

Nr 299

Av herr **Hagberg m. fl.**, om ökat medborgarinflytande över den kommunala verksamheten.

(Lika lydande med motion nr 246 i Första kammaren)

Den kommunala demokratin och självstyrelsen, ofta betecknade som grundelement i vårt samhällsskick, har under senare år i olika sammanhang varit föremål för livlig debatt. Det har — bland annat i samband med det senaste förslaget till ny kommunindelning — talats om "den kommunala självstyrelsens kris", "kommunal skendemokrati", "kommunaldemokratien i fara" etc.

I förslaget angående översyn av rikets indelning i borgeliga primärkommuner (Kungl. Maj:ts proposition nr 180 år 1961) framhöll departementschefen att den kommunala självstyrelsens förutsättningar genomgått vittomfattande förändringar under det sekel som förflutit efter 1862 års kommunalreform i fråga om såväl självstyrelsens innehåll som den kommunala indelningen, men att trots dessa förändringar samma grundsyn alltjämt kan anses gälla i fråga om de borgerliga primärkommunernas funktioner: "de skall utgöra lokala förvaltnings- och självstyrelsenheter, så avpassade att de på lämpligt sätt kan handha olika angelägenheter, vilka anses böra vara föremål för lokal självstyrelse, och samtidigt i görligaste mån *ge tillfälle för kommunens medlemmar att aktivt deltaga i denna självstyrelse.*" (vår kursiv)

Värdet av att invånarna i respektive kommuner har möjlighet att påverka och även aktivt deltaga i utformningen av den lokala politik, som av så avgörande betydelse för deras eget dagliga liv, är obestridligt. Lika obestridligt är emellertid, att det överväldigande flertalet invånares insatser i detta avseende inskränkes till att de en gång vart fjärde år väljer sina fullmäktigerepresentanter, som sedan i sin tur inom en i regel mycket begränsad krets utser sina representanter i olika kommunala nämnder och styrelser. Även om det kan anföras, att den "allmänna opinionen" — genom de politiska partiorganisationerna, genom eventuella medborgarföreningar, fackföreningar, bildningsorganisationer etc. och genom pressen — har möjligheter att påverka den kommunala politikens praktiska utformning även mellan valtillfällena, är det dock ett faktum att de enskilda kommunmedlemmarnas inflytande härvidlag är ringa. Det är också uppenbart, att möjligheterna att utöva detta inflytande minskar i samma mån som de borgerliga primärkommunernas uppgifter blir mer och mer komplicerade och framför allt i den mån kommunerna blir allt större och större i invånarantal och geografisk omfattning.

I propositionen angående översyn av den nuvarande kommunindelningen ges en intressant översikt av remissinstansernas synpunkter på denna fråga. Även om meningarna är delade och ofta rakt motsatta i fråga om en indelningsreforms inverkan på den kommunala självstyrelsen och demokratin, framgår

att ett mycket stort antal kommuner uttryckt farhågor för att skapandet av storkommuner "hotar grundvalarna för en demokratisk kommunal självstyrelse". Närmare 200 kommuner uppges sålunda ha framhållit "ofta med skärpa, att ett genomförande av den föreslagna reformen skulle innebära en försvagning av den kommunala självstyrelsen. Vad som därvid åsyftas är i regel, att lekmannainflytandet över kommunalförvaltningen skulle komma att minska". Som förmodligen typiskt anföres följande ur ett remissyttrande av kommunalfullmäktige i en kommun med ca 4 600 invånare:

Vår gamla kommunala självstyrelse kommer helt att urgröpas. Den nutida ledamoten av en styrelse eller nämnd är en personlighet, en individ som representerar en mindre del av sin kommun, han känner alla, han tar aktiv del i utredningar o. d. Debatter och meningsskiljaktigheter följer sällan politiska linjer. I den stora kommunen får tjänstemännen en dominerande ställning. Den enskilde ledamoten har ej samma möjlighet att sätta sig in i de aktuella problemen, och så småningom försvinner intresset, han blir en kugge, som bara finns där. Tjänstemannaväldet har inträtt.

