

Nr 14

Av herr Nilsson, Ferdinand, m. fl., angående omprövning av fördelningen av uppgifter mellan staten, landstingen och primärkommunerna.

(Lika lydande med motion nr 24 i Andra kammaren)

Den folkliga självförvaltningen ute i bygderna är den svenska folkfrihetens ursprung. Den är alltfört en källa till styrka och förnyelse, som icke kan skattas nog högt. Den medborgerliga skolning, som förtroendemännens handläggning och intima kontroll av de kommunala ärendena innebär, den vana att taga ansvar, att utjämna och söka resultat som där grundlägges, utgör någonting för svenskt offentligt liv värdefullt, ett traditionsarv och en särart som är värd att bevara.

Vår nuvarande folkrepresentation byggdes ursprungligen upp på denna grundval. Riksdagens andra kammare valdes under den första tiden av socknarnas utsedda elektor, medan den första kammaren alltjämt väljes av de i landstingen verksamma förtroendemännen. Även i nuvarande tid försvarar inslaget av representanter, fostrade och utbildade inom det kommunala livet, väl sin plats i folkrepresentationen vid sidan av specialkunskap och politiska funktionärer.

Samhällslivets allt mer komplicerade karaktär, samhällsingripandenas växande omfång, både på tidigare områden och på de nya fält för samhällsrelig verksamhet som öppnats, vidgar behovet av ett växande administrativt maskineri med plats för teknokratisk specialkunskap. Redan de växande statliga uppgifterna och ärendenas mängd har förändrat statschefens ställning och utgjort ett hinder för personligt regemente. Men återverkningarna har fortsatt både inom departementen och i ämbetsverken. Denna förskjutning av ärendenas behandling har sin återverkan på förhållandet till folkrepresentationen då den ingalunda underlättar utövandet av konstitutionell kontroll och utkrävande av konstitutionellt ansvar i regeringsformens mening. Även därutöver röner riksdagens arbete och dess möjligheter till politisk bevakning inverkan härav.

Om man utifrån sådana utgångspunkter nalkas de kommunala förvaltnings- och indelningsproblemen finner man, att utvecklingen ger rum för farhågor om en likartad tendens med dess återverkningar på vad som återstår av direkt folkligt självstyre. Genom 1952 års reform av den kommunala indelningen minskades de då nära 2 300 landskommunerna till 816. Redan då uppmärksammades vilka konsekvenser detta kunde få för folkstyret i primärkommunerna. Både 1943 års kommunindelningstudie och propositionen 1946 var inne på frågan. Det folkliga medvetandet var inte minst

i de gamla småkommunerna livligt engagerat och man kände att reformen berörde ett folkligt intresse av betydelse.

Några exempel hämtade från det läge som 1952 skapades belyser även problemläget för dagen. Nu har en kommun med ca 4 000 invånare en kommunalfullmäktig på 100 å 120 människor men storstaden kan ha en stadsfullmäktig på 8 000. Om en landskommun med ett par tusen inbyggare i resignation låter sig slukas av grannstaden med dess 75 000 kan det ju tänkas att den blir väl behandlad materiellt sett, men erfarenheten säger ingalunda alltid så. Men däremot är det tämligen säkert, att för den landskommunens invånare — möjligen med något enstaka undantag — är det definitivt slut med de kommunala medborgaruppgifterna, de kommunala omsorgerna om något eget, bekymmer liksom glädjeämnen. Och den nya »egna» kommunen blir ungefär lika mycket invånarnas egen som statens järnvägar eller — för stockholmare — spårvägsbolaget. Att styras av mastodontkommunens tjänstemän känns för den enskilde kommunmedlemmen ungefär likadant, som att regeras av statens tjänstemän.

