

Nr 146

Av herr Andersson, Torsten, och herr Pettersson, Harald, *angående kommunal självstyrelse och demokrati.*

(Lika lydande med motion nr 199 i Andra kammaren)

Det torde råda enighet om att den kommunala självstyrelsen är en nödvändig grundval för vår folkstyrelse. Denna decentralisering i samhällsstyrelsen har sitt främsta värde i att den ger tillfälle för ett stort antal medborgare att aktivt delta i handläggningen av offentliga angelägenheter och därmed verkar som en medborgarskola i demokratiens tjänst. I sitt utlåtande i kommunindelningsfrågan 1962 gav konstitutionsutskottet bl. a. följande bedömning: »Den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land i motsats till åtskilliga andra länder, torde i väsentlig mån få tillskrivas den förståelse för allmänna och enskilda behov samt den samförståndsanda och känsla av gemensamt ansvar för allmänt väl, som självstyrelsen i kommunerna förmedlat till alla grupper av vårt folk.»

Författningsutredningen föreslog, att i en ny regeringsform skall inskrivas, att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom »parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse». Frågan om garanterande i grundlagen av den kommunala självstyrelsen har sedan prövats även av länsdemokratiutredningen, som i sitt betänkande 1965 framhöll, att det bör vara möjligt att i en ny grundlag, tydligare än som skett i författningsutredningens förslag, ge uttryck åt tanken, att den representativa demokratin i vårt land vilar inte bara på nationell folkrepresentation utan också på folkvalda regionala och lokala organ. Enligt länsdemokratiutredningen bör denna fråga prövas vid den fortsatta översynen i författningsfrågan.

Den kommunala verksamheten har vidgats väsentligt under senare tid. Numera torde den offentliga förvaltningens göromål till cirka 60 procent ligga hos kommunerna. Det offentliga livet har i allt större utsträckning kommunaliserats. Uppgifter som tidigare fick lösas av den enskilde kommunmedlemmen anses numera ofta som självklara kommunala angelägenheter. Men framför allt har utvecklingen kännetecknats av att staten genom specialförfattningar och stimulansbidrag i allt större utsträckning påfört kommunerna uppgifter. Expansionen gäller i första hand primärkommunerna men i stor utsträckning också landstingskommunerna. Den kommande tiden pekar på ytterligare kraftig kommunal expansion. Av vikt

i detta sammanhang är inte minst strävandena till en vidgad länsdemokrati, vilken fråga nu utredes av länsdemokratiutredningen.

För medborgarna har sålunda den kommunala verksamheten blivit av alltmer genomgripande betydelse, ett förhållande som måste bedömas bli ännu mera accentuerat i framtiden. Om den kommunala demokratien och självstyrelsen då skall kunna fylla sin uppgift som grundval för vår folkstyrelse, är det givetvis nödvändigt, att den bäres upp av levande intresse och god aktivitet hos medborgarna.

Det framhålles ofta, att det brister i medborgaraktiviteten och att den kommunalpolitiska debatten är tynande. Naturligtvis är det inte anledning att tala om större risker för kommunalstyrelsens funktion. Men uppenbart är att medborgaraktiviteten inte har en intensitet, som på önskvärt sätt svarar mot den kommunala självstyrelsens uppgift i vår demokrati. Enligt vår mening är det angeläget att strävandena inriktas på att stärka den kommunala demokratien. De självklara utgångspunkterna är härvid dels att den kommunala självstyrelsen måste ha ett tillräckligt handlingsutrymme, dels att på grundvalen härav förutsättningar kan skapas för en levande kommunalpolitisk debatt, som kan engagera medborgarna.

