

KOMMUNALDEMOKRATI

Av kommunalkamrer EWERT MÅRTENSSON

Den som tror på en förbättrad kommunaldemokrati inom en bibehållen kommunal självstyrelse måste se tiden an med en viss bävan, skriver kommunalkamrer Ewerth Mårtensson, Veddige, i denna artikel, där han med utgångspunkt från resonemangen i Törnqvist och Wirsälls arbete »Kommunaldemokratin i fara?» och i Furhoffs bok »Kommunal skendemokrati?» analyserar situationen. »Centraliseringsfanatismen har redan gjort sig alltför bred på bekostnad av de enskilda medborgarnas trivsel och på deras rättigheter och möjligheter inom den kommunala självstyrelsen. Det är alltså hög tid för oss alla att till varje pris försöka stoppa den pågående utvecklingen mot det öde som annars väntar oss: en ytterligare försämrad kommunaldemokrati.»

utövas av folket, för folket och genom folket. Till övervägande del sker maktutövningen indirekt genom valda representanter. Demokratins effektivitet blir alltså beroende av folkets möjligheter att utöva kontroll över sina representanter och de olika myndigheter, som har till uppgift att bevaka folkets intressen. Den kommunala självstyrelsen ger förvisso medborgarna ökade möjligheter till insyn och deltagande i det för dem viktiga samhällsarbetet. Det är av stor betydelse hur och i vilken omfattning dessa möjligheter utnyttjas, ty detta bestämmer graden av den kommunala demokrati, som närmare skall diskuteras i denna uppsats.

Debatten om kommunaldemokratin är högaktuell. Frågetecknen är många, och meningarna är delade. Harry Törnqvist och Nils-Erik Wirsäll har i sin bok »Kommunaldemokratin i fara?» presenterat sina åsikter, och Lars Furhoff har gjort detsamma i sin bok »Kommunal skendemokrati?». Författarnas frågetecken bör väcka samhällsmedborgarnas intresse för läsning och debatt om kommunaldemokratin problem. Innehållet i deras böcker skall här bli föremål för en

Demokrati betyder folkstyrelse. Eftersom vi i Sverige har en demokratisk, och dessutom parlamentarisk styrelseform skall styrelsen

kortfattad presentation. Dessutom skall några av författarnas teser prövas utifrån det praktiska erfarenhetsunderlag, som författaren till denna uppsats skapat genom mångåriga anställningar inom landskommunal förvaltning.

Självstyrelse, demokrati och effektivitet

Kommunerna är särskilda juridiska personer med rättskapacitet och rättshandlingsförmåga. Denna viktiga princip, som med skärpa fastslogs i motiven till 1862 års kommunalreform, utgör grundvalen för vår moderna kommunala självstyrelse. Ramen för kommunernas uppgifter och verksamhet är den kompetens, som finnes inskriven i gällande kommunallag. Härav framgår, att kommunerna har både rättigheter och skyldigheter, rättighet att utan direkt inblandning från statens sida sörja för egna angelägenheter och skyldighet att svara för av staten pålagda uppgifter.

Samhällsutvecklingen har skapat betydande problem för den kommunala självstyrelsen. Kommunernas egna uppgifter har ökat och komplicerats, och staten har i ständigt ökande omfattning tagit den kommunala kapaciteten i anspråk för »statliga» angelägenheter. Samtidigt har anledningen till och kravet på effektivitet i beslut och förvaltning accentuerats.

Törnqvist och Wirsäll har i sin bok uttryckt farhågor för att

dessa effektivitetssträvanden kan komma att innebära en nackdel för demokratin. De säger sig också vara oroliga för utvecklingen mot större tätorter, och de fruktar, att effektivitetsjakten kan leda till en ny typ av »fogdevälde». Furhoff gör i sin bok gällande, att demokrati och effektivitet inte utesluter varandra, men han påpekar också, att det »ofta visas tendenser att tillgodose effektivitetskravet på demokratins bekostnad».

Det framgår av förarbetena till kommunindelningarna 1952 och 1961 bl. a. att man önskade ge medborgarna mer valuta för skattepengarna, t. ex. effektivare skolor och bättre åldringsvård. Detta trodde man sig kunna uppnå endast genom att sammanslå kommunerna till större enheter. I praktiken har också sedan åtskilliga år tillbaka orden underlag och bärkraft varit till synes outhärliga begrepp i debatt och politik.

