

**N:o 4.**

Ank. till Riksd. Kansli den 23 Mars 1886, kl. 3 e. m.

*Första Kammarens Andra Tillfälliga Utskotts Utlåtande N:o 4, i anledning af Herr L. O. Smiths motion, N:o 33, angående skrifvelse till Kongl. Maj:t med begäran om framläggande af förslag till ändring af förordningarna om kommunalstyrelse i stad och om kommunalstyrelse i Stockholm.*

I en inom Första Kammaren väckt och till Utskottet remitterad motion, N:o 33, har Herr L. O. Smith föreslagit:

att Riksdagen måtte i underdånig skrifvelse till Kongl. Maj:t an hålla, att Kongl. Maj:t täcktes för en kommande Riksdag framlägga förslag

*dels* till ändring af nådiga förordningen om kommunalstyrelse i stad i syfte, att i stad, der stadsfullmäktige äro tillsatte, de till stadsfullmäktige valberättigade måtte sjelfve årligen få utse ordförande i fullmäktige samt revisorer och suppleanter; att vid alla affärsupp görelser af någon betydighet i stad anbud skola offentligen infordras, och det för staden fördelaktigaste antagas, samt att ingen stad må under någon förevändning skuldsätta sig till högre belopp, än att ränta och amortering kunna till fullo under hela lånetiden utgöras af de direkta skatterna;

*dels* till ändring af nådiga förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm i syfte, att de till stadsfullmäktige röstberättigade må sjelfve få utse ordförande i fullmäktige samt revisorer och suppleanter; att

Öfverståthållareembetets rätt att granska samt stadfästa eller förkasta stadsfullmäktiges beslut måtte inskränkas inom samma gränser, som gälla för Konungens Befallningshafvande med afseende på öfriga städers fullmäktiges beslut; att de fem, oberäknadt ordföranden, som vid val till stadsfullmäktige erhållit högsta röstetalen, blifva sjelfskrifna medlemmar af beredningsutskottet, samt af de derefter närmast i röstetal följande så många blifva sjelfskrifna till ledamöter af drätselnämnden och fattigvårdsnämnden, att antalet af de på detta sätt årligen i hvarje nämnd inträdande uppgår till fjerdedelen af hela antalet medlemmar i nämnden eller, om antalet ej låter sig jemnt dela med 4, till fjerdedelen af närmast högre, med 4 jemnt delbara tal; att vidare vid alla affärsuppgörelser af någon betydenhet anbud skola offentligen infordras, och det för staden fördelaktigaste antagas, samt att stadens skuldbörda icke får under någon förevändning uppbringas till högre belopp, än att ränta och amortering kunna till fullo utgöras under hela lånetiden af de direkta skatterna.

Till stöd för sin framställning har motionären anfört bland annat, att på många ställen och framför allt i hufvudstaden den meningen upprepade gånger uttalats i tidningspressen, på offentliga möten och äfven inom stadsfullmäktige, att de kientrogne vid riksdagen 1859—1860, hvilka fruktade, att det kommunala lifvet skulle komma att extravagera utöfver naturliga gränser, ej hade så orätt. Det sätt, hvarpå åtskilliga städers och särskildt hufvudstadens finansförvaltning handhades, stode icke, sade man, i öfverensstämmelse med grundskatterna för en klok och förständig hushållning. Finge det fortgå på samma sätt som hittills, torde det ej dröja länge, förr än man äfven i vårt land finge höra talas om städer, som instält sina betalningar.

Missnöjet med den kommunala finansförvaltningen framträdde skarpast bland de lägre, mindre bemedlade klasserna, hvilka i följd af de personliga och indirekta skatterna lemnade i förhållande till sina inkomster långt större bidrag till kommuner än de förmögnare, men detta oakadt hade föga eller intet inflytande på valen till kommunens förtroendemän, hvarför de lätt förleddes att, om en åtgärd för kommunens räkning visade sig olämplig eller orättfärdig, a priori sluta, att de styrande i allt hvad de företoge ginge slösaktigt eller egennyttigt till väga.