Problemet ställdes 1946 klart i ett par motioner (I: 326 och II: 500) där tanken framfördes, att inte stela minimisiffror utan ett organiskt innehåll borde vara det väsentliga för kommunala enheters fortbestånd. I dessa motioner yrkades sålunda, att vid kommunala nybildningar bör eftersträvas att förhållanden skapades, som icke försvårar en verklig kommunal självstyrelse med bevarad medverkan av förtroendemännen när det gäller själva förvaltningen. Vidare yrkades i överensstämmelse härmed, att kommunsammanslagningar icke skulle tvångsvis genomföras, som nödvändiggör att förvaltningen väsentligen överlämnas i händerna på anställda tjänstemän.

Vid ställningstagande till dessa motioner underströk konstitutionsutskottet de positiva uttalanden i sådant avseende som gjorts både av utredningen och i propositionen av departementschefen. Utskottet betonade också att kommunala nybildningar, som i propositionen avsåges, icke bleve av sådan storlek som under alla förhållanden krävde anställande av tjänstemän.

Statsmakternas ställningstagande till frågan om kommunal självförvaltning belyses av sådana uttalanden. Men detta innebär att en stilla och omärklig glidning beträffande kommunindelningen — »alldeles frivilligt», men framkallad av tryckande uppgifter, som mindre kommuner får svårt att klara, av statens investeringskontroll och grepp över lånemöjligheter, och propagerad av diverse planeringsmyndigheter — att en sålunda framdirigerad förändring beträffande just de mindre kommunerna upp mot en minimistorlek av 7 000—10 000 invånare innebär ett stort avsteg från 1952 års reform. Skall ett sådant steg tagas, så bör det icke forceras fram utan bedömas och utredas minst lika grundligt som 1952 års reform, eftersom det skulle innebära slutet på ett skede av direkt folkstyre i gammal mening och övergång till att göra förvaltningen i kommunerna till en kopia av vår moderns tjänstemannastat.

Men, säger man, kommunerna kan inte ställa sig utanför utvecklingen i

vårt moderna samhälle med dess krav på vidgad service och större effektivitet. Det ligger mycket i sådana tankegångar. Visst finns det andra värden än dem som uppbär det moderna effektivitetsjaktet. Lika fullt är problemet för den kommunala förvaltningen en riktig avvägning mellan att bevara den levande kraft som inom folkmedvetandet kan lösgöras för medborgaruppgifterna i det kommunala, och att tillgodogöra kommunalförvaltningen vad som erfordras av tjänstemännens kunnighet, flit och intresse. Det löser icke problemet att ensidigt koppla på effektivitetskravet och säga att så och så blir effektiviteten av exempelvis en skolorganisation i en kommun med 4 000 invånare, sådan blir den vid 6 500 invånare och sådan vid ett underlag på 10 000 invånare. Logiken frågar, varför man just skall stanna inom en primärkommun och yxa till den lagom stor. Stordrift och teknokrati låter sig väl snarast bättre apteras inom ett landsting eller — varför icke — på det statliga planet. Vill man folklig självstyrelse på det kommunala planet då måste både uppgifterna och den förvaltningseffektivitet som erfordras avvägas därefter.

Redan har läget i de större kommunerna fått en helt annan prägel än i de mindre och medelstora. Det är inte bara, såsom berörts, en mycket begränsad del av invånarna som får någon del av den medborgerliga skolning, som deltagande i det kommunala arbetet kan ge. Det är också en helt annan sak att sätta sig in i och få någon överblick av de kommunala problemen i stora kommuner än i mindre. Kommunalt arbete ger inte vad det kan om det inskränkes till att komma på sammanträden, höra föredragningar om något som man har små eller inga förkunskaper om och — till sist — vötera om förslag, som andra gjort upp. I mindre kommuner och sammanhang kommer den enskilde frågorna närmare, problemen blir konkretiserade, och kommunalmannen kan ofta nog medverka personligt både i fråga om planläggning och verkställighet. Redan sådana synpunkter ger vissa anvisningar om lämplig storlek av kommunbildningar. Det förhållandet, att inom storstaden önskemål om uppdelning av arbetsuppgifter till stadsdelkommunala enheter framkommit, säger att man inte är helt tillfreds med kommunal stordrift av statsdriftsformat.

