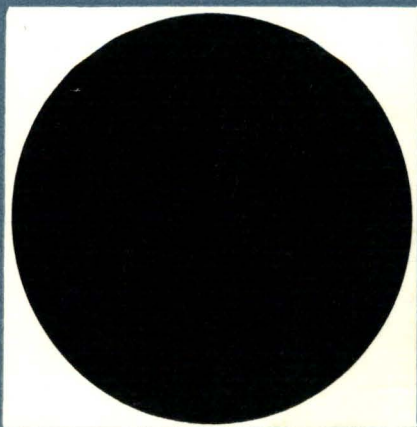
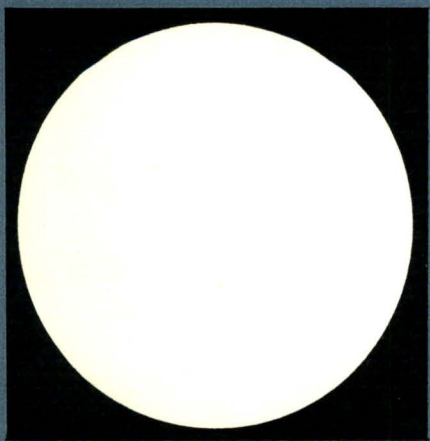


Harry Törnquist Nils-Erik Wirsäll

Kommunal- demokratien i fara?



*Studier och
debatt*

STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE



Harry Törnquist och Nils-Erik Wirsäll

Kommunaldemokratien i fara?



STUDIEFÖRBUNDET NÄRINGS LIV OCH SAMHÄLLE

Studier och debatt

utges av

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

Sköldungagatan 2, Stockholm Ö

Tel. 23 25 20. Postgiro 35 62 60

Ansvarig utgivare: Göran C-O Claesson

Nr 1 - 1962 - 10:e årg.

Innehåll

Förord	5
Till läsaren	7
1. KOMMUNALDEMOKRATIEN I FARA?	9
2. FÖRUTSÄTTNINGAR	12
<i>Vad är demokrati? — Vad är kommunaldemokrati? — Kommunaldemokrati och riksdemokrati</i>	
3. FRÅN SOCKENSTÄMMA TILL FULLMÄKTIGE	17
<i>Drag i den historiska utvecklingen — 1862—kommunala självstyrelsens födelseår — De hundra senaste årens utveckling— ett par exempel — Kommunalstämma 1862 — Stadsfullmäktigesammanträde 1961</i>	
4. DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN I ETT FÖRÄNDERLIGT SAMHÄLLE	41
5. SVÅRIGHETER	45
<i>Storlek och självstyrelse — Samhällsstrukturens omdaning — Medborgarens anpassningsmöjligheter — Förtroendemannainstitutionen — Tidsfaktorn och behovet av experter — Kommunalmännens kompromissvilja — Maktens realiteter — Informationsproblem i storsamhället — Förhållandet stat—kommun — Rikspolitiken — Effektivitetsjakten</i>	

6. KOMMUNALDEMOKRATIENS HÖRNSTENAR	74
<i>Medborgaranda — Personligt engagemang</i>	
7. KRAV PÅ MEDBORGARANDANS KVALITET	79
Litteratur	82

Omslag: *Bengt Landin*

Förord

Den kommunala verksamheten sedd ur olika synvinklar har alltsedan SNS första år flitigt studerats och debatterats i dess lokalgrupper och vid konferenser. Varje år har en eller flera arbetsgrupper ägnat sig åt att behandla ämnen av denna art. SNS har på detta sätt kunnat knyta samman företagets intresse för de för dem så viktiga kommunfrågorna med kommunalmännens intresse för storföretagets arbetsformer.

Förhållandena kring den kommunala ekonomiens expansion under efterkrigstiden behandlades år 1959 i skriften "Kommunernas ekonomiska planering" som var resultatet av ett utredningsarbete inom SNS lokalgrupp i Västerås. Föreliggande debattinlägg kan på sitt sätt betraktas som en fortsättning på den nämnda skriften i det att den analys samt de synpunkter och förslag som redovisas har tillkommit under en följd av samtal mellan två av deltagarna i den tidigare utredningen — Harry Törnquist, socionom och rektor för Kommunskolan i Sigtuna, samt Nils-Erik Wirsäll, ekon. lic. och direktör vid Hakonbolaget i Västerås.

Det är för SNS av stort intresse att få presentera detta inlägg om den kommunala demokratin, tillkommet genom meningsutbyte mellan personer med erfarenhet från verksamhet inom såväl företag som kommun.

Stockholm i januari 1962.

Jonas Nordenson

Till läsaren

Större kommuner hot mot självstyrelsen.

Medborgarnas intresse för kommunala frågor försvinner.

Experterna tar makten i kommunerna.

De kommunala förtroendemännen blir maktfullkomliga.

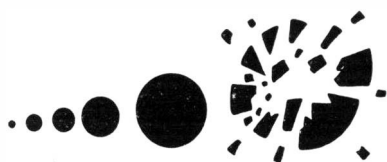
Stora och färre kommuner leder till statsdirigerad kommunalförvaltning.

Påståenden av dessa och liknande slag har under senare år ofta slungats ut i debatten om en ny kommunindelning. Avsikten med denna skrift är att något granska "verkligheten bakom". Är den kommunala demokratin i fara och vilka förändringar sker i den kommunala självstyrelsen när kommunerna blir större? Vi ser spörsmålen främst ur den enskilde kommuninvånarens synvinkel, men vi vill även låta de aktiva kommunalmännen komma till tals, så som deras åsikter kommit fram vid samtal och i den allmänna debatten.

Vår lilla skrift innehåller egentligen en sammanfattning av tankar och idéer, som dykt upp, diskuterats och analyserats under en serie veckoslutssamtal. Det har huvudsakligen varit en "dialog" mellan oss två, men vi har också haft glädjen och nyttan av att vara tillsammans med andra med intresse och erfarenhet från detta område. På sätt och vis utgör våra samtal en fortsättning på SNS-boken om kommunernas ekonomiska planering.

Harry Törnquist

Nils-Erik Wirsäll



1

Kommunaldemo- kratien i fara?

Ofta träffar man på uppfattningen att vårt samhälle blir allt oper-
sonligare och att kontakten mellan medborgarna och samhällsorga-
nen allt mer försämras. Myndigheterna styr alltför mycket utan
hänsyn till individerna och deras värderingar. Bakom dessa tanke-
gångar ligger nog en viss känsla av besvikelse — besvikelse över
den växande isoleringen och den allt mindre betydande roll indi-
viden tycks spela i samhället och i demokratien. Men samtidigt
tycks många ta ganska lätt på dylika påståenden. Man gör det bl.a.
med motiveringen att den försämrade kontakten hänger samman
med samhällets omvandling mot större enheter på alla områden.
En utveckling, som man i och för sig inte kan förhindra och som
man accepterar, därför att det anses vara ett krav på effektivitet
och en materiellt hög levnadsstandard.

Självklart varierar uppfattningen om den lämpligaste och rik-
tigaste avvägningen mellan effektivitet och demokrati. Allt fler
medborgare förefaller emellertid att värdera effektiviteten allt hög-

re även inom samhällsarbetet. Man jämför ett företags krav på effektivitet och vill överföra detta betraktelsesätt på kommunens verksamhet. (Med effektivitet avser vi inte i detta sammanhang de enskilda medarbetarnas prestanda utan effektiviteten i beslut och samordning av insatserna.)

Som en illustration till de tankegångar, som ligger till grund för våra bedömanden i denna skrift, kan vi schematiskt jämföra beslut och verkställighet i Aktiebolaget Starke Enberg i Mångsbo och i kommunen Mångsbo.

I AB Starke Enberg låter man vinsten, överskottet, utgöra måttet på bolagets framgång. Det är ett ofullständigt mätverktyg (särskilt på kort sikt), men vinsten är ändå ett konkret uttryck för företagets effektivitet. Vinsten är nödvändig för att möjliggöra företagets anpassning på lång sikt till samhällets utveckling och till samhällets krav på företaget. De beslut och åtgärder som fattas och vidtas inom AB Starke Enberg sker ytterst av verkställande direktören Starke Enberg ensam. Givetvis lyssnar han till sina medarbetare och diskuterar med dem, men VD ensam är ansvarig och fattar besluten.

I Mångsbo kommun ledes förvaltningen av kommunalmän med hjälp av tjänstemän och experter. Kommunalmännen i Mångsbo kan inte mäta kommunens effektivitet på samma grunder som Mångsbos skattebetalare AB Starke Enberg. De måste göra sina bedömanden ur en vidare synvinkel.

När ett beslut skall fattas, kan det inte göras av någon enskild ensam. Det måste ske inom fullmäktige (de valda ombuden för Mångsbos medborgare) eller i styrelser och nämnder. Bedömningen vid varje ställningstagande ligger alltså i händerna på de valda ombuden, som har att ta hänsyn till Mångsbos alla kommuninvånare. Eftersom dessas uppfattningar aldrig är entydiga, så ställs man inför svåra avvägningsproblem.

Vår jämförelse illustrerar hur man kan nå resultat snabbare i

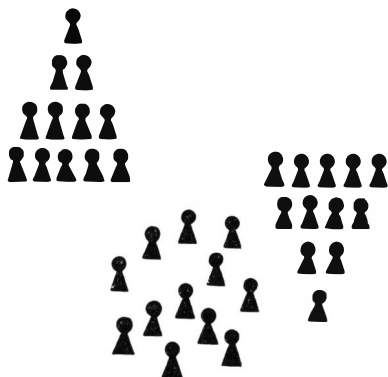
företaget genom att VD beslutar, motiverar och inriktar ansträngningarna mot ett visst bestämt mål. I kommunen går det saktare just genom att man måste ta hänsyn till så många och genom att medborgarnas värderingar så ofta skiljer sig åt. Det är därför inte möjligt att i en kommuns förvaltning nå företagets effektivitet, om man vill behålla medborgarnas möjlighet till medinflytande. Och det är väl inte heller någon som ifrågasätter demokratin i vår förvaltning, den betraktas som något självklart.

Det förefaller emellertid ligga en fara i att effektivitetssträvandena påverkar avvägningen mellan effektivitet och demokrati till den senares nackdel. Man kan med fog fråga sig, hur stora möjligheterna blir i det framtida storsamhället att behålla medborgarnas inflytande, om man inte tillräckligt uppmärksammar detta förhållande. Det är bl.a. ur den synvinkeln vi vill ta upp kommunaldemokratien till granskning.

Vi tror nämligen, att det är nödvändigt med en lokal förankring i politiska frågor för att medborgarna skall ha möjlighet till aktiva insatser i samhällsarbetet.

Vi är rädda för att den accelererande utvecklingen mot större tätorter kan reducera medborgarnas inflytande på samhällsfrågornas behandling.

Vi hyser också oro för att ett alltför onyanserat hävdande av effektivitet i beslut och verkställighet i samhällsförvaltningen kan leda till en ny typ av "fogdevälde". Uttrycket understryker drastiskt vårt bekymmer för en alltför stark koncentration av makten i våra kommuner.



2

Förutsättningar

Vad är demokrati?

Man brukar definiera den politiska demokratien som den styrelseform, där makten ligger hos folket i dess helhet. Men om man söker precisera de krav, som bör ställas för att en stat skall kallas demokratisk, så finner man snart att några skarpa gränser mellan demokrati och icke-demokrati knappast går att dra upp. I vårt land liksom i alla de stater vi kallar demokratiska har demokratien växt fram bit för bit, steg för steg. Denna successiva utveckling har bl.a. inneburit en utökning av inflytandet i samhället till alla samhällsgrupper, rösträtten har blivit lika och allmän, och de politiska friheterna har byggts ut och parlamentarismen fördjupats. Den politiska demokratien har lagfästs och blivit ett reellt begrepp i vårt land.

Men ordet demokrati innebär något mer. Det används också i samband med en samhällsekonomisk organisation, fri från alltför markanta olikheter i ekonomisk makt och ekonomiska resurser medborgarna emellan. I ordet demokrati ligger en serie svårpreciserbara värderingar baserade på idéer om frihet, jämlikhet, rättvisa

och respekt för det mänskliga. I dessa avseenden är demokratin en livsfilosofi eller samhällelig totalsyn.

Tingsten karakteriserar i "Demokratiens problem" demokratiens idé på följande sätt: "Tron på demokratin är icke en politisk åskådning i samma mening som exempelvis konservatism, liberalism och socialism. Den innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällets struktur. Den kan alltså betraktas som ett slags överideologi i den meningen, att den är gemensam för skilda politiska åskådningar. Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist. En riktning, som endast är demokratisk, som i folkstyrelsens grundsatser ser hela sitt politiska program, är därför knappast tänkbar annat än under kamp för demokratiens genomförande eller bevarande . . .

Den demokratiska inställningens speciella karaktär kan klarläggas på ett annat sätt. En demokrat måste försvara och stödja en statsordning, vars verksamhet ofta står i motsättning till hans allmänpolitiska åsikter. Han måste ständigt vara beredd på en situation, i vilken han förklarar, å ena sidan att ett visst beslut bör genomföras, å andra sidan, att det enligt hans övertygelse är olämpligt. För den demokratiska åskådningen gäller det att generellt lösa detta dilemma. Det kan ske på två sätt: antingen genom att hävda, att själva den demokratiska metoden i och för sig innefattar sådana fördelar, att dess resultat kan sägas vara av sekundär betydelse, eller genom att göra sannolikt, att denna metod från angivna synpunkter alltid eller i huvudsak leder till goda resultat. I regel har man sökt visa både demokratiens principiella värde och dess förmåga att tillgodose allmänt godtagna syften av saklig natur."

Demokrati betyder folkstyrelse — graden av demokrati kan kanske sägas bero på den effektivitet, med vilken folket förmår göra sitt inflytande gällande när det gäller beslut, som på ett eller annat

sätt berör individen eller kollektivet. I de västerländska demokratierna utövas folkets makt uteslutande eller i varje fall till övervägande del indirekt genom representanter och effektiviteten — graden av demokrati — beror då på den kontroll, som folket kan utöva över dessa och de myndigheter o.d. som skapats för att tjäna folket.

Vad är kommunaldemokrati?

Den kommunala självstyrelsen är idag en av de bärande inslagen i vår politiska demokrati. Med uttrycket kommunal självstyrelse avser vi närmast den organisatoriska princip, som kännetecknas av att man inom den kommunala enheten självständigt har hand om vissa förvaltningsuppgifter. Kommunal demokrati innebär helt enkelt att kommuninvånarna har möjlighet att delta i förvaltningen och påverka dess utformning. Det är alltså en på lokala administrationsenheter uppbyggd lekmanaförvaltning baserad på en princip om decentraliserad förvaltning. Detta innebär främst att den lokala förvaltningen inte skall skötas av statliga ämbetsmyndigheter utan av kommunernas medlemmar. I självstyrelseideologien ingår föreställningar om att det ligger ett värde i en "naturlig" kommunal kompetenssfär. En av huvudprinciperna i den kommunala självstyrelsen är sålunda att medborgarna själva såsom valda kommunala förtroendemän skall bära upp den kommunala verksamheten. Särskild personal är visserligen anställd för olika kommunala uppgifter, men den är inte överordnad utan enbart verkställande. I den kommunala självstyrelsen ingår m.a.o. att kommunerna i betydande omfattning skall kunna vidta olika åtgärder utan att vara bundna av närmare statliga föreskrifter.