Vidare söker motionären med anförda siffror i fråga om städernas och särskildt Stockholms inkomster och utgifter samt skuldsättning m. m. under tioårsperioden 1874—1883 ådagalägga, att de klagomål, som tidt och ofta höjas mot kommunalförvaltningen i städerna, icke

äro oberättigade, hvarefter han öfvergår till att motivera de af honom framställda särskilda förslagen. I afseende å allt detta torde Utskottet få hänvisa till motionen, i den mån Utskottet icke i det följande kommer att beröra hvad motionären anført till stöd för det ena eller andra förslaget.

För ett rätt bedömande, i hvad mån den här i fråga varande motionen bör förtjena afseende, lär det blifva nödigt att göra sig reda för, ej mindre huru vida de missförhållanden som skulle hafva yppat sig, befinnas vara dels så styrkta, dels så beskaffade, att de med nödvändighet påkalla rättelse för framtiden, än äfven huru vida de föreslagna botemedlen kunna anses tjenliga och till ändamålet ledande.

Bevisningen i afseende på den kommunala finansförvaltningens brister inledes af motionären med återopande af uttalanden i tidningspressen, på offentliga möten och inom stadsfullmäktige. Det är lätt insedt, att dylika uttalanden icke i och för sig tagna kunna utgöra bevis för riktigheten af de påståenden, som göras. Motionären har också med siffror sökt belysa, i hvad mån anmärkningarna mot kommunalförvaltningen i städerna äro befogade. Dessa siffror, som äro hemtade ur Statistiska centralbyråns berättelser om kommunernas finanser för 1874—1883, utvisa för tioårsperioden en stor tillökning i utgifter, äfvensom i skulder samt derjemte i allmänhet en s. k. deficit i den årliga budgeten, i det att inkomsterna understigit utgifterna. Men häremot svarar å andra sidan en förökning af tillgångarna. För städerna och köpingarna hafva tillgångarne från 1874 till 1883 ökats med i det närmaste 100 procent eller från 63,655,750 till 126,778,822; skuldernas ökning är visserligen till procenttalet något större, nemligen omkring 109 procent, men dervid bör dock uppmärksammas, att skulderna 1874 utgjorde blott 45,165,406, men tillgångarne 63,655,750 kronor.

Saken får dock icke betraktas ensamt från de synpunkter, hvilka nu angifvits. I sjelfva verket bero stegringen af stadskommunernas utgifter och deraf följande skuldsättning dels på folkmängdens tillväxt och deraf nödvändiggjorda anordningar i sammanhang med städernas utvidgning, dels och måhända i ännu högre grad på den lifligare verksamhet, hvilken de nya kommunalinstitutionerna framkallat. De för stadskommunerna gemensamma behofven hafva tydligare än förr insetts och kraftigare behjertats. På olika områden är en utveckling till det bättre märkbar och att denna utveckling i flere fall fortgått med rask fart torde till en del hafva sin anledning deri, att den föregående tidens verksamhet varit väl litet egnad att befordra framåtskridandet. Äfven inom den kyrkliga kommunen, mot hvars förvaltningsformer i