Problemen gäller i första hand primärkommunerna men i viss utsträckning även landstingskommunerna. Vad de sistnämnda beträffar får det hållas för sannolikt, att en vidgad länsdemokrati enligt de intentioner, som för närvarande prövas, skulle ge möjligheter till en avsevärd intensifiering av debatt och medborgaraktivitet. För primärkommunerna måste den förestående omdaning av de nuvarande kommunblocken till de nya kommunenheter i hög grad accentuera problemen. Den mindre kommunenheten har otvivelaktigt från aktivitetssynpunkt fördelar framför den större. I den större kommunen blir i förhållande till befolkningsantalet färre lek-män engagerade i kommunstyret och avståndet mellan medborgaren och det kommunala organet blir större. Det torde inte kunna bestridas, att medborgarna i kommuner med stort befolkningstal och i stor utsträckning också i kommuner med stora avstånd oftast betraktar de kommunala problemen som mindre näraliggande och engagerande än vad invånare i mindre kommuner i allmänhet gör. För länsdemokratiutredningens räkning undersökte ekon. lic. Ernst Jonsson i vissa typkommuner bl. a. de här berörda problemen. Undersökningen visar, att flertalet kommunalpolitiker och kommunaltjänstemän anser, att den enskilde invånarens inflytande minskar vid ökande kommunstorlek och att därigenom även kommunalpolitikernas känslighet för enskilda kommuninvånarens önskemål avtar. Den primärkommunala situationen är sålunda sådan, att ökad omsorg krävs om den kommunala demokratien.

Riksdagens kommunindelningsbeslut har föregåtts av ingående utredningar av de förvaltningstekniska frågorna. Men den centrala frågan om den kommunala demokratiens problem har inte ägnats samma uppmärk-

samhet. I anslutning till kommunblocksreformen 1962 tillsattes visserligen en arbetsgrupp för överläggning om frågor rörande den kommunala demokratin. I gruppen ingår representanter för de tre kommunförbunden. Resultatet av dessa överläggningar har endast mycket sparsamt meddelats allmänheten. Enligt årets riksdagsberättelse hölls under 1965 två sammanträden med arbetsgruppen. Det framgår inte vilka frågor som därvid behandlades. Därutöver har kommunalrättskommittén utrett möjligheterna av delegation till lokala organ inom kommunerna och några andra detaljfrågor av betydelse för den kommunala demokratin. Enligt vår mening är det angeläget, att frågan om den kommunala demokratiens villkor och förutsättningar i det stora hela ägnas särskild uppmärksamhet.

Det är självklart, att statsmakterna måste fastställa de allmänna riktlinjerna för kommunernas verksamhet. Men såsom framhållits är det lika primärt, att kommunerna inom de ramar, som statsmakterna fastställer, får ett sådant utrymme för sin handlingsfrihet, att den kommunala demokratin kan hållas levande. Tanken i 1862 års kommunallagar var att kommunerna skulle ha en betydande handlingsfrihet inom sin uppgiftssfär. Den statliga kontrollen skulle vara begränsad till ett minimum. Kommunallagskommittén framhöll i sitt betänkande 1952, att kommunerna borde åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Lagstiftningen borde enligt kommittén därför inte innehålla tvingande bestämmelser för kommunerna i andra avseenden än sådana, i fråga om vilka det ur allmän synpunkt erfordrades fasta regler och en enhetlig ordning i alla kommuner. Kommunallagen och landstingslagen måste också anses vara byggda på denna princip.

Det kan emellertid inte sägas, att den konstitutionella situationen för kommunerna nu är i god överensstämmelse med det ovan tecknade syftet. Den omfattande kommunala expansionen betyder givetvis en decentralisering av förvaltningen, som är värdefull ur demokratiens synpunkt. I viss mån inrymmer den samtidigt en decentralisering av beslutanderätten — en begränsad beslutanderätt över ett vidgat fält. Helhetsbedömningen måste dock bli, att den ökade kommunala självförvaltningen inte medfört ökad kommunal självstyrelse utan tvärtom en minskning av denna.