Kommunaldemokrati och riksdemokrati

Den svenska politiska demokratin har skapats under en lång och stundom spänningsfylld utveckling, och de demokratiska frihetsidéerna har blivit ett med det svenska folket. De nödvändiga regleringarna och "centrala påbuden" inom demokratiens välfärdsstat har, som Myrdal framhållit, inte påtvingats folk uppifrån av någon sorts statlig diktatur. De uppfattas av det helt övervägande flertalet som konsekvenser av en samhällsprocess, som folket självt är med om att forma. Myrdal framhåller bl.a. att "det faktum, att så många offentliga åtgärder faktiskt utformats inom de provinsiella och kommunala självstyrelseorganen eller genom avtal efter kollektivförhandlingar mellan de många organisationerna inom det organiserade samhällets understruktur, bidrar till människornas känsla av frihet, känslan av att de själva tar del i att skapa de regleringar de måste lyda. Belåtenheten med välfärdsstatens regulativa verksamhet blir givetvis större, ju livligare den demokratiska medverkan blir på de olika nivåer där kollektiva beslut fattas."

Det finns visserligen flera exempel på länder, som vi räknar till de demokratiska, där man inte har någon lokal självstyrelse eller någon motsvarighet till vår kommunaldemokrati. I vårt land utgår man emellertid i den allmänna debatten undantagslöst från att vi bör ha en politisk demokrati grundad på en fristående lokal självstyrelse. Denna har bl.a. i väsentlig utsträckning uppfattats och fungerat som ett utjämningsförfarande. Det betraktas som något självfallet att de kommunala besluten så långt som möjligt bör utformas efter överenskommelse mellan olika åsiktsriktningar och att alla partigrupper skall utöva ett kontinuerligt och direkt inflytande i nämnder och styrelser.

Medborgaren i vårt land har i huvudsak möjlighet att göra en självständig politisk insats i de kommunala sammanhangen och

inom det fria organisationsväsendet. Det är därför uppenbart, att den kommunala självstyrelsens primära värde ligger däri, att den ger tillfälle för ett stort antal medborgare att aktivt delta i handläggningen av offentliga angelägenheter. Den lokala, demokratiska självstyrelsen kan fostra till demokratiskt medvetna medborgare genom att erbjuda möjligheter till inflytande, ansvar och skolning. Den politiska demokratiens existens är därför enligt vår mening till väsentlig del beroende av den kommunala självstyrelsens fortbestånd.

Hittills har det i stort gått bra att upprätthålla den kommunala självstyrelseiden. Frågan är emellertid vilka återverkningar förändringarna i samhällsbilden med en än längre gående upplösning av de "primära grupperna" kan få för det kommunala självstyret och därmed ytterst för den politiska demokratin. Kommer bildande av större kommuner att medföra en allvarlig (och ytterligare?) försvagning av kommunaldemokratien och det aktiva medborgarskapet?

Hur det kommer att gå i framtiden är inte lätt att sia om. Den omständigheten, att man idag från alla läger betonar vikten av att kommunaldemokratien vidmakthålles och stärkes är i varje fall ett uttryck för en positiv inställning. Men härifrån och till aktiv handling kan steget vara långt. Man kan nog konstatera, att viljan och förmågan till ett konstruktivt skapande i sådan riktning i hög grad saknas i dagens läge och att ansträngningarna för att höja medborgarnas demokratiska mognad och intresse inte motsvarar de krav, som rimligen kan ställas.



3

Från sockenstäm-
ma till
fullmäktige

Drag i den historiska utvecklingen

Om vi tänker oss tillbaka och gör ett besök på Allhelgonadagens sockenstämma i Hardemo sockenstuga år 1671 eller på den, som vid samma tidpunkt och på samma plats hölls 1771, så skulle vi inte märka någon mer betydande skillnad mellan de två stämmorna. Fortfarande var det kyrkoherden, klockaren, länsman, kyrkvärdarna och sexmännen¹ som ledde och dominerade. Ärendena var enkla och alldagliga: katekesförhör, fattighjon, brandskador, vägfrågor, koträta, vägglöss och val. Men det saknades inte heller på den tiden problem, som har påfallande nära anknytning till dagens kommunaldebatt. I protokollet från sockenstämman i Hardemo 1671 beslöt man — i samband med val av sexmän — att låta de två kyrkvärdarna fullgöra även sexmännens skyldigheter, ”eftersom vår socken blivit för liten att hava även sexmän”. Man finner

¹ Sexmännens uppgift var att avlämna skattsedlar, att uppmana skattskyldiga betala skatt och att gå med insamlingslistor till nödlidande.

också hur kyrkoherden och övriga kommunalmän bekymrat diskutera hur man skall få sockenstämmorna välbesökta bl.a. för att sockeninwånarna skall få kännedom om vad som beslutats. Dagens aktuella informations- och deltagandeproblem är inte så nytt.

1862 — den kommunala självstyrelsens födelseår

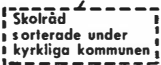
En väsentlig förändring i vår kommunala självstyrelse inträffade dock i och med 1862 års kommunalförordningar.

Den kommunala självstyrelsen stärktes, och en fullständig skilsmässa mellan de kyrkliga och borgerliga elementen i sockenförvaltningen genomfördes. Men någon ny indelningsenhet skapades inte. I motiven till kommunalreformen betonades mycket starkt, att kommunen var en särskild juridisk person med rättskapacitet och rätts-handlingsförmåga, vilken kunde kära och svara i de gemensamma angelägenheterna.

Kommunallagarna har därefter undergått betydliga ändringar, men dessa har inte förändrat de principer, på vilka 1862 års lagstiftning grundades. En mer formell revision genomfördes vid 1930 års riksdag, och vid 1948 års riksdag beslöts att vidga kommunernas fria befogenheter. Våra nuvarande kommunallagar är av år 1953.

Efter 1862 års kommunalreform har kommunerna tilldelats uppgifter och befogenheter av väsentligt annan karaktär än de, som då förutsattes i förordningarna, men dessa uppgifter är främst en följd av annan lagstiftning än den egentliga kommunallagstiftningen. Av nya förvaltningsuppgifter må nämnas barnavård, hälsovård, nykterhetsvård, bostadsförsörjning, folkpensionering, brandförsvar, byggnadsväsen och familjebidrag.

Egnastyrelser och
förvaltningar, som
kommunen själv
beslutar tillsätta



	(Kommunalfullmäktige)
---	-----------------------



Det sista århundradet rymmer dessutom de mycket betydelsefulla förändringar, som den allmänna rösträttsreformen och övergången till ett fullständigt representativt system medfört.

De hundra senaste årens utveckling — ett par exempel

En snabbskiss av utvecklingen ger t.ex. kommunalstämman i Bondbo 1862 jämfört med stadsfullmäktigesammanträdet i Sjöstad 1961 (Bondbo är numera inkorporerat i Sjöstad). Vi skall se litet närmare på de ärenden som behandlades enligt protokollen. Dessa är autentiska beträffande ärendena, men de har i verkligheten behandlats vid flera sammankomster under året.

Vi tror, att en sådan bild skall ge en mera levande illustration av det starka sambandet mellan samhällets utveckling och handläggningen av gemensamma frågor.¹ Man märker tydligt hur ärendena blivit mer komplicerade, fordrar längre handläggningstid och vidlyftiga utredningar och hur behovet av en väl utvecklad arbetsfördelning inom kommunalförvaltningen, liksom nödvändigheten av teknisk och ekonomisk expertis, uppkommit.

De två bilderna från Bondbo och Sjöstad illustrerar även hur tätortstillväxt och befolkningskoncentration påverkat kommunstorleken.

Det kan också vara värt notera en påfallande skillnad mellan kommunalstämmans diskussionsprotokoll och fullmäktiges beslutsprotokoll och att det även har blivit allt färre diskussioner på fullmäktigesammanträdena genom en förskjutning av debatterna till de förberedande instanserna: nämnder, styrelser och partigrupper.

¹ Den läsare, som önskar fördjupa sina kunskaper i detta kan med mycket god behållning studera Fritz Kaijers Kommunallagarna I, sidorna 1—80. Det är en utmärkt klargörande och detaljrik beskrivning, som varje riks- och kommunalpolitiker borde penetrera.



Kommunalstämma 1862

Tidpunkt: 10 november 1862

Plats: Bondbo

Bondbo kommun blev sedermera (år 1946) inkorporerad med Sjöstad.

Ordföranden:

Stämman denna dag varder en av de viktigaste, då vi till att behandla bl.a. ha den tablå över vår kommuns behov och tillgångar, som kommunalnämnden upprättat. Må vi alla vid behandlingen av denna viktiga angelägenhet se till hela kommunens bästa och låta personliga önskemål träda i bakgrunden.

Stämman varder härmed öppnad.

Ordföranden:

Kommunalnämndens ordförande, Per Granskog, är föredragande i fråga om nämndens upprättade tablå över kommunens behov och tillgångar.

Ordförandens önskan om vidsynthet var nog befogad. Motsättningen mellan bönder och arbetare var vanlig i många kommuner vid denna tid.

Kommunalnämnden spelade under 1800-talet liten roll. Ärendena var få, huvudsakligen fattigvårdsfrågor.

Granskog:

Kommunalnämnden har sammanfört utgifterna i 5 huvudtitlar. I samband med angivet av utgiften ha vi likaså angivit varifrån pengar till utgiften skola kunna tagas.

De fem huvudtitlarna äro skolväsendet, fattigvården, de kyrkliga behoven, övriga kommunalbehov och magasinet.

Jag börjar med *skolväsendet*.

Till skollärarens avlönande, skolhusets byggande och underhållande, inköp av skolmaterialer, ved till skolläraren och skolsalen anvisas följande medel:

1. Skolans spannmålsfond, som ursprungligen tillkommit genom donation, uppbäringas genom insättningar av hemmansbrukarna till den höjd den fordom hade och under vilken den icke får sjunka: 946 kubikfot (= 150 tunnor) råg eller korn. Av denna fond skulle till skolläraren utgå årligen 64 kubikfot hälften råg och korn. Skulle den ingående räntan icke fylla detta behov, så inköpes av skolans kontanta tillgångar det resterande efter gångbart pris eller löses efter markegång på det att fonden icke någonsin må sjunka under ovan bestämda minimum.
2. Till lösen efter årets markegång av skollärarens övriga lön 68,3 kubikfot.

1862 års kommunalreform gav bl.a. stämman fri beslutanderätt i frågor, som gällde kommunens gemensamma ordnings- och hushållsangelägenheter. De erhöll också fri beskattningsrätt. Gentemot staten fick kommunen en självständig ställning. En viss kontroll mot missbruk erbjöds genom att vissa beslut måste underställas staten och genom bestämmelser om besvär över beslut.

3. Skulle dessa medel icke fylla för handen varande behov, så uttaxeras *först* en personell avgift av högst 20 öre på varje skattskyldig person samt om än ytterligare medel erfordras en avgift per fyrk, allt i överensstämmelse med Kommunalförfattningen jämförd med Kongl. Folkskolestadgan.

Rösträtt och skattskyldighet stod i direkt inbördes förhållande till varandra. Rösträtten bestämdes enligt fyrktal: ett helt mantal räknades i proportion därtill. Den som inte ägde jord erhöll fyrk efter påförd bevillning. Grunderna förändrades successivt. Röstminimum försvann 1868. 1900 maximerades också röstvärdet för varje röstande.

Ordföranden:

Bifaller stämman nämndens förslag betr. skolväsendets ekonomi?

Stämman:

Ja.

Ordföranden:

Beslutet enhälligt. Granskog har ordet.

Granskog:

Fattigvården fortsätter jag med:

1. Barn, som komma under fattigvården, uttingas hädanefter mot säd till högst 14 kubikfot 1/2 tunnor råg och korn, som lösas efter årets markegångspris samt den summa i kontant, som fosterföräldrarna därutöver betinga sig — allt för år räknat.
2. De övriga fattighjonen indelas på grund av deras större eller mindre behov i trenne klasser.
3. Till betalning av uttingade barn, inköp av mjöl m.m. användas i första hand de

Fattigvårdsfrågorna hade en dominerande plats på stämman. Fattigstugan var t.ex. en ofta förekommande diskussionsangelägenhet.

medel som inflyta till fattigkassan i frivilliga gåvor, böter, andel i minuteringsavgifter.

4. Skulle dessa medel icke vara för fattigvårdsbehovet tillräckliga, uttaxeras en personlig avgift för år av högst 50 öre pr man och 25 öre pr kvinna, som äro mantalsskrivna.

Ordföranden:

Har stämman något att erinra?

Peter Bylén:

Jag finner ingen bestämmelse intagen i Granskogs redogörelse om fattighjons avträdande av sin egen egendom till fattigvården.

Granskog:

Där gäller vad vi tidigare beslutat, nämligen att så snart någon åtnjuter fattigdel i någon klass upptecknas dess egendom för fattigkassans räkning, men då fattighjonet dör, må arvinge om han så för gott finner utbekomma fattighjonets kvarlåtenskap mot erläggande av vad fattigvården förskjutit.

Ordföranden:

Kan nämndens förslag godkännas med detta tillägg?

Stämman:

Ja.

Ordföranden:

Jag ber Granskog fortsätta med de kyrkliga behoven.

Granskog:

1. Kyrkans utgifter täckas för närvarande av hennes inkomster.
2. Kyrkobetjäningen avlönas såsom prästerskapet efter lag av hemmansbrukarna. Ersättning till organisten för orgelspelning ävensom lön till ringaren och orgeltramparen utgår hädanefter såsom hittills ur Socken Magasinet, så framt lönegivningarna icke på annat sätt vilja utgöra dessa löner.
3. Kyrkoplanens och kyrkogårdens grusning sker på hittills övligt sätt som gångled.

Ordföranden:

Godkännes alltså kommunalnämndens tablå betr. de kyrkliga behoven och deras tillfredsställande?

Stämman:

Ja.

Ordföranden:

Även i denna del finner jag nämndens förslag antaget.

Ordföranden:

Får jag så be Granskog avsluta med magasinet.

1862 års reform innebar i princip att sockenstämman klövs i tvenne delar: kommunalstämman för de borgerliga och kyrkostämman för de kyrkliga angelägenheterna. Sockenämnden efterträdde av kommunalnämnden. Både den borgerliga och kyrkliga kommunen hade fri beskattningsrätt. Det dröjde dock en tid innan den beslutade åtskillnaden helt genomförts.

Granskog:

1. Förutom avlöningen till organisten samt ringaren och orgeltramparen utgår även fjärdingsmanslönen ur magasinet.
2. För att täcka magasinets årliga eller tillfälliga kontanta utgifter bildas en s.k. magasinsskassa genom försäljning av säd eller genom kontant tillskott av mantalen.