motionen icke någon anmärkning rigtats, framträder samma sträfvan att tillgodose de allt klarare uppfattade behofven. Då motionären beräknar att utgifterna inom stadskommunerna under åren 1874—1883 ökades med 56,<sup>s</sup> procent, kan härvid erinras, att i fråga särskildt om de af kyrkostämman beslutade utgifterna, hvilka i den meddelade tabellen icke blifvit skilda från de öfriga, en ökning egt rum af 75 proc. eller från 2,567,217 kr. år 1874 till 4,511,148 år 1883. Och om man vill företrädesvis fästa sig vid perioden 1879—1883, för hvilken motionären iakttagit en ökning af 28 proc., visar det sig, att för den kyrkliga kommunen stegringen uppgått till 26 proc. eller föga mindre. Hvad åter utgifterna för denna del af kommunen vidkommer, äro de af beskaffenhet att icke lemna någon ränteaftkastning för framtiden, hvilket deremot är fallet med en icke ringa del af utgifterna för den öfriga kommunen, särskildt sådana, med hvilka bestridts anläggning af i viss mån industriella inrättningar, såsom gasverk, vattenledningar m. m. Men äfven der detta icke är förhållandet, lära de medel, som användts till förbättrande i andligt och materielt hänseende af tillståndet inom en stadskommun, kunna och böra anses i regeln komma att bära frukt i mer än ett afseende, till och med i ekonomiskt, ehuru måhända mera indirekt, genom minskade kostnader för sjukvård, fattigvård m. m. Särskildt bör det icke förbises, att efter år 1874 i följd af Byggnadsstadgans utfärdande — för att icke nämna Helsovårdsstadgan och dess inverkan på städernas förhållanden — stadskommunerna *måst* vara betänkta på uppgörande af stadsplaner och deraf följande på förhand icke rätt beräkneliga omkostnader. I hvad mån dessa hafva kunnat blifva mindre eller större, är ej här stället att bedöma; obestriddligt torde det emellertid få anses, att, när en stadsplan en gång blifvit fastställd, kommunen därför skulle få vidkännas vissa utgifter, som det icke varit möjligt att undvika. Också har en kommun stundom sett sig föranlåten att inköpa tomtområden och fastigheter i och för genomförande af en stadsplan. I hufvudstaden har, enligt hvad tillgängliga handlingar utvisa, staden till början af år 1885 användt af lånemedel till förvärfvande af fastigheter ett belopp af 10,469,400 kr., hvilket ingalunda är räntelöst, utan afkastar större eller mindre ränta (för år 1883 var behållna inkomsten å då användt belopp 3,<sup>s2</sup> proc.), utan att räkna den möjliga vinst, som genom tomters försäljning framdeles kan uppkomma eller den besparing, som kan vinnas i och för anskaffandet af område för gator och torg i sammanhang med tomtförsäljningar. I företag, som lemna aftkastning, såsom vattenledningen, m. m. voro vid 1883 års slut dessutom nedlagda i rundt tal 5,600,000 kr. och till slutet af 1884 nedlades i gasverket

omkring 4,150,000 kronor, hvaraf allra största delen måste belasta utgifterna för 1884, medan dock full ränta å kapitalet kan påräknas.

Och då motionären anmärker, att hvad Stockholm vidkommer tillgångarnas värdeökning med nära 4,5 millioner kronor understiger skuldernas tillväxt, så motsvaras denna summa, hvilken rätteligen upptages till 4,391,000 kronor, mer än väl af sådana utgifter som 2,142,917 kr. till trummor och afloppsledningar och 2,063,634 kr. till stadsgårdshamnens ordnande jemte flere andra dylika utgifter, som i framtiden utan tvifvel komma att under en eller annan form blifva staden till gagn. Der ett »deficit» i den årliga budgeten uppkommit, torde således förklaringen dertill vara lätt funnen, för så vidt som en stor del af utgifterna i sjelfva verket icke varit af löpande beskaffenhet utan beslutits med hänseende till framtida gagn och bästa, vare sig de skolat direkt eller indirekt blifva fruktbärande.

Det ofvan anförda torde tillräckligt ådagalägga, att de af motionären meddelade siffror och beräkningar icke äro af beskaffenhet att i och för sig motivera ändringar i lagarne för städernas kommunalförvaltning. Det följer nu att tillse, huru vida de föreslagna ändringarna äro lämpliga eller till det afsedda ändamålet ledande.

Först och främst föreslås, att stadsfullmäktiges ordförande bör årligen utses genom val af de röstberättigade. Ordföranden skulle härigenom blifva hela kommunens främste förtroendeman, och icke allenast »en docka i det styrande kotteriets hand». »Han skulle känna sig manad att så vidt möjligt genomtränga hvarje fråga och söka förekomma hvarje försök att drifva igenom ett oklokt eller skadligt beslut.»