Kommunverksamheten är numera i betydande utsträckning bunden genom en ingående detaljreglering från staten. Många av de speciallagar, genom vilka staten ålagt kommunerna uppgifter, har hårt tvingande bestämmelser om sättet för uppgifternas genomförande. Därtill kommer bindande tillämpningsföreskrifter som regeringen eller centrala ämbetsverk utfärdar. Den kanske längst gående statskontrollen sker genom statsbidragsprövningen. En kommun vill ju inte riskera att förlora statsbidraget på grund av bristande åttlydnad av författningarna eller tillsynsmyndigheternas anvisningar och villkor. Statens kontroll och styrning måste i många fall sä-

gas vara så långtgående, att det önskvärda utrymmet inte lämnas för den kommunala demokratin. Till det negativa i sammanhanget hör också, att den statliga detaljkontrollen är en tungrodd apparat som medför ett betydande administrativt och kameralt merarbete för såväl kommunerna som staten.

I olika sammanhang har givits uttryck åt uppfattningen, att statens styrning och kontroll är alltför långtgående. Skatteutjämningskommittén t. ex. konstaterade i sitt betänkande 1964, att de detaljerade kontrollbestämmelserna i många fall innebär en betydande inskränkning av den kommunala självstyrelsen. I en bilaga till länsdemokratiutredningens betänkande 1965 har preceptor Fritz Kaijser framhållit bl. a. följande:

Tvärtemot vad kommunallagsfädren antog har de kommunala befogenheterna, den kommunala organisationen och den kommunala verksamheten efter hand blivit föremål för en alltmer ingående detaljreglering. Till största delen har regleringen ålagt kommunerna uppgifter och kommunerna som följd därav underkastats en fortlöpande myndighetskontroll. Tyngdpunkten i kommunalverksamheten har förskjutits till nämndförvaltning och fullmäktiges befogenheter ofta reducerats till tvångsmässig finansiering, ställningstaganden till tjänsteorganisationers utbyggnad och annan planeringsverksamhet. Den kommunala självbestämmanderätten inskränks ibland till lokala alternativval och möjligheter till överstandard i förhållande till ett författningsföreskrivet minimum. I förening med införande av förvaltningsbesvär och underställningsskyldighet beträffande bl. a. den lokala förordningsmakten har detta i många fall resulterat i att det blivit staten och inte kommunala organ som fått den slutliga bestämmanderätten. Och kommunalorgan har måst finna sig i att iakttaga stränga formkrav i rättssäkerhetens intresse. Effekten av regleringarna inskränker sig emellertid inte till detta. De kostnader som följt i deras spår har avsevärt begränsat kommunernas finansiella rörelsefrihet. Den autonomi på finansernas område, som 1862 års lagstiftare antog skola råda, har för länge sedan upphört. Till detta kommer de begränsningar i den kommunala självbestämmanderätten som vid utgående statsbidrag fästa villkor ofta utgör.

Det är, såsom vi framhållit, självklart, att statsmakterna genom sina beslut måste ange de allmänna riktlinjerna för kommunernas verksamhet, så att en erforderlig grad av likformighet garanteras. Det är också givetvis nödvändigt, att kommunverksamheten ger samma rättssäkerhet som statsverksamheten. På grundval av dessa förutsättningar måste enligt vår mening målsättningen vara, att de kommunala myndigheterna skall tillerkännas största möjliga förtroende att själva handha sina angelägenheter. Naturligtvis skall det stå klart, att kommunverksamheten med det nuvarande samspelet med statsmakterna över i det närmaste hela fältet av samhällsuppgifter representerar en helt annan verklighet än för endast några årtionden sedan. Det bör dock vara möjligt att i väsentlig utsträckning minska den statliga kontrollen och därmed öka den kommunala handlingsfriheten.

I sammanhanget kan t. ex. erinras om att de bestämmelser, som åtföljt statsbidragen till kommunernas skolmåltids- och skolskjutsverksamhet, tidigare ofta anförts som exempel på en ingående detaljreglering. Dessa statsbidrag har nu enligt beslut av 1965 års riksdag avlösts och beloppen har överförts till det allmänna skatteutjämningsbidraget. Staten får härmed ingen särskild kontroll över kommunernas skolmåltids- och skolskjutsverksamhet. Det bör givetvis vara en målsättning för framtiden, att speciella statsbidrag, som inte anses erforderliga ur stimulanssynpunkt eller av andra skäl, skall överföras till det allmänna skatteutjämningsbidraget. Men även på de områden, där speciella statsbidrag är motiverade också för framtiden, bör det otvivelaktigt vara möjligt att öka den kommunala självbestämmanderätten.