Arvodet till ordföranden i kommunalnämnden för magasinets förvaltning utgår med hälften av skolfonden och hälften av magasinsskassan.

Ökningen i mängden av kommunala uppgifter gjorde arvodesfrågan till kommunalnämndens ordförande aktuell.

Ordföranden:

Vi ha nu hört kommunalnämndens förslag till tablå över behoven och deras täckande. Är kommunalstämman redo att antaga den av nämnden upprättade tablån och låta den tjäna till ledning vid framtida utdebiteringar?

Stämman:

Ja.

Ordföranden:

Jag finner nämndens förslag enhälligt antaget.



Ordföranden:

Kungl. Styrelsen för Statens Järnvägsbyggnader har som tidigare meddelats och diskuterats framställt om anslag av 10 riksdaler

för varje mantal jord. Stämman avslog begäran, men styrelsen för Statens Järnvägsbyggnader har nu lagsökt kommunen för den uteblivna ersättningen.

Grenberg:

Det kan inte anses rimligt att kommunens invånare belastas med utgifter för en sak, som de inte ha glädje av.

Ridderstolpe:

Norra stambanan är ett projekt som gagnar dem, som bo längre bort från huvudstaden. Vi måste slå vakt om vår kommuns ekonomi.

Rödgren:

Ett järnvägsbygge som storgubbarna i Norrland skapat för att kunna tjäna bättre är ingenting, som vår kommun bör understödja.

Grenberg:

Jag föreslår, att ordförandena i stämman och nämnden förhandla vidare om ett undanröjande av Statens Järnvägsbyggnaders framställning.

Ordföranden:

Beslutar stämman i enlighet med Grenbergs förslag?

Stämman:

(Ett rungande) Ja.

I varje debatt av detta slag får man en bestämd känsla av att kommunalmännen är starkt lokalpatriotiska och mycket angelägna om att värna om kommunens ekonomi.

Ordföranden:

En framställning har ingivits av 10 personer i Berthåga by om kommunens medverkan vid skallgång efter varg å Ulls allmänning.

Det var vanligt att ärenden av mycket olika natur behandlades och många föranledde livliga diskussioner.

Kylberg:

Det är så många, som flytta hit och bygga, så det dröjer inte länge, förrän vargen är borta utan skallgång.

Edsbro:

Varför skola vi gå skallgång efter varg bara å Ulls allmänning? Säg vi ja till det, måste vi säkert besluta likaledes om andra delar i kommunen. Jag yrkar avslag.

Rödgren:

Det måste anses viktigt, att vi skydda våra invånare. Det är väl lika naturligt, som att vi ha fjärdingsmän. Bifall.

Grenberg:

Vad ha de, som begär vår medverkan, gjort själva för att få bort vargen? Ingenting så vitt jag vet. Det får inte vara så, att man bara ropar på kommunen, så fort något är mindre bra. Avslag.

Ordföranden:

Diskussionen slut, eftersom ingen nu begärt ordet. Två förslag föreligga, bifall och avslag.

Yrkas bifall — yrkas avslag?

Ordföranden:

Jag finner begäran avslagen.

★

Ordföranden:

Från Sjöstad föreligger en framställning om att få inkorporera väsentliga delar av vår socken. Värdet av området betingar ett belopp av 350.000 kr eller ungefär socknens halva jordegendom.

Kommunalnämnden föreslår att framställningen avslås med motivering att den gamla gränsen mellan Sjöstad och kommunen alltid utgjorts av Badån och att kommunen är äldre än staden och därför själv borde få bestämma över sitt markområde.

Redan vid denna tidpunkt kom inkorpore-ringsfrågan in i kommunens intressesfär som konfliktämne med andra primärkommuner.

— — — — —
(Här följde en livlig debatt.)
— — — — —

Ordföranden:

Beslutar stämman i enlighet med nämndens förslag?

Stämman:

Ja.

★

Ordföranden:

Slutligen ha vi att förrätta val av
sexmän
brandrotemästare
brandsyningsmän
snöplogsfogdar

taxeringskommitté
ledamöter av kommunalnämnden
(Förslag och val.)

★

Ordföranden:

Stämman förklaras härmed avslutad.

Taxeringskommittén var
en nyhet, som tillkom all-
mänt under denna tids-
period.



Stadsfullmäktigesammanträde 1961

Tidpunkt: 10 juni år 1961.

Plats: Sjöstad.

§ 1. Protokollsjustering.

Uppdrogs åt herrar Granberg och Bergkvist att jämte herr ordföranden justera det vid dagens sammanträde förda protokollet, och tillkännagavs, att protokollets justering skulle äga rum å sekreterarens tjänsterum onsdagen den 15 juni 1961 kl. 11.00.

Fullmäktigesammanträdena har i ökad omfattning blivit rutinsammanträden, på vilka ett stort antal ärenden — 50 till 80 st. — "klubbas" igenom på kort tid.

§ 2. Anslag till högre allmänna läroverkets materiel- och bibliotekskassa samt bidrag till biträdeshjälp på rektorsexpeditionen.

Obligatoriskt beredningstvång föreligger. Drätselkammarens (DK) och Kommunalnämndens (KN) ställning har blivit starkare.

I skrivelse den 17 november 1960 till drätselkammaren hade skolstyrelsen på anförda skäl hemställt att stadsfullmäktige ville besluta att för läsåret 1960/61 bevilja dels ett anslag till högre allmänna läroverkets materiel- och bibliotekskassa på 7.000 kr, dels ett kommunalt bidrag till biträdes-hjälp på rektorsexpeditionen med ett belopp av 3.500 kr.

Drätselkammaren hade med överlämnande av skrivelsen till stadsfullmäktige genom utlåtande den 15 december 1960 tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att för läsåret 1960/61 anvisa dels ett anslag å 7.000 kr till högre allmänna läroverkets materiel- och bibliotekskassa, dels ock ett anslag till biträdes-hjälp på rektorsexpeditionen å 3.500 kr samt att härav föranledda utgifter skulle bestridas av i 1961 års stat upptaget anslag till stadsfullmäktiges förfogande för oförut-sedda utgifter.

Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 1 ser. A) beslöto stadsfullmäktige utan omröstning i enlighet med drätselkam-marens förslag.

§ 3. Motion ang. utredning av förutsätt-ningarna för utgivande av en stadens egen publikation.

Stadsfullmäktige hade vid sammanträde den 28 juni 1956 till drätselkammaren för yttrande remitterat en av stadsfullmäktige-

Den muntliga föredrag-ningen har ersatts av skriftlig sådan i form av i förväg utskickade tryck-ta eller stencilerade hand-lingar.

Dessa handlingar har, in-nan de kommit på stads-fullmäktiges eller kom-munalfullmäktiges bord, behandlats av DK eller KN och annan styrelse samt beretts av kommu-nens tjänstemän (exper-ter).

I protokollet anges före-dragning, men man lik-ställer detta med en hän-visning till de tryckta handlingarna.

Informationen till med-borgarna om kommunens och myndigheternas arbe-te har alltmer beaktats, varvid man ofta i likhet

ledamöterna Tage Strömkvist, Karin Kjellberg och Bengt Elgren samma dag ingiven motion om föranstaltande av en utredning med uppgift att undersöka förutsättningarna för utgivande av en stadens egen publikation och formerna härför.

med detta exempel ansett en egen publikation vara lösningen.

Drätselkammaren hade genom utlåtande den 15 december 1960 tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att tillsätta en utredningskommitté med uppdrag att undersöka förutsättningarna för utgivande av en stadens egen publikation och formerna härför samt att uppdraga åt valberedningen att till stadsfullmäktige inkomma med förslag å antalet ledamöter i kommittén samt till val av ledamöter.

Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 3 ser. A) beslöto stadsfullmäktige utan omröstning i enlighet med drätselkammarens förslag.

§ 4. Anslag till lärares fortbildning.

I skrivelse den 19 december 1960 hade skolstyrelsen på anförda skäl hemställt att stadsfullmäktige för 1961 ville bevilja skolstyrelsen ett anslag å 10.000 kr till lärares fortbildning.

Detta ärende är ett exempel på hur kommunens insatser vidgats genom utbildningssamhällets högre krav.

Drätselkammaren hade genom utlåtande den 4 januari 1961 tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att bevilja det begärda anslaget å 10.000 kr samt att härav föranledd utgift

skulle bestridas av i 1961 års stat upptaget anslag till stadsfullmäktiges förfogande för oförutsedda utgifter.

Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 5 ser. A) beslöto stadsfullmäktige utan omröstning i enlighet med drätselkammarens förslag.

§ 5. Förvärv av stadsägorna nr 424 och 1646 A.

I skrivelse den 16 mars 1961 hade drätselkammaren på anförda skäl tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att bemyndiga drätselkammaren att för ett pris av 25.000 kr och på i skrivelsen angivna villkor i övrigt förvärva stadsägorna nr 424 och 1646 A och vidtaga alla för förvärvets genomförande erforderliga åtgärder samt att för bestridande av köpeskillingen anvisa ett anslag å 25.000 kr av allmänna investeringsfonden.

Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 57 ser. A) beslöto stadsfullmäktige utan omröstning i enlighet med drätselkammarens förslag.

§ 6. Borgen å byggnadskreditiv till egnahemsbyggare.

I skrivelse den 4 januari 1961 hade drätselkammaren på anförda skäl tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att bemyndiga kammaren att under år 1961 gentemot banker teckna borgen å byggnadskreditiv för egnahems-

Samhällsplaneringen har blivit en viktig och krävande kommunal uppgift. För att rätt kunna fullgöra denna måste kommunen genomföra vissa markförvärv.

Stimulans till villabebyggelse som ett komplement till hyreshusen ingår också i en kommuns planering.

byggare intill ett sammanlagt belopp av högst 8.000.000 kr under förutsättning att beloppet i varje särskilt fall hölle sig inom ramen för egnahemslånets övre gräns, att antingen icke fullt förskott eller ock förskott icke alls utlämnades av länsbostadsnämnden och att staden såsom säkerhet för borgensåtagandet erhöile inteckningar inom övre gränsen för beviljade statslån och att varje särskilt borgensåtagande begränsades att gälla längst intill den tidpunkt, då statslånet utlämnades samt att bemyndiga kam-maren att under 1961 teckna ansvarsförbin-delser dels enligt 32 § egnahemslånekungö-relsen intill ett sammanlagt belopp av högst 4.000.000 kr, dels ock enligt 11 § samma kungörelse till ett sammanlagt belopp av högst 1.000.000 kr.

Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 9 ser. A) beslöto stadsfullmäktige utan omröstning i enlighet med drätselkamma-rens förslag.

§ 7. Val av kommunala förtroendemän.

På av valberedningen i skrivelse den 16 januari 1961 framfört förslag (S.H. nr 14 ser. A) beslöto stadsfullmäktige med ackla-mation att till suppleant i brandstyrelsen för tiden intill 1962 års utgång utse flottilj-polisen Hugo Berggren i stället för sociono-men Edvin Karlson, som av sagt sig upp-draget.

Valärenden förekommer på varje fullmäktigesam-mankomst i de större kommunerna. En av or-sakerna är nog den ökade rörligheten i samhället.

§ 8. Fråga om inrättande av ett stadens eget kraftvärmeverk.

Styrelsen för stadens tekniska verk hade i skrivelse den 20 januari 1961 med åberopande av en vid skrivelsen fogad, av kraftvärmeverkskommittén verkställd utredning av frågan om den framtida produktionen av värme, hemställt att stadsfullmäktige i enlighet med kommitténs förslag ville besluta att i princip låta uppföra ett kraftvärmeverk, preliminärt kostnadsberäknat till 60 milj. kr, att godkänna föreliggande tilläggskontrakt nr 1 till värmekontraktet med Kungl. Vattenfallsstyrelsen av den 15 mars 1960, att förklara sig icke hava något att erinra mot att finansieringen av verket skedde i huvudsaklig överensstämmelse med i utredningen angivna riktlinjer samt att uppdraga åt drätselkammaren att i samråd med tekniska verkens styrelse skyndsamt utarbeta ett förslag till bolagsordning m.m. för ett helkommunalt aktiebolag för uppförande och drift av kraftvärmeverket och framlägga därav föranledda anslagsäskanden.

Genom utlåtande den 2 februari 1961 hade drätselkammaren tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att bifalla styrelsens förslag.

Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 26 ser. A och 2 ser. B) och sedan herrar Åke Engelson, Gustaf Tornberg och Strömkvist yrkat bifall till drätselkammarens för-

Detta är exempel på ett ärende som är ett resultat dels av initiativkraftiga värme- och vattenverkschefer, dels av en önskan om att förenkla värmefrågan i servicesamhället. En ny typ av ärende med stor ekonomisk räckvidd.

Ärendet är sedan lång tid förberett och så genomdiskuterat i styrelser, partigrupper etc., att diskussionen i fullmäktige "kommer av sig" trots investeringsbeloppets storlek.

slag, beslöto stadsfullmäktige utan omröstning i enlighet med förenämnda yrkande.

§ 9. Höjning av vissa eltaxor.

I skrivelse den 20 januari 1961 hade styrelsen för stadens tekniska verk på anförda skäl hemställt att stadsfullmäktige ville besluta att enligt i skrivelsen framställt förslag höja energiavgiften i följande eltariffer, nämligen normaltariff för leverans av lågspänd elström, enkel energitariff för alla ändamål, lantbrukstariff för leverans av lågspänd elström, effektgränskomplement för normaltariffen och lantbrukstariffen och motortariff med tillämpning från och med tredje tertialen 1961.

Drätselkammaren hade i yttrande den 2 februari 1961 tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att bifalla styrelsens förslag.

Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 27 ser. A) beslöto stadsfullmäktige utan omröstning i enlighet med drätselkammarens tillstyrkan.

§ 10. Kulturnämndens anmälan om inköp av konst.

Kulturnämnden hade i skrivelse den 23 januari 1961 anmält, att nämnden med anledning av stadsfullmäktiges bemyndigande den 29 oktober 1953 och den 24 februari 1955 inköpt en skulptur av Jonas Berg benämnd "Tre kulor", samt en tavla av John Gran benämnd "Havsstrand, Gotland".

Även kulturen har fått ökad plats i samhällsarbetet. I detta fall är man lycklig nog ha en särskild fond, som ligger utanför kommunens egentliga förvaltning.

Efter föredragning av skrivelsen (S.H. nr 3 ser. B) beslöto stadsfullmäktige utan omröstning lägga skrivelsen till handlingarna.

§ 11. Yttrande över indelningssakkunnigas betänkande "Principer för en ny kommunindelning".

Yttrande över statliga utredningar tillhör kommunens "arbetsuppgifter".

Genom resolution den 15 februari 1961 hade länsstyrelsen i VZ-borgs län berett bl a Sjöstads stad tillfälle att avgiva yttrande över indelningssakkunnigas betänkande "Principer för en ny kommunindelning".

Drättselkammaren hade genom utlåtande den 6 april 1961 tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att såsom eget yttrande över betänkandet åberopa vad drättselkammaren i skrivelsen anfört.

Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 60 ser. A) beslöto stadsfullmäktige utan omröstning i enlighet med drättselkammarens förslag.

§ 12. Sjöstads stads bokslut för år 1960.

Med skrivelse den 6 april 1961 hade drättselkammaren till stadsfullmäktige överlämnat stadens bokslut för år 1960 samt hemställt att stadsfullmäktige ville besluta att för täckning av underskottet i 1960 års kapitalbudget anvisa ett anslag på kr 328.363:78 att täckas av den allmänna investeringsfonden.

Ett så omfattande ärende som bokslutet föranleder i allmänhet ingen större diskussion bl.a. beroende på att räkenskaperna blivit så omfattande och komplicerade att detaljdiskussionerna hänskjutits till förberedande instanser.

Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 6 och 7 ser. B) och sedan herrar Lundh, Engström och Tornberg yttrat sig utan yrkande, beslöto stadsfullmäktige utan omröstning *dels* i enlighet med drätselkammarens förslag *dels ock* lägga bokslutet till handlingarna.

§ 13. Uppflyttning av tjänst som befallningsman vid park- och idrottsförvaltningen i högre lönegrad.

Park- och idrottsstyrelsen hade i skrivelse den 24 maj 1961 på anförda skäl hemställt att stadsfullmäktige ville besluta att uppflytta en av K. Nicolauson innehavd ordinarie tjänst som befallningsman vid park- och idrottsförvaltningen från lönegrad A 11 till lönegrad A 12 från den 1 juli 1961.

Lönenämnden hade i yttrande den 24 maj 1961 tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att fr.o.m. den 1 juli 1961 omändra den av K. Nicolauson innehavda tjänsten som befallningsman i lönegrad A 11 till en ordinarie tjänst som förman i lönegrad A 12 vid park- och idrottsförvaltningen.

Drätselkammaren hade genom utlåtande den 25 maj 1961 tillstyrkt stadsfullmäktige besluta att bifalla lönenämndens förslag.

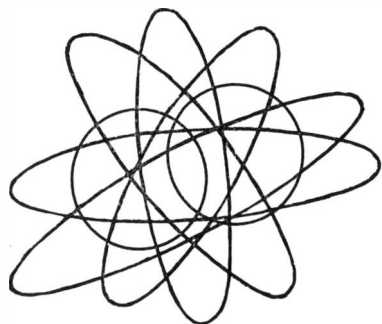
Efter föredragning av handlingarna (S.H. nr 121 ser. A) beslöto stadsfullmäktige utan omröstning i enlighet med drätselkammarens tillstyrkan.

Lönefrågorna är väsentliga och ofta återkommande. Kommunerna hör till de största arbetsgivarna.

§ 14. Handelsdepartementets skrivelse ang. statsbidrag till utbyggnad av småbåtshamnen i Sjöstad.

Statsbidragen spelar en betydande roll i kommunens ekonomi.

Anmälades och lades till handlingarna avskrift av Kungl. Handelsdepartementets skrivelse den 16 maj 1961, utvisande att Kungl. Maj:t för utbyggnad av småbåtshamnen i Sjöstad beviljat ytterligare ett statsbidrag å 261.000 kr.



4

Den kommunala självstyrelsen i ett föränderligt samhälle

När man försöker bedöma hur vi lyckats förverkliga den kommunala självstyrelsen, är det nödvändigt att man ser problemen i intim relation till samhällets utveckling. De två bilderna i kap. 3 gav en illustration till väsentliga förändringar i det lokala styrelsesättet och samtidigt antydde något om de förändringar som samhället undergått, förändringar som gradvis har ändrat förutsättningarna för en kommunal demokrati av "traditionellt" mönster.

Det finns anledning att i några korta rader ytterligare beröra denna utveckling. Industrialismens genombrott under 1800-talet innebar ett första steg mot större företagsenheter och bebyggelsekoncentration. Denna tendens har sedan undan för undan skärpts. Transportteknikens och transportväsendets utveckling har successivt vidgat kontaktmöjligheterna och bildligt talat kontaktytan för alla människor. De geografiska kontakt- och rörlighetshindren spelar numera föga roll. Industrialiseringen och teknikens utveckling har lett till massproduktion för masskonsumtion, levnadsstandarden har

stigit mycket kraftigt, och möjligheterna till och kraven på kollektiva insatser på många områden har ökat. Den tekniska utvecklingen, urbaniseringen, utbyggnaden av den offentliga sektorn, utbildningskraven osv har lett till ett komplicerat och i flera avseenden opersonligt samhälle vitt skilt från 1800-talets agrarsamhälle med en materiellt sett hårdare men i många avseenden mindre komplicerad tillvaro.

Ett framträdande drag i utvecklingen är emellertid människornas allt större beroende av varandra liksom människornas större ansvar för varandra — i det förindustriella samhället tvangs människorna att "klara sig själva", i dagens samhälle krävs och erbjuds en kollektiv (om än opersonlig) trygghet. Hur har nu detta påverkat medborgarnas personliga engagemang i samhällets utformning? Ett studium av ärendena på en kommunalstämma under t.ex. 1600-talet illustrerar både hur få ärenden som egentligen var gemensamma och hur enkla de var till sin natur. Det kunde gälla underhåll av vägar eller den säd, som kyrkoherden skulle ha i lön. Det var mycket lätt för medborgaren att engagera sig och förstå innebörden i de diskussioner som fördes och de beslut som fattades. Trots detta sökte sexmännen i kommunens ledning att diktera de beslut som fattades.

De frågor som måste tas upp blev fler och fler — och mer och mer komplicerade — fram till våra dagars "Sjöstad stadsfullmäktige". Alltmer framträdande blir behovet av fackkunnigt folk för de förberedande undersökningarna. Experterna kommer in i bilden.

Detta innebär en helt förändrad situation i jämförelse med den tid under vilken vår kommunala självstyrelse utformades. Förtroendemännen behöver nu vid sin sida tjänstemän, som kan ägna sin tid åt de löpande ärendena, men dessa behöver i sin tur ytterligare experter inom olika områden av den samhällseliga verksamheten.

Är det möjligt att förena ett sådant kommunalt ledarskap med kravet på medborgarens inflytande efter de linjer, som vi hittills byggt vår kommunaldemokrati på? Hur påverkas vidare medborgaren i sitt engagemang för de kommunala uppgifterna av ett byte av miljö från den lilla byn till storstaden? Förr var samhörigheten med hemkommunen — åtminstone på mindre orter — stark. Man levde med i vad som hände och vad som skulle ske. Denna starka anknytning till boningsorten har nog i och med tätortstillväxten försvagats. Frågan är också om inte denna tendens förstärkts av den omständigheten, att arbetsplatsen allt oftare ligger utanför boningsorten.

Medborgarens känsla för de gemensamma kommunala angelägenheterna har naturligtvis också starkt samband med kännedomen om vad som sker. Kommunalmännen betonar ofta att det viktigaste i medborgarnas demokratiska uppfostran är att lära sig att självständigt ta reda på fakta och sammanhang och att kritiskt värdera i stället för att passivt och auktoritetsbundet acceptera andras åsikter. Hur skall detta idealtillstånd nås och vilken roll spelar informationen och upplysningen i den moderna kommunala självstyrelsen?

Med den kommunala självstyrelsens ändrade förutsättningar har vidare följt många problem när det gäller rekryteringen av förtroendemän. Är det möjligt att för kommunalförvaltningen finna tillräckligt många män och kvinnor med tid och kraft, kunnskap och håg för arbetsuppgifterna? Detta är utan överdrift en livsfråga för vår kommunala självstyrelse och för den framtida utformningen av den kommunala förvaltningen.

Samhällsförändringarna och de ökade offentliga insatserna leder självklart också till frågan om vem som skall leda utvecklingen och fatta beslut. Skall det ske centralt av staten eller lokalt i kommunerna eller i samspel och var skall då tyngdpunkten ligga? Man

kan inte gå förbi frågan om statens roll i detta sammanhang och vad de centrala besluten betyder för den kommunala självstyrelsen.

Med utgångspunkt från dessa frågor skall vi i det följande kapitlet söka belysa några väsentliga problem:

- storlek och självstyrelse
- samhällsstrukturs omdaning
- medborgarens anpassningsmöjligheter
- förtroendemannainstitutionen
- tidsfaktorn och behovet av experter
- kommunalmännens kompromissvilja
- maktens realiteter
- informationsproblem i storsamhället
- förhållandet stat — kommun
- rikspolitiken
- effektivitetsjakten



5



Svårigheter

Storlek och självstyrelse

Före kommunreformen 1952 fanns 2 281 kommuner. Därefter fick vi något mer än 1 030. Av dessa svarar 10 st för 1/4 av landets hela befolkning. Tar man de kommuner som har mer än 30 000 invånare, blir deras antal 24 st. Tillsammans har de en befolkning, som utgör 1/3 av Sveriges befolkning. I 1 011 kommuner bor resterande 2/3. Det föreliggande förslaget till ny kommunindelning medför en ytterligare begränsning till 300 à 400 kommuner.

Ett studium av folkmängdens förändringar under 1950-talet¹ visar, att i kommuner med större folkmängd än 10 000 personer antalet invånare ökat med 15 % medan kommuner med under 5 000 invånare visat en minskning med 2—5 %. Detta tyder på en starkt ökande Orts- och kommunstorlek. Med eller utan ny kommunindelning får vi alltså flera stora kommuner. Parallellt härmed sjunker befolkningsunderlaget i de kommuner, som redan i dag betecknas som småkommuner.

¹ S. 34 i Indelningssakkunnigas betänkande.

Om man jämför medborgarnas möjligheter till individuell aktivitet i en liten landsortskommun och i en storstad, finner man att det är proportionellt flera personer som deltar i sin kommuns arbete i landskommunen än i storstaden, men även att det kanske finns en attitydsskillnad hos medborgare i små och stora kommuner när det gäller att intressera sig och engagera sig.

En bidragande orsak är nog att i den lilla kommunen är frågorna mindre och enklare än i den stora och därmed lättfattligare för medborgarna. Förutsättningen finns för att kommunmedborgarna skall kunna engagera sig personligen. I storkommunen är detta betydligt svårare. Uppförandet av ålderdomshemmet i Bondbo är något som intresserar nära nog alla kommunens 1 200 invånare. För Sjöstads 70 000 medborgare är tillkomsten av ett nytt pensionärshem bara en händelse bland många andra. Ändå kostar det kanske 2,5 miljoner mot Bondbohemmets 300 000 kronor.

Ofta möter man ett mera levande intresse för kommunalfrågorna i den mindre kommunen, vilket också antagligen hänger samman med att man har närmare kontakt med varandra. "Alla känner alla." I storkommunen är förhållandet det motsatta, vilket i sin tur påverkar inställningen till kommunens affärer. Man möter något av storföretagets problem, "bolaget betalar" = "kommunen betalar".

Från aktivitetssynpunkt har alltså den mindre enheten fördelar jämfört med den större. Men, som framhållits, utvecklingen för oss i allt snabbare takt bort från de små enheterna.

Man skulle kunna uttrycka det så, att en rad tekniska/ekonomiska förhållanden styr utvecklingen mot stora enheter, vilket medborgarna accepterar bl.a. därför att det ger möjligheter till ständigt bättre materiell behovstillfredsställelse. Ur kommunaldemokratiens synvinkel är det emellertid inte självklart att den materiella sidan skall värderas lika högt som medborgaren gör utifrån sin person-

ligt-ekonomiska utgångspunkt. Motsättningarna i detta avseende finns framför allt i fråga om mera långsiktiga projekt. Men även på kort sikt kan det vara svårt finna en gemensam nämnare mellan kollektivets och de enskilda medborgarnas individuella intressen och värderingar.

Det borde därför vara väsentligt att söka höja medborgarnas intresse för samhällsarbetet både med tanke på de gemensamma materiella behoven *men* också med tanke på de immateriella värden som ligger i en lokal, demokratisk självstyrelse.

En sida av detta problem är de skilda gruppintressen, som finnes inom en kommun. I en stor kommun och särskilt vid en sammanslagning mellan en stad och landskommuner är detta märkbart. De spänningar, som då lätt uppstår, förklaras ofta som storkommunsjukdomar, men är nog snarare en sorts växtvärk, vilken kan botas.

Ibland har påståtts, att en minskning av antalet kommuner i takt med en stigande tätortskoncentration ofelbart leder till en reduktion av antalet förtroendevalda kommunalmän, vilket i sin tur ytterligare försvagar kommunmedborgarnas inflytande. Men detta behöver inte bli följden även om antalet presidieposter minskar. Kommunaldemokratiens livsduglighet får inte bero på antalet förtroendemän. Avgörande är den livskraft självstyrelsetanken har hos medborgarna i samhället.

Sambandet mellan möjligheten till kommunalt inflytande och kommunens storlek är ett ofta återkommande diskussionsämne. I stora kommuner skulle det alltså vara svårare att nå kommunalt inflytande. Om ett sådant samband existerade, innebär det att 1/3 av Sveriges befolkning, som bor i kommuner över 30.000 personer, har det sämre "kommunaldemokratiskt" ställt. Men en sådan tankegång förefaller nog något egendomlig om man betänker, att i dessa kommuner bor huvuddelen av landets "intellektuella", eftersom nära nog samtliga ämbetsverk, universitet, högskolor, länsstyrelser och

landsting återfinns i tätorterna. Å andra sidan kan man naturligtvis hävda, att utbildning och skolning i olika avseenden i första hand skapar specialister inom en lång rad mer eller mindre tekniska områden och att det inte behöver betyda att man då "på köpet" får mer demokratiskt vakna medborgare.

En annan fråga är, om det föreligger en verklig skillnad i aktivitet hos medborgare i små och stora kommuner. Det är möjligt att tätortskoncentrationen ger oss sämre förutsättningar för aktivitet från den enskilde medborgarens sida (konflikt mellan byråkrati och vitalitet). Vi vet emellertid för litet om det faktiska förhållandet för att våga en bestämd slutsats. Vi tror emellertid att det finns en maximal storleksgräns, och vi har stärkts i denna uppfattning vid samtal med kommunalmän och tjänstemän i några av våra större kommuner.

Samhällsstrukturens omdaning

Den förändring av samhället som antytts i föregående avsnitt har också inverkat på umgänget mellan samhällsmedborgarna och på deras intresseinriktning.

Det gäller t.ex. förändringen i den sociala strukturen på landsbygden genom tillkomsten av villasamhällen, genom ökad kontakt mellan stad och land, genom en förbättrad ekonomisk standard och genom radions och TV:ns överflyttning av stadsförhållanden till landsbygden. En fortgående utjämning av skillnaderna mellan stad och landsbygd har ägt rum.

Men samhällets primära enhet, familjen, har också förändrats. Familjen är inte längre en sammansluten enhet. Dess stabilitet har minskat, kanske delvis genom att förhållandet mellan äldre och yngre blivit öppnare, mindre auktoritetsbundet, men också genom

att de yngres intressen s.a.s. allt mer ligger utanför hemmet. Under de senaste årtiondena förefaller det också som om ungdomens insatser i och intresse för föreningsliv avtagit.