Törnqvist och Wirsäll förnekar bestämt för sin del att effektiviteten kan betraktas utifrån rent ekonomiska kriterier när det gäller uppgifter i ett demokratiskt samhälle.

Erfarenheten säger mig, att kommunala förtroendemän vanligtvis blir mycket belåtna, när de får rätt och möjlighet att inom sin kommun låta uppföra högstadieskola och ålderdomhem, som avses komma att uppfylla de högsta krav på effektivitet och omvårdnad. Tyvärr har det emellertid ofta blivit på det sättet, att skolanläggningens till-

komst, finansiering och praktiska utnyttjande blivit beroende av elevunderlag, samarbete över kommungränserna och överställda myndigheters tillstånds- och finansieringsbeslut. I dagens läge gäller detsamma för ålderdomshemmen. Effektivitetsjakten med ty åtföljande centraliseringssträvanden kan således förklaras och försvaras i princip, men det råder ingen tvekan om att en sådan politik kan innebära betydande nackdelar för den kommunala självstyrelsen och kommunaldemokratin. De flesta kommunalmän håller säkert med Furhoff om att »när självförvaltningen förenas med statsbidragsbestämmelser som förvandlar de kommunala instanserna till blankett-skrivande och korridorsspringande supplikanter i de centrala ämbetsverken kunde man lika gärna ta steget fullt ut och förstatliga verksamheten».

Furhoff skriver också, att »demokratiprincipen kräver i och för sig inte kommunal självstyrelse». Han gör vidare gällande, att den främsta motiveringen för kommunal självstyrelse i dagens läge är att »folk får möjlighet att uppfostras till deltagande i allmänna angelägenheter». Törnqvist och Wirsäll anser emellertid, att »den politiska demokratins existens är därför enligt vår mening till väsentlig del beroende av den kommunala självstyrelsens fortbestånd». Det behöver naturligtvis inte ligga någon åsiktsskillnad inbakad i de båda

här redovisade påståendena, men den som vet hur det demokratiska systemet fungerar har säkert fullt klart för sig att varje inskränkning i den kommunala självstyrelsen oundvikligen leder till en urholkning av den kommunala demokratin.

Maktfördelning och kommunaldemokrati

Inledningsvis antydes, att medborgarna delegerar sin makt till av dem valda representanter och att graden av kommunaldemokrati bestämmas av väljarnas förmåga att utöva kontroll över sina representanter. Låt oss närmare undersöka hur makten är fördelad och hur det egentligen är ställt med kontrollförmågan.

De valda kommunala förtroendemännen har visserligen fått sina mandat för viss bestämd tid, men deras möjlighet till »självständigt» handlande i det kommunala förtroendemannaarbetet är begränsad. Staten har att bestämma i vissa frågor, lagar och förordningar skall följas och viktigare ärenden utredas och lösas med hjälp av tjänstemän och andra experter. Förtroendemännen får emellertid ofta ensamma bära hela ansvaret inför sina väljare för hur frågorna blir lösta.

Eftersom makten således är fördelad och ansvaret koncentrerat befinner sig förtroendemännen redan från mandatperiodens början i ett maktutövningens dilemma. En

»stark» kommunalman kan i ett sådant läge bli en, som Furhoff säger, »klockarfar», som allting skall bestyra. Om kommunalmanen är »svag» kan han kanske mot sin vilja avhända sig den reella makten till andra, som inte behöver redovisa och bära ansvaret för sina åtgärder inför väljarna. Enligt Törnqvist och Wirsäll är båda alternativen farliga för den kommunala demokratin.

Kommunaldemokratin kan inte fungera om lekmannastyret ersättes med expertstyre. Förtroendemännen måste emellertid i stor utsträckning anlita tjänstemän och andra experter. Furhoff anser, att ett ökat antal tjänstemän i stället för tjänstemannavälde kan innebära en fördel för kommunaldemokratin genom att förtroendemännen, tack vare tillgång på tjänstemän, kan ägna sig åt att styra kommunen, d. v. s. syssla med de stora principiella frågorna.