Det kan också erinras om att statsrevisorerna i 1960 års revisionsberättelse framhöll bl. a.:

Det göres stundom gällande, att de statliga centrala myndigheternas inspektionsverksamhet skulle ha en starkt pådrivande effekt på den kommunala utvecklingen. Under ett tidigare skede hade en sådan uppfattning onekligen fog för sig, främst då i fråga om sådan kommunal verksamhet som hade frivillig karaktär. Förhållandena äro emellertid numera annorlunda, och den kommunala verksamhetens utveckling bestämmes i våra dagar av andra faktorer. Framför allt torde de moderna kommunikationerna ha brutit isoleringen kommunerna emellan. Det är numera icke möjligt för dessa att bortse från den allmänna standardutvecklingen och förhållandena i andra kommuner. Revisorerna ha med det anförda icke velat fränkänna den statliga tillsynsverksamheten allt värde.

Hela utvecklingen på det kommunala området är emellertid uppenbarligen sådan, att nämnda verksamhet måste få en fortgående minskad betydelse . . . Över huvud taget framstår det ur många synpunkter som önskvärt, att den statliga övervakningen av kommunala och därmed jämförliga institutioner inskränkes. Härför talar — förutom de kostnader som äro förbundna med en dylik kontroll — utvecklingen på det kommunala området, vilken numera får anses ha nått därhän att en statlig tillsyn i de flesta fall utan olägenhet kan undvaras. Vederbörande myndigheter böra därför i möjligaste mån begränsa sin verksamhet härutinnan och i varje fall giva den sådana former, att besök på platsen endast undantagsvis bli nödvändiga.

Det är enligt vår mening angeläget, att statens kontroll och styrning av kommunerna minskas väsentligt. Härigenom skulle skapas förbättrade betingelser för den kommunala demokratien och därmed för hela vår folkstyrelse. Stor vikt måste också fästas vid att en sådan reform skulle inbringa besparingar i pengar, arbete och tid för såväl kommunerna som staten.

En utredning bör skyndsamt tillsättas med huvuduppgift att utarbeta förslag till minskning av statskontrollen över kommunerna och därmed till en utökad kommunal självbestämmanderätt. Utredningen bör i detta syfte gå igenom gällande specialförfattningar, tillämpningsföreskrifter och bestämmelser om t. ex. statsbidrag och inspektion. I utredningen bör ingå representanter för de politiska partierna och kommunförbunden.

Viktigast för syftet att skapa förbättrade betingelser för den kommunala demokratin är, såsom vi understrukt, att ett ökat utrymme lämnas åt den kommunala självbestämmanderätten. Detta är ett villkor för att man skall kunna öka medborgaraktiviteten. Men även andra åtgärder, som är av vikt för de åsyftade strävandena, bör såsom vi i det följande framhåller uppmärksammas av den av oss förordade utredningen. Det är här endast delvis fråga om åtgärder, som hör ankomma på statsmakterna. En mera omfattande kartläggning av olika faktorer och deras inverkan bör emellertid vara av värde särskilt för kommunerna och kommunförbunden i deras strävan att främja den kommunala demokratiens utveckling.

En fråga av betydelse i detta sammanhang är hur man inför kommande större kommunenheter skall kunna trygga den kommunala självstyrelsens lokala förankring på så tillfredsställande sätt som möjligt. I den större kommunen blir i förhållande till befolkningsantalet färre förtroendemän engagerade i kommunstyret. Kommunalrättskommittén har prövat frågan om ökade möjligheter till delegation, t. ex. så att avgörandet av vissa ärenden, som endast berör viss kommundel eller där bosatta medborgare, finge överlämnas till ledamot eller suppleant av nämnd jämte en eller flera utanför nämnden stående personer från orten. Förslaget från nämnda utredning åsyftar inte några mera genomgripande förändringar. Det kan i sammanhanget nämnas, att Stockholms stadsfullmäktige beslutat tillsätta en parlamentarisk utredning rörande s. k. stadsdelsråd. Det synes önskvärt, att den av oss förordade utredningen ytterligare överväger frågan om delegationsmöjligheterna. Av betydelse för det här angivna syftet är t. ex. också frågan om suppleanter i de primärkommunala fullmäktigeförsamlingarna.