Att skillnaderna mellan samhällsklasserna blivit allt mindre är en allmänt accepterad tes, liksom att vi fått en större social rörlighet i samhället.

Alla dessa förändringar har gett upphov till många nya och svåra problem för vår kommunaldemokrati.

Medborgarens anpassningsmöjligheter



Samtidigt med den fortlöpande koncentrationen till tätorter upplever vi en annan förändring som också har sitt ursprung i hög levnadsstandard och i fullsysselsättningssamhället: den geografiska rörligheten ökar.

Den rotfasthet som var så utmärkande ända fram till tiden efter det andra världskriget har alltmer börjat ersättas av en flyttningslusta, som dock hittills begränsats av bostadsbristen.

Det råder knappast någon tvekan om att de täta miljöbytena i grunden förändrat vårt sätt att vara och reagera. Torsten Husén har uttryckt detta så här: "att mogna i ett relativt oföränderligt bondesamhälle är något helt annat än att göra det i ett industrialiserat samhälle på väg in i automationen".

Samtidigt växer de krav som samhälle och näringsliv ställer på medborgarens insatser och i automationens jätteföretag och i samhällets tätorter blir den enskilde en allt mindre del av det hela, det stora. Det måste vara en väsentlig uppgift, inte minst ur kommunaldemokratisk synvinkel, att söka hindra de mänskliga (eller kanske omänskliga?) verkningarna av en sådan utveckling. Det är troligt att bildningsarbetet i vidsträckt mening i detta avseende spelar en nyckelroll. "Bildningsarbetets roll att göra den enskilda människan mera tolerant, få henne att tro på varje människas egenvärde och göra henne beredd att låta alla människor få del av såväl materiella som andliga tillgångar" (Husén). Men det kan också vara så att det moderna livet skapar sådana komplikationer (som t.ex. ger upphov till s.k. stress) och att masskommunikationerna ställer människan inför så många nya och snabbt växlande situationer, att hon aldrig får chansen att bli tillräckligt mogen.

Detta kan leda till att man alltför lätt och okritiskt anammar intryck samtidigt med att intresset för vad som sker i samhället reduceras till krav på att "saker och ting skall ordnas". De förändringar som sker i samhället kommer att betraktas som någonting naturligt, som ett led i en obevlig utveckling. Något som Gunnar Myrdal träffande uttryckt i orden: "Människodjurets anpassningsförmåga inför nya villkor förblir för den tänkande samhällsforskaren ett av denna världens under".

Självklart spelar emellertid inte för alla människor sådana faktorer den viktigaste rollen för samhällsengagemang och samhällsansvar, utan för många intar ideologiska överväganden fortfarande en framskjuten plats. Det kan gälla t.ex. uppfattningar i nykterhetsfrågan, i religiöst avseende el. dyl.

Känslan för tradition och samband med en tidigare generation har även hittills i flera avseenden knutit samman gemensamhetssträvandena till något enhetligt. Det förefaller emellertid som om

nutidsmänniskans sinne för tradition blir allt svagare. Det är också möjligt, att detta i sin tur leder till att medborgaren lättare accepterar centralisering av uppgifter som tidigare skötts regionalt. En stark känsla för tradition medför ju en viss tröghet mot förändringar.

Den försvagning av folkrörelserna som präglat de senaste årtiondena kan likaså ha bidragit till att förändra medborgarnas känsla för kommunaldemokratien. Gemensamt för folkrörelserna har varit strävan att skapa solidaritet och kontakt människor emellan och att skapa trygghet. I folkrörelserna har medlemmarna vants vid ett relativt fast normsystem. Det är idag dock rätt diskutabelt om folkrörelserna lyckas vidmakthålla ett sådant normsystem.

Förtroendemannainstitutionen

Den demokratiska ideologien bygger på och syftar till att dana människor för vilka det är naturligt att vara aktiva, samarbetande och ansvariga för de gemensamma angelägenheterna. Debatten om demokratien gäller i hög grad hur man skall finna former för aktivitet inom självstyrelsens ram och hur man skall kunna utöka gruppen av aktiva medborgare.

Det vore emellertid orimligt att begära, att varje medborgare skall kunna bilda sig en klar uppfattning om alla kommunalpolitiska frågor. Vad man väntar sig att han skall ta ståndpunkt till är problemen i stort och att han skall söka bilda sig en uppfattning om vilken kurs och utbyggnadstakt, som är lämpligast. Medborgarnas uppgift är därför främst att kontrollera att de förtroendevalda utövar sina mandat på tillfredsställande sätt. Detta förutsätter inte djupgående detaljerade fackkunskaper och inte heller någon i

gångse mening högre utbildning. Avgörande för medborgarnas möjligheter att följa och kontrollera det kommunala arbetet blir alltså i första hand beroende på vilka informationer de får eller kan skaffa sig.

Vår indirekta demokrati innebär ju att det maktägande folket avstår den direkta beslutanderätten åt valda företrädare. För flertalet medborgare blir riksvalet och de kommunala valen de enda tillfällen, då man kritiskt tar ställning till maktutövningen. Men skall dessa valhandlingar få verklig betydelse, måste de kompletteras genom att åtminstone ett relativt stort antal medborgare har tillfälle att på ett mera effektivt sätt följa skötseln av samhällets angelägenheter. Den stora risken för demokratin är om utvecklingen leder till allt större passivitet från medborgarnas sida, till så stort avstånd mellan de styrande och de styrda att vi får massmänniskor i stället för demokratiska människor.

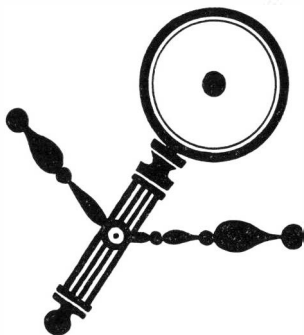
Men vi måste ha klart för oss att den demokratiska människan inte formas enbart genom större eller mindre engagemang i den kommunala självstyrelsen eller genom lagar och förordningar, utan för att citera Torgny T. Segerstedt "det är genom samhällets lagar och gruppens sederegler, som man lär sig älska frihet och rätt. Författningen och lagarna spela här en betydande roll, men knappast den avgörande. Det är lika mycket det fina nät som bildas av sedereglerna, som bygga upp den demokratiska människan. Hon skapas genom föräldrar, lärare, press och otaliga andra vanebildande faktorer".

Hur fungerar nu det kommunala förtroendemannaämbetet i dessa avseenden?

Först bör understrykas att förändringarna i den kommunala självstyrelsens förutsättningar ingalunda skett plötsligt utan att det tvärtom har varit fråga om en långvarig, gradvis utveckling. Att det hela blivit allt mer komplicerat och svårbegripligt är ett av de

pris vi fått betala för framåtskridandet. Det är också givet att förtroendemännens ställning förändrats när förvaltningarna allt mer kommit att lita till anställd personal. Att de förtroendevalda släppt detaljarbetet och den expeditionella sidan behöver dock i och för sig inte försvaga deras ställning. Sedan tjänstemän övertagit de löpande angelägenheterna, kan förtroendemännen mera koncentrera sig på en bedömning av den framtida utvecklingen och de principiella frågorna. Svårigheten ligger i att nå en sådan avvägning av deras arbetsinsatser, att deras kunskaper och förmåga utnyttjas så väl som möjligt. Under det senaste decenniet har formerna för avvägningen i det praktiska arbetet förändrats, men generellt kan man väl våga påstå, att de förtroendevalda fortfarande har ett både reellt och effektivt inflytande i förvaltningen. Variationer förekommer dock och är i hög grad beroende av kommunens storlek, förvaltningens inriktning och omfattning och inte minst av rent personliga faktorer.

Tidsfaktorn och behovet av experter



Som en direkt följd av samhällsombdningen har de projekt, som skall genomföras i samhällets regi, fått en växande volym, vilket förlänger tiden för planering, beslut och verkställighet. Tidsinter-

vallen mellan idédebatten omkring ett projekt och dess förverkligande blir allt större, vilket i sin tur gör varje bedömning av ett projekt mer invecklad.

De beslut, som fattas, blir därigenom i stor utsträckning baserade på vad expertisen anser. Detta ställer stora krav på de kommunala förtroendemännen när det gäller att göra en reell bedömning av experternas utredningar.

I en sådan situation kan det givetvis ligga en fara i att experternas inflytande blir så starkt, att förtroendemannens uppfattning spelas bort. En svag förtroendeman kan bli helt beroende av experten. Men givetvis kan också en stark förtroendeman påverka en experts handlingssätt. Båda fallen kan innebära vådor för kommunaldemokratien.

För den enskilde medborgaren försvårar den långa planerings- och verkställighetstiden möjligheterna att överblicka projektet och engagera sig för eller mot det. Vi kan ta ett badhus som exempel. Man vet att en mycket stor del av befolkningen är intresserad för badhuset. Nyheten diskuteras livligt och hälsas med glädje. Men eftersom det dröjer minst tre år innan badhuset är klart försvagas medborgarnas intresse under hand. Detta kan då inträffa just under den tidsperiod, när det ekonomiska beslutet skall fattas. Likgiltigheten kan bl.a. ta sig uttryck i att experternas utlåtanden accepteras utan närmare granskning, till stor del givetvis också beroende på att förtroendemännen då redan sagt sitt. I värsta fall har nu badhuset blivit ett behov, som måste tillgodoses till varje pris. Ett tidsfaktorns dilemma.

Samma principiella aspekt kan också läggas på de åtgärder som kommunen måste vidta t.ex. på skolområdet, inom samhällsplaneringen eller inom socialvården. Sådana åtgärder har ofta en räckvidd över en lång följd av år. Detta försvårar i mycket hög grad en "vanlig" medborgares möjligheter att göra en riktig bedömning.

Det stigande behovet av expertis har samtidigt framtvingat en väl genomförd arbetsfördelning. Det finns en stab experter och tjänstemän som utreder, och förtroendemän som bedömer och beslutar. På detta sätt har vi fått en ledargrupp, vilken detaljgranskar och presenterar förslag för de förtroendemän, som alltför har sina uppdrag vid sidan om sitt ordinarie yrke. I en sådan situation uppkommer frågan om de möjligheter förtroendemännen har att klara experttrycket.

Resonemanget för tanken till expertstyre i stället för lekmanstyre. Naturligtvis kan det te sig lockande att överlåta hela beslutanderätten till de verkligt kloka och insiktsfulla samhällsmedborgarna, oavsett om de är experter eller förtroendevalda. Tyvärr är det emellertid i praktiken omöjligt att leta reda på vilka dessa är och att skapa en ordning, som garanterar att det blir dessa som utövar makten och fattar besluten.

Nära samband med experternas växande inflytande har slutligen något, som brukar kallas de stora talens lag. Om vi jämför de kommunala arbetsuppgifterna i dag och för hundra år sedan, blir skillnaden oerhörd. Bland ärendena på Bondbos kommunalstämma 1862 fanns inte ett enda av långsiktig investeringskaraktär. Dagsfrågorna dominerade helt. I 1961 års Sjästad fattades beslut om miljoninvestering i värmeverk för årtionden framåt och om fastighetsförvärv med sikte på morgondagens stadsplanering.

I gårdagens Bondbo kunde den enskilde medborgaren även av denna anledning lätt följa debatt och beslut. I dagens Sjästad ställs medborgarens förmåga och möjligheter till en reell bedömning på betydligt hårdare prov. Det fordras sådan ekonomisk kunskap och kännedom om lag och föreskrifter, att förberedande utredningar och bedömningar måste överlåtas på teknisk och ekonomisk expertis. Detta gäller inte blott enstaka investeringsprojekt utan också samordning av kommunernas arbetsinsatser, utformning av förvalt-

ningens arbetsapparat, införande av effektivitetsbefrämjande åtgärder (ackordslöner och maskinell kontorsutrustning) etc.

Kommunalmännens kompromissvilja

I det kommunala arbetet strävar kommunalmännen genomgående efter samförståndslösningar med kommunens bästa för ögonen. Man frestas ställa frågan: Är kommunalmännen kompromissbefängda? Man söker i det längsta låta avvägningarna mellan olika intressen utmyнна i en kompromiss. I det kommunala arbetet, där det i stor utsträckning är fråga om praktiska uppgifter, framstår mycket klart kompromissen som något av demokratiens väsen. Toleransen och respekten för andras mening, villigheten att ge efter, förståelse och samsa framför strid och en tro på att det gemensamma som förenar är starkare än det som skiljer, är typiska egenskaper för genomsnittskommunalmannen. Men naturligtvis finns det tillfällen — även om de är förhållandevis fåtaliga — då uppgörelse och kompromiss inte är möjlig att nå, då majoritet står mot minoritet utan att eftergifter kommer till stånd.

Detta medför att, i majoriteten fall, intet parti driver sin egen linje obeskuren, utan att varje parti eller grupp kan få mycket av sina speciella synpunkter tillgodosedda. Man anser sig genom eftergifter kunna säkra ett underlag, som ger den egna ståndpunkten auktoritet och söker i den offentliga debatten efter beslutet framhäva sin egen ståndpunkt eventuellt något modifierad som den sakligt överlägsna.

Emellanåt framhålls, att man i kommunalpolitiken är mycket mer kompromissinriktad än inom rikspolitiken. Ett av skälen torde vara, att man i det kommunala arbetet med hänsyn till arbetets

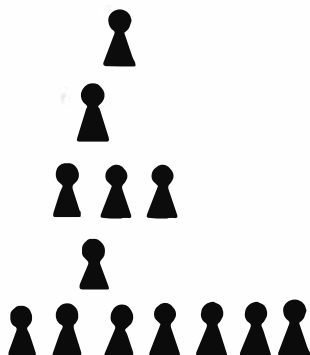
natur har lätt att finna en gemenskap i värderingar och åsikter, som kan bilda grundval för samförstånd. En annan omständighet, som ofta blir utslagsgivande för villigheten till kompromiss är att man känner sig handla inför trycket av en allmän opinion som kräver att något bör hända och att kommunalmännen inte skall sätta fast sig i principiella ståndpunkter.

I all demokrati fordras emellertid både samverkan och strid. I de rikspolitiska sammanhangen har man åtminstone, även om de demokratiska partierna närmat sig varandra mycket, på denna punkt inte haft några påtagliga svårigheter, men i kommunalpolitiken blir man på sina håll tveksam om inte kompromisserna börjat utplåna de motsättningar och spänningar som behövs för att demokratin skall fungera.

Frågan är alltså om vi inte behöver mer av principiell debatt i de rent kommunalpolitiska frågorna och om det är möjligt att åstadkomma denna då värdegemenskapen växt sig så stark och de allmänna värderingarna till så stor del är gemensamma. Försvagas kommunaldemokratien när samarbetet mellan olika riktningar blivit så starkt att marginalen för konflikter krympt till ett minimum?