Det lär utan svårighet inses, att, om ett styrande kotteri kan bildas och i trots af de ofta återkommande valen, bibehålla sig, detsamma icke torde finna alltför stora hinder möta för att vid särskildt val till ordförande tillgodose sina intressen eller önskringar och sålunda ännu kraftigare befästa sin ställning. Men en sådan myndighet, som motionären vill bereda ordföranden hos stadsfullmäktige, synes ingalunda öfverensstämma med den uppfattning, som allt mer gjort sig gällande i fråga om en ordförandes i en större beslutande församling rättigheter och pligter, hvilka i allmänhet torde anses gå ut på sakkunnig och opartisk ledning, men icke innefatta försök att inverka på besluten, i afseende hvarå särskildt talmännens inom Riksdagen ställning lemnar ett nära till hands liggande exempel. För öfrigt fordras för bedömandet af dugligheten hos en person att vara ordförande närmare kännedom om hans anlag och sätt att fylla sin uppgift i rådslående församlingar, än som antagligtvis kan stå mängden af valmän till buds. Under sådana

förhållanden skulle det lätt kunna inträffa, att valmännen med sitt val träffa en i allo aktad och redbar person, men som saknar den formella uppfattning och de särskilda gåfvor, som en ordförande-befattning kräver af sin innehafvare.

Hvad motionären vidare föreslår om val af revisorer genom valmännen sjelfva synes utgå från den uppfattningen, att revisionen skulle vara ett slags kontroll på stadsfullmäktiges verksamhet. Detta är dock ingalunda fallet. Revisionen skall deremot utgöra stadsfullmäktiges kontroll på de förvaltande nämnderna, och om motionären finner det mindre riktigt, att det är samma majoritet inom fullmäktige, som beslutar utgifterna samt sjelf eller genom sina anhängare verkställer besluten och revisionen, så må härvid endast erinras, att enahanda förhållande förekommer inom Riksdagen, hvilken sjelf utser både sina förtroendemän, fullmäktige i banken och riksgäldskontoret, samt revisorer öfver dem. Kontrollen öfver stadsfullmäktiges verksamhet är deremot afsedd att åstadkommas genom sjelfva valen.

Motionären föreslår dernäst, att anbud från allmänheten skola städse infordras vid affärsuppgörelser af någon betydenhet, och att ovilkorligen det för kommunen fördelaktigaste af de inkomna anbuden skall antagas. Utan att behöfva närmare inlåta sig på den omtvistade frågan om ovilkorligt infordrande af anbud i och för affärsföretag, tillåter sig Utskottet endast anmärka det sväfvande i de ordalag, som af motionären begagnats, hvilket tydligast framträder i uttrycket »det för kommunen fördelaktigaste», ett uttryck, som ingalunda förpligtar den prövande myndigheten att stanna vid det *lägsta* anbudet, för den händelse att sådant skulle vara den innersta meningen med förslaget.

Hvad vidare föreslagits derom, att ingen stad må under någon förevändning skuldsätta sig till högre belopp, än att ränta och amortering kunna till fullo under hela lånetiden utgöras af de direkta skatterna, innefattar i sjelfva verket så godt som ingen garanti för framtiden, emedan beloppet af de direkta skatterna icke kan en gång för alla för en längre tid bestämmas, utan kan blifva mindre eller större allt efter de årligen pröfvade behofven. Vida större trygghet innebäres i den redan nu gällande bestämmelsen, att beslut om upptagande af lån, ställt på längre återbetalningstid än två år, skall underställas Kongl. Maj:ts pröfning.

Beträffande kommunalstyrelsen i hufvudstaden särskildt har motionären uttalat sig för ändring af bestämmelsen angående öfverståthållarens ordförandeskap i stadsfullmäktige i den riktning, att ordförande skulle utses af de valberättigade. Enligt hvad Utskottet har