Uppfattningen i detta uttalande är naturligtvis inte obestridlig och kan diskuteras ur olika aspekter. Synpunkterna att de enskilda kommunmedlemmarnas möjligheter att delta i den kommunala verksamheten försvåras, ju mer avståndet inom kommunerna ökas, ju mer svåröverskådlig förvaltningsapparaten blir och antalet förtroendeuppdrag minskar, är emellertid värda allt beaktande och kan inte bemötas bara med hänvisning till att det redan nu finns många till invånarantal och geografisk omfattning mycket stora kommuner och att det där "icke torde kunna påvisas några kännbarare olägenheter". Perspektiven måste vara att inte bara slå vakt om utan också vidga och vidareutveckla den kommunala demokratin. Departementschefen har också i propositionen om den nya kommunindelningen sammanfattat remissyttrandena och debatten i denna principiella fråga i bl. a. följande utfästelse: "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."

Slutsatserna av det vi här anfört är inte att man skall motsätta sig skapandet av ekonomiskt bärkraftiga, ur näringsgeografisk planeringssynpunkt och i förvaltningshänseende ändamålsenliga primärkommuner. Tvärtom. Den kommunala demokratin är inte bara en fråga om kommunmedlemmarnas möjligheter att säga sin mening utan också, och framför allt, en fråga om de ekonomiska möjligheterna och resurserna i övrigt att *genomföra* åtgärder för invånarnas trivsel och bästa möjliga service i olika hänseenden. Det är självfallet heller inte fråga om någon oralistisk önskan att återgå till gamla tiders "kommunalstämma", där varje röstberättigad medborgare kunde möta upp och delta i diskussioner och beslut om hur de gemensamma angelägenheterna skulle ordnas.

Samtidigt med strävan att genomföra en rationell kommunindelning i huvudsaklig överensstämmelse med de föreslagna principerna borde emellertid åtgärder övervägas och vidtagas i syfte att vidga den kommunala demokratin i den meningen, att invånarna i en kommun får större möjligheter än hittills att direkt deltaga i avgörandet av frågor som omedelbart angår dem. Kravet på kommunal effektivitet behöver därvid inte, vilket i diskussionen ofta framhåvs som ett problem, stå i motsättning till kravet på kommunal demokrati.

Erfarenheten visar, att kommunmedlemmarna i allmänhet mera intresserar sig för de lokala "småfrågor", som omedelbart berör dem själva eller den del av kommunen där de är bosatta, än för de stora kommunala avgörandena. Ordnandet av en gatstump i ett bostadsområde intresserar de berörda invånarna mera än en generalplan för kommunens gatunät i dess helhet. En idrottsplats eller ett barndaghem i det "egna området" väcker som regel större intresse och aktivitet än planering och beslut om dessa ting för kommunen i dess helhet. Med utgångspunkt från detta faktum borde möjligheterna prövas att vidga invånarnas möjlighet att mera aktivt deltaga i avgörandet av sådana lokala frågor, som angår den del av kommunen, där de är bosatta. De redan bestående storkommunerna, exempelvis de större städerna, består av ett antal stadsdelar, som ofta skiljer sig från varandra i fråga om struktur, miljö, traditioner etc. Detta förhållande är måhända ännu mera markerat i kommuner, som sammanslogs genom kommunindelningsreformen 1952, och blir det i ännu högre grad vid ett genomförande av storkommunreformen enligt de förordade principerna. Motståndet mot sistnämnda reformförslag torde i själva verket i stor utsträckning grunda sig på den förklarliga inställningen, att den förutvarande "egna" kommunen skulle komma att bli eftersatt i olika hänseenden vid en sammanläggning med andra kommuner kring en centralort. Denna inställning skulle enligt vår mening kunna motverkas, och den kommunala demokratin i redan bestående storkommuner skulle kunna vidgas genom skapandet av särskilt valda lokala organ, stadsdels- respektive kommuneldelsråd, -fullmäktige, eller vad man nu vill kalla dem.