Med all säkerhet kan man påstå, att det i dagens situation knappast går att leta upp något stridsämne av mer idépolitisk innebörd, som skulle kunna förmå lidelserna att svalla inom de kommunala församlingarna. De vanligaste motsättningarna torde snarare vara av ekonomisk-administrativ natur och frågor om kommunens framtida utbyggnad. Det vore måhända ibland bättre — för att tillföra den kommunala debatten mera vitalitet och engagera kommunmedlemmarna — att majoriteten stundom drev sin vilja utan att söka nå samförståndslösningar.

Maktens realiteter



Som redan antytts har förtroendemännens ställning förändrats med samhällsutvecklingen och genom att förvaltningen allt mer kommit att lita till anställd personal. Det kommunala arbetet har — kanske med undantag för i de allra minsta kommunerna — nu sådant omfång, att det inte ligger inom det möjligas gräns för någon förtroendevald att sätta sig in i och följa alla ärenden. Vi har tidigare tagit upp experternas ställning och inflytande och betonat vikten av balans mellan förtroendevaldas och experters inflytande.

Men kvar står en fråga: Var ligger den reella makten? För ingen kan väl påstå att man inom det kommunala arbetet skulle ha nått fram till ett förvaltningssystem, där alla inblandade har lika stort inflytande.

Som framgått av en undersökning, företagen inom författningsutredningen, har väljarna i gemen i allmänhet ringa inflytande på fullmäktigelistornas utseende. På valdagen väljer man parti, men partierna har själva bestämt vilka som skall stå på listorna. Nomineringen är en tämligen exklusiv partiangelägenhet, som innebär att egentligen endast partimedlemmar, och därvid ett *fåtal* aktiva partimedlemmar, har möjlighet att påverka kandidatnomineringen.

Det skall dock inte förnekas, att partierna tar viss hänsyn till inställningen inom valmanskåren (om inte genom annat så genom

att man vill ha "dragande" namn med "förankring"), men det faktum att en så stor del av kommunmedlemmarna står utanför kandidatnomineringarna är för kommunaldemokratien ett problem som man borde ta upp på allvar inom partiorganisationerna. Förutsättningarna borde vara betydligt större för personval vid kommunalval än vid riksdagsmannaval. Vi är medvetna om att man från partiorganisationernas sida kan bedöma värdet av ett ökat inslag av personval mera negativt, då ju detta kan innebära ett flerlistsystem, som gör att en åtminstone utåt demonstrerad samhörighetskänsla inom partiet kanske får något tveksamt över sig.

Det representativa demokratiska systemet kräver otvivelaktigt en mycket stor uppmärksamhet när det gäller kandidatnomineringen så att bredare skikt inom väljarkåren får en reell chans att spela en mera aktiv roll. Ett vidgat användande av provval bidrar säkert till att öka det politiska intresset och stärka momentet av personval.

En allmän iakttagelse är att nyrekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag går, vid de relativt stabila partiförhållanden som vi har och haft, mycket långsamt. Detta kanske har ett visst samband med att olika mer fundamentala reformkrav kunnat förverkligas och att den "samhällsreformatoriska glöden" falnat något. Denna reformvilja bidrog nog tidigare till att åstadkomma en viss omsättning av förtroendemän. Även andra omständigheter har bidragit till rekryteringssvårigheterna. Det är sålunda svårare än förut att rekrytera förtroendeuppgifterna bland personer, som så fritt disponerar över sin tid, att de kan fullgöra uppgifterna på ett tillfredsställande sätt. Ändock kan man inte mäta förtroendemännens arbetsbörda endast i den tid, som direkt åtgår för uppgifterna. Kraven på specialkunskaper har ju ökat väsentligt. Förtroendemännen måste utveckla sig till något av specialister på kommunal förvaltning med inte oväsentliga kunskaper på skilda områden.

De grundläggande principerna för kompetensfördelningen mel-

lan å ena sidan fullmäktige och å andra sidan kommunens styrelse, övriga nämnder och styrelser är att fullmäktige utövar kommunens beslutanderätt, medan nämnderna skall handha förvaltning, verkställighet och beredning. Men med stadgandet att beslutanderätten tillkommer fullmäktige har lagstiftaren inte avsett, att *all* beslutanderätt skall vara ett fullmäktiges privilegium. Förvaltningsorganen, skolstyrelse, socialnämnd, barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd m.fl. har rätt att fatta beslut och detta t.o.m. i ojämförligt större antal ärenden än fullmäktige. Den beslutanderätt, som fullmäktige utövar, avser därför endast vissa ärenden (i första hand utgifts- och inkomststaten, val till förtroendeuppdrag inom nämnder och styrelser, förmögenhetsdispositioner, ge direktiv och bevilja eller vägra ansvarsfrihet). Kommunens styrelse (drätselkammare, kommunalnämnd) är kommunens "regering", som skall leda förvaltningen och "ha inseende över" övriga nämnders verksamhet. Inför fullmäktige bär således kommunens styrelse ett förstahandsansvar.

Den kommunala expansionen hänför sig framför allt till de områden inom vilka nämnderna och styrelserna har egen beslutanderätt. Den kommunala nämndförvaltningen är en lika betydelsefull del av kommunalstyrelsen som fullmäktigeförsamlingarna.

Från kommunaldemokratiens synpunkt innebär denna växande makt "nedåt" till nämnderna och styrelserna en avgjord försvagning. Nämndernas och styrelsernas verksamhet är inte föremål för samma insyn som fullmäktige. Ett direkt hinder ligger bl.a. i att nämndssammanträdena är slutna, medan däremot fullmäktiges förhandlingar sker inför öppna dörrar. Några förändringar i detta förhållande går knappast att åstadkomma med tanke på de sekretesskrav som enligt lag måste iakttas för medborgarnas personliga skydd vid många ärenden. Ytterst torde dock förskjutningen i ansvarsfördelningen vara grundad på att man genom speciallagstiftning till varje nämnd och styrelse kunnat skärpa kraven på större effektivitet och

på minimaliststandard och på likformighet. Å andra sidan har utvecklingen medfört att ett större antal nämnder och styrelser kommit att tillsättas som en följd av den starkare specialiseringen i förvaltningen.

Det stora antalet ärenden inom fullmäktigeförsamlingarna har lett till att ledamöterna måst specialisera sig på några områden och i övrigt inskränka sig till att följa de viktigaste avgörandena. Många av fullmäktigeledamöterna har därför redan innan ärendet kommer på fullmäktiges bord varit med och handlagt frågan i förberedande instanser. Fullmäktigeledamoten har redan där bundit sig för en viss ståndpunkt och för hans del har realprövningen i frågan kommit långt före fullmäktigehandläggningen. Det är givet att beredningen i olika instanser urholkar fullmäktigehandläggningen och ofta ger denna karaktären av en ren "skendebatt".

Resultatet av denna förtroendemännens flerstansmedverkan har blivit att partigruppernas sammanträden fått en allt större betydelse. Vid dessa möten, som är helt slutna, diskuteras förvaltningarnas program, viktiga ärenden och samordningsproblem. Gruppmötena har blivit valplatsen för de hetaste debatterna, och i dessa skär sig många gånger uppfattningarna utan att det därför behöver komma till allmänhetens kännedom. De olika meningar, som kan göra sig gällande, brukar vanligtvis få komma till uttryck även i fullmäktige utan att partigruppen försöker att förhindra detta. Vanligare är ändå att en spontan partisolidaritet gör sig gällande och att de mot "specialisterna" (d.v.s. ledamöterna i specialorganet eller ledamöterna i drätselkammare/kommunalnämnd) fronderande kommer fram till att deras möjligheter att kasta om majoriteten är liten eller att ärendet inte har sådan vikt, att opponerandet spelar någon roll.

Arbetet i partigrupperna ger den allra bästa kommunalpolitiska skolningen. Inte minst av denna anledning borde partigrupperna

bättre ta till vara de möjligheter, som här står till buds, genom att kontinuerligt inkalla sina företrädare i de olika nämnderna och styrelserna att gemensamt med fullmäktigegruppen diskutera skilda kommunala angelägenheter. Man skulle inte heller vara rädd för att i den interna kretsen ta in de "påläggskalvar", som man räknar med så småningom skall bli placerade i fullmäktige eller nämnder och styrelser, även om deras närvaro kan betyda en förlängning av diskussionerna. En avslipning av "ungtupparna" kan också vara nödvändig.

Det brukar i diskussionerna om kommunaldemokratiens organisation göras gällande, att alltför stor arbetsbörda lagts på kommunens styrelse, och man kritiserar att det reella avgörandet i frågorna inte ligger hos fullmäktige utan hos kommunens styrelse och i många fall hos dess arbetsutskott. I sammanhanget anförts också, att samregerandet i kommunalförvaltningen gått så långt att någon organiserad opposition knappast kan redovisas.

Forum för samregerandet är i hög grad drätselkammare/kommunalnämnd eller, där sådant finnes och då i än högre grad, dess arbetsutskott. Här sätter de olika partigrupperna in sina förnämsta krafter och här ligger maktens realiteter. Med sin politiska fullmakt, som framför allt arbetsutskottsmedlemmarna besitter — de är i allmänhet partigruppordförande i respektive partigrupp — leder de förvaltningen och tar det politiska ansvaret. Givetvis växlar förutsättningarna för aktivt samarbete med olika personligheter och med det politiska klimatet.

Enligt vår mening fordrar effektiviteten att kommunens styrelse får en sådan organisation att den utgör den viktigaste kuggen i maskineriet. Någon måste tilldelas uppgiften att följa de frågor, som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning på längre sikt. Den nödvändiga samordningen av de olika verksamhetsgrenarnas långtidsplanering och anskaffandet av un-

derlag för bedömandet av angelägenhetsgraden hos olika investeringsobjekt mår säkerligen från effektivitetssynpunkt väl av att ligga i händerna på ett "samregerande" utskott eller på en stark drätselkammare eller kommunalnämnd.

Problemet är att upprätthålla jämvikten mellan samverkan och strid: att, allt under samregerande, minoriteten skall kunna arbeta för att bli majoritet och ta ledningen och majoriteten för att befästa sin ledarställning.

Informationsproblem i storsambället



Kapitel 3 gav exempel på hur man redan på 1600- och 1700-talen hade problem med vidareinformationen till medborgarna och att svårigheterna i detta avseende har accentuerats kraftigt med tillväxten i uppgifternas mångfald och storlek. Då informationen till medborgarna är av vital betydelse för deras engagemang och intresse för samhällsuppgifterna, har sättet att informera och informationens genomslagskraft nära samband med den kommunala självstyrelsens livskraft.

En av svårigheterna med informationen är att folk i allmänhet vet för litet om hur den kommunala organisationen fungerar. Medborgarens bild av den kommunala verksamheten baseras på praktisk erfarenhet: en gata har blivit asfalterad — det underlättar renhållningen även i hemmet; en ung man har fått in sina gamla föräldrar på ett kommunalt hem för åldringar och konstaterar hur bra de

har det och hur bekvämt det blivit för honom; samhället har byggt en ishockeybana — och de idrottsbitna är nöjda. Alltsammans blir för de berörda medborgarna ett tecken på god kommunal skötsel. Men det finns också andra sidor: man gräver upp en gata 3 gånger under samma månad; man köper ett obegripligt konstverk för 20 000 kronor; man reser till USA för att studera småhusbebyggelse. Det är i och för sig bagateller i förhållande till andra och mycket större beslut, t.ex. uppförandet av ett värmeverk för 50—60 miljoner kronor, men det är ändå bagatellerna som kan väcka medborgarnas tvivel om att allt står rätt till.

Exemplen belyser den svårighet som ligger i frågan om vad som är väsentligt för medborgaren, men också hur de stora och ekonomiskt vidlyftiga ärendena skall kunna göras begripliga för gemene man. Exempelen kan också visa hur medborgarnas bedömningsgrund varierar och omöjligheten för kommunens myndigheter att vara alla till lags.

Själva utformningen av informationen har även sina problem. En kommun redovisade ett bidrag om 15 kronor per kommuninvånare till bibliotekets drift. De flesta betraktade beloppet som fullt godtagbart, ja rentav ringa. Man kunde emellertid i stället ha valt att redovisa ett underskott på biblioteksverksamheten med 1,2 miljoner kronor. Reaktionen hade otvivelaktigt blivit en annan, men ingen kan angripa sakligheten i den givna informationen. Vilket motiv har informationslämnaren? Man kan vara saklig och ändå lämna tendentiös information. Det är *en* svårighet.

En annan svårighet är vissa ärendens komplicerade innehåll. Det är nästan omöjligt att presentera fakta och analyser på ett för alla begripligt sätt.

Dagspressen gör i dessa avseenden lovvärda insatser. Många tidningar lämnar en god information, som belyser vad som händer i kommunen. Det ekonomiska resultatet är i regel föremål för in-

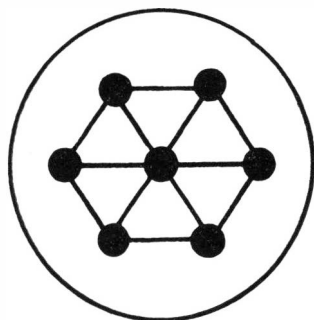
gående behandling. Ledarspalterna behandlar däremot i mycket varierande grad kommunalt stoff.

Fråga är om inte förtroendemän och tjänstemän i våra kommuner ägnat alldeles för liten uppmärksamhet åt informationens roll för kommunaldemokratiens fortlevnad och livskraft. Kan man verkligen, utan en aktuell, enkel och fortlöpande upplysningsverksamhet, hålla medborgarintresset för kommunala frågor vid liv? Hur denna information skall utformas, kan naturligtvis diskuteras, men dess samband med stärkandet av medborgarandan är odiskutabelt. Varje fråga om informationstidningar och deras utformning bör därför ses utifrån dylika aspekter. Frågan om kommunala informationstidningar överhuvud har något eller kan få något informationsvärde är en annan sak. En varning är dock motiverad mot tendensen att tro att man löst alla informationsproblem genom att sända ut en tidning då och då.

I samband med information till medborgarna kan också ses frågan om kommunalt referendum. Det ligger nära till hands att ifrågasätta om inte sådana omröstningar kan vara av större betydelse för att väcka debatt och inspirera än som vägledning för kommunalpolitikerna. Ett kommunalt referendum blir därför, sett ur denna synvinkel, delvis något annat än vad som ofta avses med kommunala folkomröstningar.

Det måste slutligen vara väsentligt att huvudfrågan om medborgarnas *vilja* och *förmåga* till engagemang får en djupare belysning, så att man kan finna bättre metoder att "informationsvägen" stärka kommunaldemokratien.

Förhållandet
stat — kommun



Den kommunala självstyrelsen innebär enligt Sundbergs framställning om svensk kommunalrätt i stort sett rätt för kommunerna dels att själva handha sina egna angelägenheter, dels att delta i handläggningen av sådana offentliga angelägenheter, d.v.s. statsangelägenheter, som rör kommunens medlemmar i gemen.

Definitionen hänför sig i det första avseendet till kommunalagens föreskrift, att kommunen har att vårda "sina angelägenheter". Stadgandet ger kommunen rätt att efter eget skön, förmåga och i den mån den finner det lämpligt och skäligt tillgodose kommunmedlemmarnas gemensamma behov. Det kan alltså resas bestämda krav på frihet för kommunen att självständigt handha en rad sådana angelägenheter.