I och för sig är givetvis en kommunal indelning — stor eller liten — icke någonting, som under alla förhållanden kan bedömas som oföränderligt. Ett minskat befolkningsunderlag är något som kan ge anledning till en omprövning. Likaså kan ett för svagt ekonomiskt underlag ge anledning till överväganden av samma art. Men man frågar sig med samma rätt om den fördelning av offentliga uppgifter, som nu föreligger eller som man arbetar på att steg för steg tillskapa, verkligen kan vara den enda riktiga. Åtskilligt talar för att detta problem i sin helhet bör upptagas till prövning. Det är tendensen från statens sida att bara lasta på landsting och primärkommuner det ena efter det andra, som torde tvinga fram en verklig omprövning av denna fråga i stort. Icke minst med hänsyn till den kommunala självförvaltningens värde ur medborgerlig synpunkt känner sig många böjda att reagera mot ett system, som är kommunalt till formen, men

statsdirigerat till innebörden. Man lägger på primärkommuner uppgifter av administrativ natur, som det blir allt svårare att förena med den kommunala självförvaltningens egenart, samtidigt som kommunerna i samband med ofta för uppgifterna otillräckliga statsbidrag bindes av förordningar, »anvisningar», inspektörer och konsulenter.

Beträffande åtskilliga av de kommunala uppgifterna frågar man sig också även ur rent principiell synpunkt om verkligen den nuvarande avvägningen är riktig. Utgör verkligen exempelvis kommunernas uppgift att välja nämndemän en bärande motivering för tingshusbyggnadsskyldigheten? Vilken annan grund kan anföras för att låta denna skyldighet fortbestå? Är inte rättsvårdens och polisväsendets kostnader någonting som bör åvila staten? Är det icke fråga om klart statliga uppgifter? Har icke även undervisningens ordnande numera gjorts till ett ärende av klart rikspolitisk karaktär? Har icke den lika rätten till utbildning blivit till en allmänt medborgerlig rättighet, som icke bör göras beroende av kommunala eller regionala resurser? I denna senare fråga har riksdagen gjort uttalanden, vilkas innebörd icke lär låta sig reduceras till allmänna talesätt, som icke förpliktar.

I proposition nr 106 till 1957 års riksdag understryker departementschefen även ett av riksdagen 1950 godkänt uttalande av vederbörande särskilda utskott enligt vilket avses »att den obligatoriska barna- och ungdomsundervisningen sammanhålls i ett sammanhållet organiskt skolsystem, där varje uppväxande individ, oberoende av bostadsort och föräldrarnas sociala och ekonomiska ställning, i en på bästa sätt tillrättalagd studiegång får, där så påkallas med det allmännas stöd, den utbildning, för vilken hans begåvning, krafter och anlag gör honom lämpad».

Ett på enhetsskolans principer byggt skolsystem borde, säges det vidare, framstå som en åt alla håll öppen demokratisk medborgarskola, där de uppväxande kan erhålla utbildning efter sina gåvor och förutsättningar utan att sorteras upp efter yttre startpunkt i livet.

Det ligger i den kommunala självstyrelsens natur att ett så stolt program icke lär låta sig överallt på ett verkligen likvärdigt sätt genomföras. I mån som kommunerna, deras förutsättningar och resurser verkligen får spela in vid programmets genomförande, måste man räkna med att den avsedda likvärdigheten och likriktningen måste sitta emellan. Skall enhetsskolans program såsom det är formulerat verkligen kunna på ett fullt likvärdigt sätt genomföras, torde också krävas, att staten tar konsekvenserna därav, ekonomiskt och organisatoriskt. Att detta skulle befordras av att uppgiften är infogad i en ram av kommunal självförvaltning är svårt att finna.

Frågan om passformen för enhetsskolan i det kommunala sammanhanget belyses av ett uttalande av chefen för inrikesdepartementet i interpellations-svar avgivet i riksdagens första kammare förliden höst. Inrikesministern yttrade:

Den nya skolorganisationen är faktiskt utformad på sådant sätt, att bara femton procent av kommunerna kan klara de uppgifter som ålägges dem. I övrigt måste man lösa uppgiften genom att lägga samman flera kommuner

till skoldistrikt, alltså en tvångsmässig sammanslagning. Var finns i det ögonblicket den kommunala självbestämmanderätten?

