. Kostnaderna för medborgarna komma på samma skattsedel och betalas på samma ställen utan varje för dem märkbar skillnad mellan den statliga och den kommunala beskattningen. Tjänstemannapersonalen skulle nog vara praktiskt taget densamma, oberoende av vem, som utövar verksamheten. Den ingående statliga tillsynen över t. ex. kommunernas handhavande av skolväsendet och socialvården lämnar ringa utrymme för kostnadsbesparande avvikelser i standardhänseende kommunerna emellan. Inom de statsreglerade kommunala förvaltningsgrenarna utgå ofta för övrigt högst betydande statsbidrag, som gör kommunens bestämmanderätt över utgifterna mer eller mindre illusorisk och föga uppmuntrar till sparsamhet med allmänna medel. Numera besörjer dessutom staten helt uppbor den av kommunalskatten, varigenom också denna fått ett liknande inslag av statsbidrag, som stapelstädernas tolagsersättning erhöi, sedan staten år 1857 över-

tog uppbor den av denna åldriga kommunalskatt, vilket för övrigt visat sig medföra upprepade förslag om ersättningens indragning. Med samma rätt kan, i förbigående sagt, hela den årliga skatteuppbor den betraktas såsom statsinkomst och utbetalningen till kommunerna såsom statsbidrag.

Vill man emellertid bibehålla förvaltningsgrenarnas formella natur av kommunala, måste man rimligen på något sätt antingen skapa nya förvaltningsenheter såsom ett slags specialkommuner eller också söka en anknytning till den bestående kommunindelningen. I förra fallet riskerar man ett myller av »kommunala» organisationsformer, särskilt om varje förvaltningsgren skulle erhålla sin ideala territoriella utformning såsom en egen, av sina medlemmar särskilt vald specialkommun. Sådant skulle med fog kunna antagas leda till valtrötthet och ointresse. I senare fallet vore häradet den största kommunala enhet, som kunde bygga på en, ehuru numera synnerlig förtunnad självstyrelsetradition. Såsom enhet för rättskipningen, allmänningvården och väghållningen har häradet eller tingslaget bestått långt in i vår tid, och rudiment därav finnas ännu. Någon högre historisk »kommunal» organisation finnes icke. Nästa steg blir därför landstinget. Vill man inskjuta en enhet mellan härad och landsting måste denna bliva en nyskapelse utan naturligt berätti-

gande och sålunda en artificiell produkt, vars egna kommunala liv torde bliva än svårare och taga än längre tid att väcka än fallet varit med landstingens, trots att dessa vid sin tillkomst kunde anknyta till en tvåsekellång länsindelning och flerstädes också till landskapstraditioner. Att, såsom framskymtat, tänka sig en indelning av länen i ett halvt dussin kommuner eller något liknande ter sig absurt: de nya enheterna skulle sakna historiskt berättigande, naturlig uppkomst och samhörighetskänsla, samt näppeligen bliva något annat än nya förvaltningsområden.

Det naturligaste skulle därför hava varit, om man anknutit de större förvaltningsområdena till landstingsindelningen och därmed också gjort landstingen till huvudmän för de förvaltningsgrenar, som icke redan nått så långt i statsreglering och tjänstemannaorganisation, att de även formellt utan större svårigheter kunnat ombildas till statsförvaltningar av vägförvaltningstyp med lokala opinionsorgan. Landstingsförvaltningen har dessutom för närvarande en ganska ensidig konstruktion. Sålunda torde landstingsförvaltningen till omkring tre fjärdedelar utgöras av sjukhusväsendet och därmed sammanhängande uppgifter, och denna snedbelastning skulle ytterligare förstärkas genom sinnessjukvårdens avsedda överförande till landstingen. Med hänsyn härtill ter det sig knappast ur allmän syn-

punkt olämpligt, om landstingen finge övertaga kommunala förvaltningsgrenar, vilka hava väsentligen tjänstemannaförvaltningskaraktär eller äro särskilt utrustningskrävande och i följd därav äro alltför betungande för de mindre kommunerna. En utjämning skulle vinnas redan om undervisningsväsendet överflyttades till landstingen. Denna förvaltningsgren har beräknats genomsnittligt motsvara fyrtio procent av den primärkommunala budgeten. En sådan överflyttning innebure heller icke någon principiell nyhet, enär landstingen redan nu kunna driva såväl yrkesskolor som folkhögskolor; central yrkesskolas verksamhetsområde omfattar som regel en landstingskommun eller mera. Likaledes skulle överförandet av socialvården till landstingen hava liknande verkningar. Då landstingskommunerna redan nu hava att svara för barnhemsvården, skulle ett sådant utvidgat huvudmannaskap icke te sig onaturligt. I båda fallen skulle den lokala erfarenheten och personkännedomen kunna bevaras genom särskilt organiserade organ av vägnämnds eller pensionsnämnds typ. På dylika vägar kunde vinnas en bättre balans och större allsidighet i den landstingskommunala verksamheten, detta dessutom utan andra återverkningar å den kommunala uttaxeringen än en önskvärd utjämning mellan primärkommunerna inom samma landstingsområde.