Frågan om att på detta sätt i viss mån decentralisera den kommunala verksamheten är inte ny. Den har tidigare varit föremål för initiativ i riksdagen och några kommunala församlingar. Den har emellertid nu, inte minst i samband med den senast föreslagna kommunindelningsreformen, ytterligare aktualiserats och borde därför enligt vår mening bli föremål för närmare utredning och konkreta åtgärder.

Den geografiska omfattningen, kompetensen, formerna för val etc. av kommuneldelsråden (som vi här för enkelhetens skull kallar dem) bör givetvis bli den ifrågasatta utredningens sak att närmare pröva. För vår del anser vi att kommuneldelsråden borde väljas i direkta, allmänna val, lämpligen samtidigt och för samma tidsperiod som stads- och kommunalfullmäktige. Problemet med ytterligare ett kommunalt val (utöver landsting och stads- eller kommunal-

fullmäktige) kan inte vara tekniskt oöverkomligt. Kanske kunde avskaffandet av kyrkofullmäktige i dess nuvarande form förenkla proceduren. I fråga om kommunalrådets kompetens är olika alternativ tänkbara. Alldeles självklart bör kommunalråden inte ha beslutanderätt i frågor, vilkas avgörande måste ske med hänsyn till hela kommunen. Kommunalrådets kompetens kunde tänkas omfatta följande: initiativrätt i form av framställning till stads- resp. kommunalfullmäktige i frågor som gäller den egna kommundelen; remissorgan i ärenden, som behandlas av fullmäktige och som gäller den kommunal, för vilken rådet är valt; övervakning av verkställigheten av centrala beslut som rör dess geografiska verksamhetsområde; viss egen beslutanderätt i lokala frågor, exempelvis ordnandet av en lekplats, parkeringsplatser e. d. Sistnämnda befogenhet förutsätter disposition av skattemedel. Egen obegränsad beskattningsrätt bör givetvis inte förekomma. Hur detta problem praktiskt skall lösas bör bli en uppgift för en utredning att klargöra. Det kan emellertid i sammanhanget hänvisas till att de nu bestående kyrkliga församlingarna äger viss beskattningsrätt och att det inte borde vara svårare att ordna en sådan fråga då det gäller kommunalråd inom en borgerlig kommun.

Huruvida val av kommunalråd skall vara en kommunernas frivilliga angelägenhet eller om kommuner av viss storleksordning i fråga om invånarantal o. d. skall åläggas att välja sådana råd bör likaledes bli föremål för utredning. Under alla förhållanden torde vissa ändringar av gällande kommunallag bli nödvändiga. Också denna fråga bör bli föremål för den föreslagna utredningen.

Den kommunala verksamhetens vidgade omfattning, nya arbetsuppgifters tillkomst, kommunalförvaltningens alltmer komplicerade natur och samtidigt härmed önskvärdheten av decentralisering och vidgad kommunal demokrati med ökade möjligheter för befolkningen att mera direkt delta i och påverka de kommunala frågornas lösning motiverar den av oss föreslagna utredningen i dessa frågor. Utredningen bör söka sådana lösningar, att den samlade verksamheten i en kommun inte blir mera omständlig och tidsödande än nu utan tvärtom, att de motverkar kommunal byråkrati och blir till fördel för den kommunala förvaltningens effektivitet.

Med hänvisning till vad som anförts föreslår vi,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att Kungl. Maj:t låter utreda frågan om ökat medborgarinflytande över den kommunala verksamheten genom val av stadsdels- respektive kommunalråd och inkomma med härav föranledda preciserade förslag, även innefattande nödvändiga förändringar av gällande kommunallag.

Stockholm i januari 1962

H. Hagberg

Helmer Holmberg

Henning Nilsson