Den andra delen avser kommunens uppgift att tillgodose angelägenheter, som kommunen ålagts från statsmakternas sida att fullgöra enligt särskild lag eller författning. Kommunerna är i regel förpliktade att sköta dessa angelägenheter, endast undantagsvis är de blott bemyndigade därtill. Statsmakternas utförliga föreskrifter syftar till att åstadkomma en rättvis fördelning bland landets invånare av de förmåner lagstiftningen ger och en likformig tillämpning i kommunerna av föreskrifterna. Skälen för att lägga viss uppgift på kommunerna kan vara växlande. Det kan vara behovet av

att i den lokala förvaltningens tjänst ta den lokal- eller personkännedom som de kommunala organen mer än andra ämbetsmyndigheter kan antas besitta eller att åstadkomma rationell administration för uppgiften. Det ligger i sakens natur att ju mer ingripande den statliga regleringen är och ju mindre område, som tillerkännes de kommunala organens egen prövningsrätt, dess mindre värde har den kommunala självstyrelsen. Genom en alltför långtgående statlig reglering av verksamheten kan självstyrelsen alltmer komma att mista verkligt innehåll, med resultat att kommunalmännen i nämnder och styrelser känner sig ofria och intresset för uppgiften minskar eller försvinner. En detaljerad statsreglering och kontroll kan visserligen trygga likformighet och jämnare effektivitet, men det kan ske till ett högt pris, om man beskär medborgarnas eget deltagande i samhällsbyggandet. Det betyder en ideell och politisk utarmning och utgör nog ett farligare hot mot demokratiens bestånd än brister och ojämnheter i den lokala förvaltningen.

Kritiken från kommunalt håll går också ofta ut på att systemet leder till att man alltför mycket litar till de statliga myndigheternas granskning och att frågorna i kommunerna kanske därför inte prövas i samma utsträckning som eljest skulle bli fallet. Några konkreta reformförslag brukar det dock vara svårt att få fram, men man brukar vara överens om att det hjälper föga att vi håller oss med demokratiska former, valsätt och styrelsesätt om självstyrelsen undergrävs av för långtgående statligt förmyndarskap.

Förhållandet stat och kommun är i många hänseenden mycket komplicerat. Frågan debatteras ständigt och man kan väl allmänt konstatera en snart sagt ofrånkomlig motsättning mellan centrala och lokala myndigheters inställning. Det gäller inspektion, tillsyn och besvärshandläggandet, de centrala myndigheternas rådgivande verksamhet och sådant som de lokala organen eljest uppfattar som inblandning i sina befogenheter. Likaväl som det kan gälla för

överordnad myndighet att åstadkomma rättelse och visst handlande förekommer det att kommunerna från statsmakterna och i den allmänna debatten anklagas för bristande aktivitet och framsynthet. Krav på ytterligare kommunala insatser framförs också mycket ofta. I direkt motsats till dessa krav framförs sedan med jämna mellanrum från allmänna samhällsekonomiska utgångspunkter krav på kommunerna att dämpa utgiftstakten och sänka skatterna. Och det har därvid blivit kommunernas lott att bedömas och behandlas som en enhet vid sidan av eller gent emot den direkt statliga förvaltningen. Man glömmer alltför lätt att kommunerna inte är en enhet. Det borde räcka med att påminna om de betydande skillnader som föreligger mellan utvecklingskraftiga och stillastående kommuner för att man borde inse att konglomeratet kommunerna inte bör dirigeras eller bedömas på enahanda sätt som den statliga förvaltningen.

När det gäller kommunalförvaltningens utveckling har inte bara det faktiska läget utan också inställningen till vad som är kommunernas uppgifter förändrats. De demokratiska partierna accepterar i stort, och har även i mycket initierat, den utvidgning som skett av den kommunala sektorn, och man godkänner i dag åtgärder som för några årtionden sedan skulle ha ansetts otänkbara. Men å andra sidan föreligger i vissa kretsar i dagens läge viss tvekan om man skall gå vidare och hur långt man skall gå.

I diskussionen kring frågan om en ny kommunindelning har både i departementschefens uttalanden i propositionen och i några motioner i samband med denna framhållits, att en ytterligare ökning och intensifiering av de kommunala uppgifterna inom de nya förvaltningsenheterna vore önskvärd. Om så blir fallet, kommer det att medföra att nya arbetsuppgifter läggs på kommunerna. Vissa uppgifter, som sköts av centrala myndigheter, kan också tänkas bli föremål för decentralisering. Men å andra sidan kan natur-

ligtvis andra uppgifter tänkas komma att avlyftas kommunerna och överföras till enskilda, landsting och stat.

Framtidsperspektiven är naturligtvis inte entydiga. En intressant aspekt är Myrdals framtidsdröm i den tidigare citerade boken "Planhushållning i välfärdsstaten" om en utveckling där inflytandet allt mer decentraliseras och överflyttas på medborgarna. Decentraliseringen skall nås främst genom att man sprider ut bestämmanderätten från staten till organisationerna och till de kommunala organen, vilket skulle medföra att nya uppgifter lades på kommunerna.

Många människor säger sig vara i princip anhängare av en decentraliserad förvaltning. Men inställningen blir en annan, när man kommer till den praktiska tillämpningen, vilket Heckscher i sin skrift om statsförvaltningen i arbete uttryckt på följande slående sätt: "Också de mest ivriga anhängare av decentraliseringens princip anser ofta, att undantag bör göras på ett enda område — nämligen det där de själva är verksamma".

Om nu de kommunala uppgifterna i enlighet med många uttalanden under senare år utvidgas, måste därför den första förutsättningen vara att man vidtar åtgärder, som stimulerar en ännu livligare medverkan och kontroll från kommuninvånarnas sida. Men till detta skall vi återkomma.

Rikspolitiken

Kommunalpolitiken vilar på en samregering mellan olika politiska partier. Detta samregerande brukar stundom kallas proportionell parlamentarism. Och den samverkan som upprätthålles går igenom i nämnder och styrelser allt ifrån hästuttagsnämnd till drätselkammare.

Yngve Larsson har i en tidningsartikel i anslutning till en dis-

kussion om kommunalpolitikens sammanhang med den rikspolitiska debatten pekat på det paradoxala i förhållandet, att "en samregering mellan partigrupper i politikens vidare fält, i den offentliga debatten, i pressen, ja, in i stadsfullmäktige fritt och ofta i livliga bataljer hävdar sina olika program. Man kan fråga hur detta är möjligt, men faktum är att det går. Friktioner och gnissel uteblir visserligen icke, och ibland kan motsättningarna ge anledning till verkliga kriser, som hotar att slå sönder hela systemet. Skall det kunna fungera på ett fruktbart sätt, förutsätts onekligen hos de politiska aktörerna känsla för takt och ton, för spelets regler — liksom förutsättning för samverkan inom politiken över huvud taget är en gemensam kultur, grundläggande gemensamma värderingar."

Det mest framträdande draget i vår kommunala demokrati är, som vi tidigare framhållit, att den fungerar och tillämpas som ett utjämningsförfarande. Genom samarbete söker man nå den nödvändiga enigheten och kompromissen uppfattas av både majoritet och minoritet som något mycket nödvändigt och hederligt. De motsättningar som uppkommer förenas väl med ett eljest gott samarbete.

Utomstående bedömare av denna form av parlamentarism ställer ofta frågan: Måste kommunalvalen ha så många inslag av rikspolitik? Stör inte detta den valde kommunalmannen i hans naturliga benägenhet att samarbeta under mandattiden?

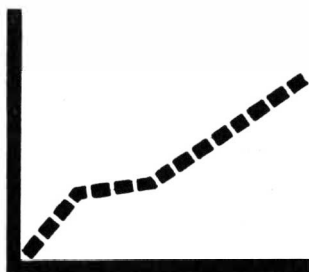
Ett lättförklarligt skäl till varför rikspolitiken dominerar de kommunala valdebatterna är att man samtidigt med fullmäktigevalen har landstingsmannaval och därmed indirekt val till första kammaren. Visserligen förekommer det väl i de större städerna och landskommunerna en viss kommunal valdebatt, men inte är den särskilt livlig. Och med hänsyn till att valen under senaste tioårsperiod blivit TV- och radioval har bristen på kommunal valdebatt framträtt än mera.

Nu kan naturligtvis ett avskaffande av första kammaren bli den omständighet, som gör kommunalvalen mera personbetonade och mindre politiska. När kritik riktas mot de rikspolitiserade kommunalvalen, ligger oftast skulden hos den lokala politiska organisationen och kandidaterna själva. Hos organisationen i så måtto, att kandidatnomineringen sker för sent, så att för litet hinner göras för att få alla kandidater kända hos väljarkåren. Hos kandidaterna själva, som föreställer sig, att det räcker med att skylta med sitt namn på en valsedel.

Enligt vår mening skulle medborgarandan och kommunmedlemmarnas engagemang i gemensamma frågor stärkas genom att kommunalvalen fick starkare inslag av lokaldebatt. Det förefaller inte heller osannolikt att personer, som nu står utanför kommunalt engagemang, skulle åta sig uppdrag om vårt valsystem förändrades. Det finns en grupp, om än inte så stor men kanske kvalificerad, som avstår från att engagera sig därför att den finner valrörelserna för starkt rikspolitiserade.

Vi tror emellertid inte på någon mer påtaglig utveckling mot "kommunala partier". De rikspolitiska motsättningarna bör få komma till uttryck även i frågor, som gäller kommunens bästa. Men ett alltför starkt hävdande av de rikspolitiska uppfattningarna är många gånger av föga betydelse. Intresse och engagemang skulle öka om diskussionerna mer gällde de lokala förvaltningsuppgifternas lösande.

Effektivitetsjakten



Som en röd tråd genom motiven för en ny kommunindelning (1952 likaväl som 1961) går önskan om att ge medborgaren mer valuta för sina skattepengar. Det må gälla skola och utbildningsfrågor, brandväsen eller åldringsvård eller något annat. Man skjuter m.a.o. effektivitetssträvan framför sig.

Detta är i och för sig ett vällovligt syfte. Varje medborgare känner sig givetvis nöjd, om han vet att hushållningen i samhället är god — och förbättras. Men fråga är, *om* effektiviteten kan betraktas utifrån rent ekonomiska kriterier när det gäller samhällsliga uppgifter i ett demokratiskt samhälle.

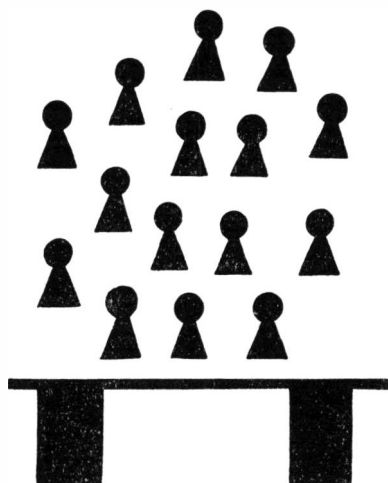
Vi vill nog besvara en sådan fråga med nej. Ville man endast skapa en effektiv och billig förvaltning, kunde detta enklast ske genom tillsättandet av en duktig ekonom som förvaltningschef (kommunens VD). Denne VD finge då driva kommunens affärer som ett företag.

En sådan lösning skulle emellertid snabbt slå sönder den lokala demokratiska självstyrelsen. En överdrivet nitisk effektivitetsjagande kommunalförvaltning skulle också kunna rubba medborgarens rätts-säkerhet, en av demokratiens grundvalar.

Även om man ur demokratiens synvinkel inte kan driva en kommun som ett företag utan måste betala ett visst merpris för att få behålla de demokratiska värdena, utesluter inte detta en effektiv

— i bemärkelsen planerad — arbetsorganisation. Detta är tvärtom en nödvändighet. Man vill också tro att en verksam demokrati med god medborgaranda borgar för att så måste bli fallet. En skarp reaktion mot t.ex. slöseri med allmänna medel måste bli en naturlig följd från en väl informerad och vaken medborgargrupp.

Å andra sidan kan naturligtvis en alltför stark koncentration av arbetsuppgifterna till förtroendemän, som inte har tillräcklig tid för de många uppdragen, också utgöra en fara såväl för en effektiv arbetsorganisation som för kommunaldemokratien.



6

Kommunaldemo- kratiens hörnstenar

I det föregående avsnittet har vi diskuterat olika svårigheter, som möter en konsekvent genomförd kommunaldemokrati. Ofta har resonemangen lett fram till samma punkt eller faktor: medborgarandan och det personliga engagemanget.

Vi har blivit allt mer övertygade om, att det just är medborgarandans kvalitet och det personliga engagemangets styrka och halt, som avgör kommunaldemokratiens livskraft.

Medborgaranda

Kommunaldemokratien bygger på en stark gemenskap mellan samhällsmedborgarna, vilken bl.a. skall ta sig uttryck i ansvar för beslut och åtgärder, som de valda ombuden fattar och genomför. Frågan är, om denna gemenskapsgrund utvecklas i takt med samhällets omdaning.

Vår levnadsstandard har höjts, vi har fått mer fritid vi har

ökade utbildningsmöjligheter, och vi kan resa fortare och billigare osv. Dessa förändringar rymmer både positiva och negativa drag. Bland de positiva är kanske främst, att vi fått det materiellt gynnssammare, att vi kan utbilda oss bättre och att vi får tillfälle att odla fritidsintressen.

Negativa drag i bilden är den svagare traditions känslan, individens ökade intresse för sig själv och sitt eget — kanske en följd av att alla fått det materiellt bättre — och föreningsledan (brist på kontroversiella ämnen, som kan engagera!).

Det är kanske det pris vi måste betala för att bli folkhemsmedborgare. Men är det inte paradoxalt att vi som folkhemsmedborgare synes bli medborgare som i minskande grad vill engagera oss för samhället?

Man har blivit mer och mer böjd för att acceptera vad myndigheterna gör och beslutar. "Dom (kommunalgubbarna) handlar säkert på bästa sätt för oss." Det innebär visserligen på sitt sätt att solidariteten med samhället är stor. Men för den lokala självstyrelsedemokratien ligger häri en verklig fara. Framför allt om passiva, lojala och likriktade medborgare blir något av ett ideal för den kommunale förtroendemannen. Från hans synpunkt kan det ju förefalla bekvämast så.

Medborgarandan är därför något av det viktigaste för en levande kommunaldemokrati och man måste finna nya vägar att stimulera intresset för samhällsfrågor. Detta är ingalunda lätt, än mindre om Alf Ahlberg har rätt, när han skriver:

"De primära grupperna i deras gamla former tillhör en gång för alla det förflutna och kan icke återupprättas. Men den stora frågan är hur vi i nya och för nutidslivet anpassade former skall återupprätta ett djupare mänskligt gemenskapsliv. Kanske är den en av vår kulturs stora ödesfrågor."