Det är uppenbart att i den mån enhetsskoleprogrammet realiseras och med den fast utformade målsättning som angivits, blir det inte plats för mycken kommunal självstyrelse, alldeles oavsett om den utövas inom en kommun eller i form av ett interkommunalt samarbete. Men vad saken gäller är närmast svårigheter att ordna undervisningen på högstadiet. Och det lär svårligen kunna göras gällande att exempelvis ett överflyttande i någon form av just högstadiet utanför kommunen skulle i högre grad innebära, att området för den kommunala självstyrelsen minskas. Hittills har ju i de kommuner, som icke kunnat själva ordna sådan undervisning, icke heller någon sådan verksamhet på högstadiet funnits att gå miste om.

När statsmakterna tidigare varit inne på dessa frågor har någon tanke på att stöpa om kommunerna på grundval av behovet av underlag för enhetsskolans högstadium ingalunda framhävts. I proposition nr 106 år 1957 hänvisas till det interkommunala arbete som kunde bli erforderligt på skolans område. Och år 1956 anförde statsutskottet (utl. nr 102) närmast just beträffande ordnandet av enhetsskolans högstadium:

Beträffande den förberedande yrkesutbildningen i klass 9y har departementschefen framhållit bland annat, att problem som redovisats i försöksrapporter i hög grad understryker behovet av samarbete och samverkan, dels mellan olika skoldistrikt, dels mellan lokala och regionala myndigheter. Utskottet delar helt denna uppfattning och vill tillika betona, att ett rationellt samarbete mellan skoldistriktet är av största betydelse även beträffande andra förhållanden vid enhetsskoleorganisationens uppbyggande, exempelvis i fråga om att skapa fristående g-linjer i klass 9.

Detta av riksdagen godkända uttalande visar att statsmakterna avser att lösa frågan om enhetsskolans högstadium, delvis frigjord från ett lokalt lågstadium. I statsutskottets yttrande anges klart att man åsyftar ett godtagande även av undervisning inom 9g och 9y särskilt, och detta såväl i samarbete med annat skoldistrikt som regionalt. På liknande sätt anser utskottet även att »andra förhållanden» i detta sammanhang skall kunna ordnas.

Enhetsskolans ställning som ett viktigt led i rikspolitiskt sammanhang medför med nödvändighet att det kommunala inflytande som förefinnes icke kommer att ökas. Den upprustning av skolväsendet som signalerats anges syfta till investeringar i skolbyggnader med 2 500 milj. kr. under en överskådlig tid. Den statliga investerings- och kreditkontroll som man har att räkna med innebär att en stark statsdirigering kommer att ske. Skolväsendets lokalisering, ritningar för skolbyggen osv. bestämmas av statliga myndigheter.

Frågan om den kommunala indelningens förändring har aktualiserats av att man gjort gällande, att genomförandet av enhetsskolans högstadieundervisning skulle nödvändiggöra att med det snaraste en plan fastställes för en regionbildning, inom vilken kommunsammanslagningar skulle få ske. Hur pass frivilliga som sammanslagningar av kommuner inom den angivna mal-