sig bekant, väcktes år 1874 inom stadsfullmäktige ett förslag, att öfverståthållarens ordförandeskap derstädes skulle upphöra, så att stadsfullmäktige finge sjelfva årligen välja ordförande. Det väckta förslaget vann emellertid icke bifall inom fullmäktige. Hvad här föreslagits är något helt annat och sammanhänger med motionärens förslag angående val af ordförande för stadsfullmäktige i öfriga städer. Utskottet har redan haft anledning att bemöta detta förslag och får med hänvisning till hvad derom förut yttrats afstyrka det motsvarande i fråga om hufvudstaden. Utskottet anser sig dock böra tillägga, att från motionärens synpunkt öfverståthållarens ordförandeskap ingalunda torde böra anses olämpligt, om eljest öfverståthållaren genom sin ställning mer än någon vald ordförande kan vara i tillfälle att »så vidt möjligt söka genomtränga hvarje fråga och söka förekomma hvarje försök att drifva igenom ett oklokt eller skadligt beslut».

Från samma synpunkt betraktadt synas jemväl de stadganden, i kraft af hvilka öfverståthållareembetets stadfästelse erfordras å långt flere beslut, än som i öfriga städer skola vinna stadfästelse af Konungens Befallningshafvande, icke böra undergå förändring, då de i sjelfva verket lemna en viss trygghet mot faran för det kommunala lifvets extravagans utöfver naturliga gränser, en fara, hvilken man enligt motionärens uttalanden skulle hafva allt skäl att frukta. För öfrigt äro dessa stadganden endast en följd deraf, att hufvudstaden i fråga om kommunalförvaltning är att betrakta såsom i vissa fall likställd snarare med ett landsting än med en vanlig stadskommun.

Motionären har slutligen föreslagit, att i Stockholm de fem, oberäknadt ordföranden, som vid val till stadsfullmäktige erhållit högsta röstetalet, skola blifva sjelfskrifna medlemmar af beredningsutskottet samt af de derefter närmast i röstetal följande så många blifva sjelfskrifna till ledamöter af drätselnämnden och fattigvårdsnämnden, att antalet af de på detta sätt årligen i hvarje nämnd inträdande uppgår till fjerdedelen af hela antalet medlemmar i nämnden eller, om antalet ej låter sig jemnt dela med 4, till fjerdedelen af närmast högre, med 4 jemnt delbara tal.

Utskottet vill häremot först och främst erinra, att Stockholms stad är för stadsfullmäktigval indelad i 5 valkretsar, i hvilka röstetalen helt naturligt utfalla mycket olika. Exempelvis kan nämnas, att vid stadsfullmäktigvalet 1884 de högsta röstetalen förekommo i 3:dje och 5:te valkretsarna, så att i händelse motionärens förslag vid det tillfället skulle hafva tillämpats, de 5 på uppgifvet sätt valda medlemmarne i beredningsutskottet skulle hafva kommit att utgöras af 1 från tredje

och 4 från femte valkretsen (de södra församlingarna) samt af de 9 på lika sätt utsedda ledamöterna i drätselnämnden och fattigvårdsnämnden 5 skulle hafva tillhört den tredje och 4 den femte valkretsen, under det att de öfriga tre valkretsarna icke skulle hafva i beredningsutskottet eller nämnderna erhållit någon representant. Det ligger för öfrigt i öppen dag, att kompetensen till att fylla en plats i beredningsutskott eller nämnd icke på något sätt sammanfaller med ordningen i fråga om erhållet röstetal vid val.

Men saken har äfven en annan sida. Om också det kan vara gagneligt för kommunalförvaltningen, att delvis samma personer verka inom stadsfullmäktige och inom nämnderna, är det dock ingalunda rådligt att bestämma, det ett visst antal af nämndernas personal nödvändigt skall utgöras af stadsfullmäktige. Tvärt om synes det i många fall önskligt, att beslut och verkställighetsåtgärder icke i regeln läggas i samma personers händer.

Hvad för öfrigt angående kommunalförvaltningen i hufvudstaden blifvit föreslaget öfverensstämmer med förslagen i fråga om rikets städer i allmänhet och torde därför icke behöfva vidare behandlas.

På grund af hvad sålunda blifvit anfördt hemställer Utskottet,

att den ifrågavarande motionen icke må till någon  
Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 23 Mars 1886.

På Utskottets vägnar:

**W. Stråle.**

---