Även om svårigheterna är stora när det gäller att öka medbor-

garnas intresse för samhällets åtgärder, vore det ändå farligare att blunda för medborgarandans roll. Den franske tänkaren och filosofen Montesquieu berör detta tema i sitt verk "om lagarnas anda" då han skriver: "Inom en fri nation är det ofta likgiltigt, om medborgarna resonerar riktigt eller oriktigt, det är tillräckligt att de resonerar".

Personligt engagemang

USA:s handelskammare införde för några månader sedan en annons i sin tidskrift "Nation's Business". Annonsen vände sig till "dig som medborgare...". Man fortsatte "det gäller den man eller kvinna som vill göra något för sitt land i stället för att låta sitt land göra något för honom eller henne, vi riktar oss till dem som vill stärka Amerika ekonomiskt och bevara vår demokratiska frihet". Därefter erbjuder man tre träningskurser som syftar till att utveckla medborgarens förmåga att förstå de politiska och ekonomiska sammanhangen samt att förmå honom att engagera sig aktivt inom politiken. Denna frågeställning har blivit alltmer aktuell även i vårt land. Det räcker inte enbart med medborgaranda och deltagande i de allmänna valen vartannat år. Det krävs också en aktiv samhällsinsats.

Det förefaller emellertid som om viljan att engagera sig i samhällsarbetet avtagit. Folk vill ogärna binda sig för en krävande uppgift och obenägenheten att sätta sig in i politiska problem tycks också bli allt vanligare.

Vilka orsaker kan ligga bakom dessa tendenser?

En är de ökade krav som företag och organisationer ställer på sina medarbetare. Arbetsuppgifterna har i många fall blivit mer

invecklade och vederbörandes kunskaper och förmåga ställs på hårdare prov. Både psykiskt och fysiskt blir kraftanspänningen större. Resultatet blir att den enskilde behöver sin fritid för avkoppling och tvekar att ta på sig krävande samhällsuppgifter. Samma effekt har också "standardjakten" med det allt vanligare dubbelarbetet — det s.k. "extra-knäckandet".

Å andra sidan kan man naturligtvis säga, att om det fanns frågor som tillräckligt starkt engagerade medborgarna, så skulle dessa hinder inte verka tillräckligt återhållande. Men det verkar som om standardhöjningen och samhällsomdaningen medfört att få frågor blir direkt känsloladdade. Hänsyn till grupper som tänker annorlunda har också fått större plats. Fördragsamhet med olik-tänkande dämpar den fria debatten och viljan till engagemang.

Till detta kommer att övergången från gårdagens enkla problem (vägglösutrotning, bortjagande av varg eller grusning av väg) till omfattande och komplicerade frågor reducerar medborgarnas vilja och förmåga till engagemang.

Det är en situation som ur kommunaldemokratiens synvinkel ter sig allvarig. Man måste söka få medborgarna i gemen mer allmänt intresserade av det kommunala arbetet och göra det mer lockande att engagera sig i samhällsarbetet. Annars blir man inom kommunerna än mer beroende av "yrkesverksamma" kommunalpolitiker eller av folk som företag och organisationer släpper till. En sådan utveckling kan inte vara direkt önskvärd — men det är svårt att finna andra och bättre lösningar.

En begränsning av den kommunala aktiviteten till områden som kan betraktas som direkt gemensamma för kommunmedborgarna kan dock tänkas underlätta möjligheterna att stimulera intresset för de kommunala angelägenheterna och att rekrytera förtroendevalda.



7

Krav på medborgarandans kvalitet

Kommunaldemokratiens hörnstenar — medborgaranda och personligt engagemang — måste tåla den växande belastning, som samhällsutvecklingen medför.

Vi tror, att hörnstenarnas styrka i huvudsak avgöres av hur följande fyra kvalitetskrav uppfylles.

1. *Politiskt medvetna medborgare*

vilket kräver

- väsentligt större utrymme i skolundervisningen för samhällskunskap,
- fostran i hem, skola och föreningsliv till självständighet, förmåga till kritisk analys och ansvar,
- en ny, betydligt mera positiv värdering av politiska insatser,
- stimulerande debatt i press, radio och TV och inom bildningsorganisationer o.d.,
- stöd åt det samhällsinriktade frivilliga studiearbetet.

2. *Aktiva föreningsmänniskor*

- som får den nödvändiga utbildningen för samhällsinsatser,
- som lär sig respektera andras åsikter,
- som har vilja till gemensamt skapande.

3. *Många kommunalmän*

genom

- fördelning av uppgifter och ansvar på flera medborgare,
- rotationsprincip för förtroendevalda; de skall, utan att det påverkar kontinuiteten, kunna göra uppehåll då och då i sina kommunala engagemang,
- djärvare satsning på nytt, och yngre, folk till förtroendeposter.

4. *Stimulerande information*

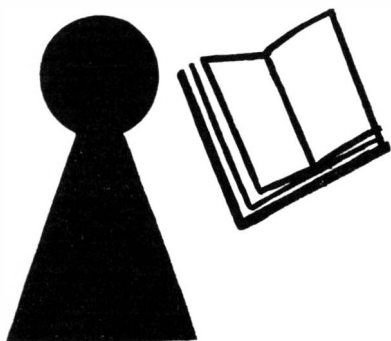
- om *vad* som händer i kommunen,
bakgrunden till besluten (helst med de alternativa förslag, som diskuterats och inte enbart den segrande kompromissen!),
- i press, radio, TV och måhända egna informationsblad eller annan egen informationsverksamhet,
- och i de politiska lokalföreningarna och i andra lokala föreningar på ett enkelt, sakligt och trivsamt sätt.

Dessa fyra kvalitetskrav anser vi vara mycket väsentliga för att få fram en god medborgaranda och ett aktivt, personligt engagemang i det kommunala arbetet. Som vi framhållit tidigare, har emellertid utvecklingen lett till att effektivitetskravet i det kommunala arbetet kommit att betonas allt mer. Man vill forma samhällsorganisationen så, att medborgarna skall få bästa avkastning på sina

skatteinsatser. Denna syn har i sin tur gett upphov till en önskan om större kommunala enheter, som kan ge underlag för en bättre effektivitet i förvaltningen.

Frågan om den "riktiga" avvägningen mellan effektivitet och demokrati kommer säkerligen aldrig att lösas. Vi tror emellertid, att avvägningen kan innebära färre faromoment för kommunaldemokratien, om våra fyra kvalitetskrav får ett reellt innehåll. Det är av det skälet vi tror, att den kommunala självstyrelsen och kommunaldemokratien inte står och faller med en kommunreform. Avgörande är medborgarnas intresse för samhällsarbetet och deras vilja och förmåga till aktiva insatser. Intresset måste därför koncentreras på de fyra kvalitetskraven som måste ställas när det gäller god medborgaranda och aktivt, personligt engagemang.

Kommunaldemokratiens framtid ligger i händerna på våra kommunalmän och politiker. De måste inse den nyckelroll som en god medborgaranda och ett aktivt, personligt engagemang hos samtliga medborgare spelar. Och sedan handla därefter.



Litteratur

som behandlar kommunaldemokratiens problem och därmed sammanhängande frågor.

ABF/Brevskolan, Kurs på demokratin, Hälsingborg 1961.

Berg, Wilhelm, Fördelningen av samhällsuppgifter mellan staten och kommunen, DSI-Nytt 8 september 1960.

Blixt, Törnquist, Wahlsten, Wirsäll, Kommunernas ekonomiska planering, SNS 1959.

Carlsson, Gösta m.fl., Svensk samhällsstruktur i sociologisk belysning, Stockholm 1959.

Carlsson, Gösta, Herz, Ulrich, Frihet i kollektivsamhället, SNS 1959.

Community Leadership — Key to Local Development, Chamber of Commerce of United States, Community Development Series 1960.

Den lantkommunala författningsregleringens historia, S.O.U. 1944: 37.

Eliasson, Torsten, Demokratien under debatt, Stockholm (Sveriges Radio) 1961.

Ericks, Tobé, Törnquist, Regioner och kommunal verksamhet (i stencil 1960. Rådet för översiktlig planering).

Gullstrand, Ragnar, Socknarnas självstyrelse i historisk belysning, Stockholm 1933.

Heckscher, Gunnar, Svensk statsförvaltning i arbete, SNS 1952.

— Effektivitet och rättssäkerhet, SNS 1952.

— Staten och organisationerna, Stockholm 1946.

- Herlitz, Nils*, Den offentliga förvaltningens organisation II, spec. s. 105—148 om "Funktionsfördelningen inom statsförvaltningen".
— Svensk självstyrelse, Upsala 1933.
- Hessler, C. A.*, Demokrati i västerländsk mening och i rysk, Uppsala 1948.
- Humble, Sixten*, Den svenska kommunallagstiftningens utveckling 1863—1937, Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1938: 1.
- Husén, Torsten m.fl.*, Vuxna lär, Stockholm 1960.
- Ideologi för näringslivet?, SNS, Studier och debatt 1957: 4.
- Israel, Joachim*, Gruppdynamik och ledarskap, SNS 1954.
- Jacobsson, Malte*, Decentralisation och demokrati, Stockholm 1951 (utgången).
- Kajiser, Fritz*, Kommunallagarna I, spec. s. 11—85 "Det moderna kommunbegreppets grundläggning", Kristianstad 1959.
- Kjellgren, Norén*, Vår kommuns ekonomiska planering, Uppsala 1961.
- Kommunalskatteberedningens betänkande, S.O.U. 1943: 43.
- Kommunal upplysningsverksamhet, S.O.U. 1947: 76.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 180 år 1961 angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.
- Landsbygden och framtiden, RLF 1957.
- Larsson, Sixten*, Ledarartiklar i Landskommunernas Tidskrift under åren 1950—57.
- Larsson, Yngve*, Samregeringen i stadshuset, DN 7 september 1961.
- Lippman, Walter*, The Public Philosophy, New York 1956.
- Mebr, Hjalmar*, Femtital, Stockholm 1960.
- Förtroendemän — tjänstemän, ett kommunalt självstyrelseproblem, Stadsförbundets Tidskrift 1961: 14.
- Mills, Wright, C.*, The Power Elite, New York 1956.
- Moback, Olof*, Dynamisk struktur, Stockholm 1961.
- Myrdal, Gunnar*, Planhushållning i välfärdsstaten, Stockholm 1961.
- Nyman, Olle*, Parlamentarismen i Sverige, Stockholm 1961.
- Principer för en ny kommunindelning, S.O.U. 1961: 9.
- Ross, Alf*, Varför demokrati? Stockholm 1948.
- Statsbidragsutredningens principbetänkande, S.O.U. 1952: 44.
- Swensson, G. S.*, Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817—1862, Lund 1939.
- Tingsten, Herbert*, Demokratiens problem, Stockholm 1960.
- Törnquist, Harry*, Kommunala problem i en brytningstid, Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1961: 1.
- Bondkyrko socken, Uppsala 1946.
- Wirsäll, Nils-Erik*, Kommunernas ekonomiska planering, Sveriges Stads-kamerala Handlingar 1960 nr 162 (särtryck).

1953

- | | | | |
|---|------|--|------|
| 1. Andå och trivsel i företaget
av Torgny T Segerstedt | 4: — | 3. Kvinnor i industriarbete
av Andreas Lund | 4: — |
| 2. Konjunkturpolitik under debatt
av Ulrich Herz | 6: — | 4. Företaget och pressen
av Arne Lundmark | 4: — |

1954

- | | | | |
|---|--|--|------|
| 1. Ändrad företagsbeskattning
Utgången | | 4. Företagsbeskattning och konjunkturer
4: — | |
| 2. Automation del I
Utgången | | 5. Gruppdynamik och ledarskap
av Joachim Israel | 4: — |
| 3. Automation del II
Utgången | | | |

1955

- | | |
|---|---|
| 1. Företaget och kommunen
4: — | 3. Sverige och världshandeln
5: — |
| 2. Skola och näringsliv i Sverige och USA
4: — | 4. Industrifolk på fritid
av Torgny T Segerstedt
4: — |

1956

- | | |
|---|---|
| 1. Näringslivets folk i riksdagen
av Folke Petrén och Lennart Bodström
4: — | 3. Företagsvinster — ett samhällsin-
tresse?
av Göran Albinsson
4: — |
| 2. Näringslivet planerar för framtiden
4: — | 4. Fri handel i Europa
4: — |

1957

- | | |
|--|--|
| 1. Ekonomiska unioner
av Staffan Burenstam Linder
4: — | 3. Sverige och Europamarknaden
4: — |
| 2. Utbildning av chefer och experter
i företagen
5: — | 4. Ideologi för näringslivet?
5: — |

1958

- | | | | |
|-----------------------------------|------|---|--------------------------|
| 1. Växandets ekonomi | 5: — | 3. 245 svenska storföretagsledare | 5: — |
| | | av Gunnar Malmenström och
Bo Widenborg | |
| 2. Enhetsskola — mångfaldsskola | 6: — | 4. Patent | av Fredrik Neumeyer 6: — |
| av Lennart Husén och Göte Rudvall | | | |

1959

- | | | | |
|---|------|-----------------------------------|------|
| 1. Ledning och kontroll av statliga
aktiebolag | 5: — | 3. Frihet i kollektivsamhället | 7: — |
| av Rune Tersman | | av Gösta Carlsson och Ulrich Herz | |
| 2. Den offentliga sektorn | 5: — | 4. Humanisterna och näringslivet | 5: — |
| | | av Veronica Döös | |

1960

- | | | | |
|---|-------|--------------------------------------|------|
| 1. Sveriges näringsliv och de under-
utvecklade länderna | 8: — | 3. Arbetskraften i 60-talets ekonomi | 6: — |
| 2. Framtidens företagsbeskatt-
ning | 9: 50 | 4. Företagsledare om företagsledning | 7: — |

1961

- | | | | |
|---------------------------------|------|--|-------|
| 1. Grundskolan och näringslivet | 6: — | 3. Kommunen och vårt butiks nät | 9: 50 |
| | | av Georg Nyström | |
| 2. Mer om U-länderna | 6: — | 4. Europamarknadsdebatten — en
antologi | 10: — |

Böckerna kan rekvideras direkt från SNS eller köpas i bokhandeln.

Prenumerationspriset på serien Studier och debatt är fr.o.m. 1961 kr. 21: —
per år inkl. oms.

Den kommunala demokratien i fara?

- Större kommuner — ett hot mot självstyrelsen
- Experterna tar makten i kommunerna
- De kommunala förtroendemännen blir maktfullkomliga
- Statens inflytande över kommunerna ökar
- Medborgarnas intresse för kommunala frågor minskar

Påståenden av detta slag har under senare tid blivit allt vanligare. Går utvecklingen mot en försvagning av den kommunala demokratien?

Vilka är i så fall medlen för att förebygga en sådan utveckling?

Rektorn för Kommunsolan i Sigtuna, Harry Törnquist, och Nils-Erik Wirsäll, direktör i Hakonbolaget, har tänkt och diskuterat kring dessa för varje medborgare betydelsefulla frågor. Deras analys, synpunkter och förslag ger läsaren en god överblick över problemen.

Skriften ingår i serien

Studier och debatt



PRIS 6:—