len skulle bli måste bero på omständigheter av olika slag. Befolkningsförskjutningar, ekonomisk utveckling osv. utgör här ofrånkomliga faktorer. Men därtill kommer det tryck, som skapas av de uppgifter som kommunerna ålagts eller åtagit sig. Kravet på att en kommun för att vara värd att staten satsar på den inom sig skall ha underlag för att kunna genomföra högstadium kan innebära, att kommuner som icke har denna storlek kan få svårigheter när det gäller myndigheterna. Över huvud taget måste en kommuns fortbestånd vara beroende av att den icke tryckes ned av uppgifterna. Beträffande enhetsskolan kan, även om man skulle räkna med att det skall förbli en kommunal uppgift helt eller delvis, läget ingalunda anses fordra att en kommunreform generellt genomföres. Statsmakterna har som berörts anvisat andra utvägar. Kravet från centralt socialvårdshåll på kommuner med exempelvis 10 000 invånare saknar aktualitet för närvarande och motiverar ingen brådska med sammanslagningsplanerandet. Med en förbättrad pensionering och bättre socialförsäkring och allt eftersom landstingen i allt större utsträckning gör sitt när det gäller långvarigt sjuka och lindrigt psykiskt sjuka blir förhållandena på socialvårdens område bättre. Skulle även staten bättre fullgöra sina åtaganden i fråga om pensionärsbostäderna, vore detta glädjande. Just när det gäller socialvården synes dessutom de mindre förhållandena, den bättre personkännedomen och de kortare avstånden, ge ökade möjligheter både när det gäller att bringa erforderlig hjälp och att se till att hjälpen icke missbrukas. De kända missförhållandena i storstäder, missförhållanden som vissa socialvårdare angett som ofrånkomliga, gör att man just på detta område synes kunna bedöma den mindre kommunen som en lämpligare arbetsform.

Problemet om den kommunala indelningen griper i sina konsekvenser djupt in i vårt samhällsliv. Icke minst måste därvid beaktas de faror som centralisering och byråkratisering innebär ur den folkliga självstyrelsens synpunkt, och den viktiga funktion som kommunal självförvaltning har att fylla i sammanhanget. Ur medborgerlig synpunkt är detta en huvudfråga.

Här finns således vägande anledningar att icke gå brådstörtat fram och icke utan djupgående överväganden fastställa långsiktiga planeringar ens av s. k. ramkaraktär för att leda en utveckling. De propåer som framförts, närmast med tanke på exempelvis genomförande av enhetsskolan, synes föga rimma med statsmakternas tidigare uttalanden. Däremot har i det föregående exempel anförts på primärkommunala uppgifter, vilkas överförande till annan huvudman väl synes förtjäna övervägas. Utvecklingen har väl även på olika områden gått fort och medfört att uppgifter, vilkas karaktär och omfattning tidigare väl lämpade sig både till kommunernas arbetsformer och den kommunala självförvaltningens egenart, ävensom till det successiva och till ortsförhållande anpassade genomförandet, numera erhållit en annan innebörd med krav på likvärdiga åtgärder och likformighet, för att icke säga likriktning. Innan dessa problem upptagits till ingående prövning och förutsättningslös utredning synes det icke lämpligt, eller ens möjligt, att

genomföra långsiktiga prövningar om hur stora eller små nya kommunbildningar bör vara. En utredning pågår, inom inrikesdepartementet, syftande just till en sådan kommunal långsiktsplanering. Av vederbörande departementschef har emellertid i riksdagen upplysts, att denna utredning icke omfattar någon omprövning av fördelning av uppgifterna mellan primärkommuner, stat och landsting.

Under återopandande av i motionen anförda uttalanden och synpunkter hemställes härmed,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa dels att den inom inrikesdepartementet pågående utredningen om ändrad kommunindelning erhåller uppdrag att även förutsättningslöst ompröva fördelningen av uppgifter mellan stat, landsting och primärkommuner under särskilt beaktande av uppgifter som lämpligen bör överflyttas från primärkommuner till staten, ev. landstinget;

dels att i avvaktan på fastställande av de kommunala uppgifternas omfattning måtte med långsiktig planering för kommunala indelningsändringar anstå, då införande av enhetsskolans högstadium enligt statsmakternas intentioner som regel icke erfordrar ändring av kommunindelningen och även i övrigt anledning till forcering av sådan planläggning icke torde föreligga.

Stockholm den 17 januari 1961

Torsten Bengtson

Herbert Hermansson

Eric Carlsson

Gärda Svenson

T. V. Mattsson

G. Elofsson

Ivar Johansson

Georg Carlsson

Ivan Svanström

Thorsten Larsson

Ferdinand Nilsson

i Kungsängen

Ernst W. Olsson

Harald Pettersson

i Kvänum

Bertil Jonasson

Anton Larsson

Axel E. Andersson