Kommunal självstyrelse och demokrati måste självfallet innebära, att makten skall ligga hos de i de kommunala valen utsedda förtroendemännen. Kommunverksamheten i våra dagar är emellertid beroende av att ha väl utbildade tjänstemän till sitt förfogande. Det har ofta framhållits, att det numera är ett betydande tjänstemannastyre i kommunalförvaltningen och att detta är ett svårbemästrat problem ur den kommunala självstyrelsens och demokratiens synpunkt. Naturligtvis ligger det en fara i att tjänstemännen och experterna, som gör utredningarna till grund för besluten, i realiteten får det avgörande inflytandet. Förtroendemän, som kanske har svårt att få tid att tränga djupare in i kommunernas problem, kan ha svårigheter att hävda sin uppfattning gentemot expertsynpunkterna. Det torde i detta läge få anses nödvändigt för kommunerna att i allt större utsträckning heltids- eller deltidsanställa förtroendemän på nyckelposter. Den samverkan, som är nödvändig mellan förtroendemännen och tjänstemännen, måste under alla förhållanden vara så utformad, att den effektiva ledningen och kontrollen av det kommunala arbetet ligger hos förtroendemännen. Den av oss förordade utredningen bör överväga i vilken mån en sådan ordning kan tryggas genom särskilda garantier.

Det ställs numera mycket stora krav på de kommunala förtroendemännen. De måste känna kommunalförvaltningens problem så väl, att de verkligen kan bedöma expertutredningarna och självständigt fatta beslut på grundval av dem. Den kursverksamhet, som främst kommunförbunden och de politiska partierna bedriver för förtroendemännen, är givetvis av stor betydelse i detta avseende. Utredningen bör överväga i vilken mån utbildningsverksamheten kan främjas ytterligare.

Avgörande för medborgaraktiviteten är i sista hand givetvis i vilken utsträckning det finns en engagerande kommunalpolitisk debatt. En mera levande kommunalpolitisk debatt torde vara ett allmänt önskemål. De åtgärder, som vi ovan förordat, skulle skapa förutsättningar för en intensifiering av den kommunalpolitiska debatten. Men därutöver måste stor vikt fästas vid informationen om kommunalpolitiken. Organ för förmedling av sådan information är främst de politiska partierna, studieförbunden, kommunerna själva, tidningspressen, radion och televisionen. Det torde vara ett allmänt omfattat önskemål att denna information bör effektiviseras. I huvudsak får denna uppgift givetvis anses ligga utanför statsmakternas uppgifter. Kommunerna själva liksom kommunförbunden får i första hand anses ha skyldighet att ägna frågan sin uppmärksamhet. En effektivare informationsverksamhet bör t. ex. kunna uppnås genom att kommunerna i ökad utsträckning utnyttjar annonsering i tidningspressen och anordnar särskilda informationskonferenser. Statsmakterna bör ha vissa möjligheter att stimulera till ökad informationsverksamhet. En belysning av frågan i dess helhet från den av oss förordade utredningen skulle vara av värde för alla de instanser, som kan anses ha en uppgift i sammanhanget.

Med stöd av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om tillsättande av en parlamentarisk utredning med uppgift att framlägga förslag till stärkande av den kommunala demokratin, främst genom inskränkande av den statliga kontrollen över kommunerna och därmed en ökning av den kommunala självbestämmanderätten, i enlighet med motionens syfte.

Stockholm den 25 januari 1966

Torsten Andersson

Harald Pettersson