I »Sveriges kommunkalender» kan vi bl. a. räkna fram, att av de i kalendern upptagna 775 landskommunerna har inte mindre än 646 (83,4 %) anställt kommunalkamrer eller kommunalkassörer samt att 245 av landskommunerna (31,6 %) har anställt såväl kommunalkamrer eller kommunalkassörer som kommunalingenjör eller kommunaltekniker. Vi kan också räkna fram, att det finns 250 landskommuner med 2.000—3.000 invånare och att 161 (64,4 %) av dessa har anställt kamrer eller kas-

sör och 31 (12,4 %) såväl kamrer eller kassör som ingenjör eller tekniker samt att det finns 104 landskommuner med 1.000—2.000 invånare och att 46 (44 %) av dessa kommuner har anställt kamrer eller kassör. Dessutom vet vi av erfarenhet, att de allra flesta kommuner är starkt beroende av »utomstående» experter, t. ex. arkitekter, projektörer, entreprenörer, kontrollanter och advokater av skilda slag. För min personliga del har jag all anledning påstå att lekmannastyret i våra kommuner i dag inte kan utövas på ett godtagbart sätt om det inte funnes möjlighet för dem som styr att rådfråga och lita till tjänstemännen och de övriga experterna. Frågan är bara var gränsen skall dragas. En sak är säker: Man vinner ingenting positivt genom att tala nedsettande om tjänstemännen/experterna i allmänhet eller förtroendemän/lekmän isynnerhet, ty båda grupperna har sin uppgift att fylla i vårt samhälle. Men man bör onekligen ha anledning fråga sig hur detta samhälle egentligen skall se ut och styras. Samtidigt bör man göra klart för sig att det i grund och botten är de »vanliga» människorna, som ytterst bär det största ansvaret för vad som sker och inte sker på samhällslivets olika områden.

Vi har alltså klart för oss att det finns konkurrenter till förtroendemännen om makten och inflytandet i kommunerna. Detta för-

hållande kräver naturligtvis kompromiss- och samarbetsförmåga hos alla parter. I boken »Kommunaldemokratin i fara?» ställer författarna frågan: »Är kommunalmännen kompromissbefängda?» De skriver också: »I kommunalpolitiken blir man på sina håll tveksam om inte kompromisserna börjat utplåna de motsättningar som behövs för att demokratin skall fungera». Jag har den erfarenheten, att kommunalmännen inte gärna kompromissar i onödan, i varje fall inte för kompromissernas egen skull. Man vill visserligen gärna uppvisa enighet utåt, men bakom den förtroendeingivande fasaden döljer sig vanligtvis egoister, lokalpatrioter, småpåvar och partipolitiska schackspelare. Dagens kommunalmän framhåller gärna och ofta den enighet som råder inom kommunen och mellan de olika partigrupperna. Det kan ifrågasättas om denna s. k. enighet är värd sitt pris. Under alla omständigheter vore det ur kommunaldemokratisk synpunkt bättre om debatterna blev något livligare än som nu är fallet.

Törnqvist och Wirsäll påtalar också den växande makten »nedåt» till nämnder och styrelser. De anser, att en sådan utveckling försvagar kommunaldemokratin, eftersom nämndernas och styrelsernas verksamhet inte är föremål för samma insyn som fullmäktige.

Varje kommunalt initierad människa vet att författarnas farhågor är berättigade på denna punkt, allt-

så att den beslutande instansen ofta endast har att utöva en formell makt, medan den reella makten är utövad i »lägre» instanser. I många kommuner har man tillsatt ett antal mer eller mindre »onödiga» nämnder, styrelser och kommittéer inom den oreglerade förvaltningens ram, och det visar sig tyvärr att dessa »extrainstanser» ofta tar makten från kommunalnämnd och fullmäktige och att maktutövningen härigenom blir svårkontrollerbar för »utomstående». Detta visar, att väljarnas/medborgarnas förmåga till insyn och kontroll kan åsidosättas. Anmärkningsvärt är emellertid det förhållandet att det är de av väljarna/medborgarna utsedda förtroendemännen, som genom åtgärder och beslut försvårar insynen och kontrollen för sina uppdragsgivare.

Reformerad kommunaldemokrati

»Ingenting är så bra att det inte kan göras bättre», brukar det sägas. Jag förutsätter här, att detta talesätt också gäller den kommunala demokratin. Låt oss därför söka finna lämpliga medel att uppnå en förbättrad kommunaldemokrati. Vi kan börja med att citera några viktiga påståenden i boken »Kommunal skendemokrati?»

»Utan offentlig debatt, utan information till väljarna, utan en kommunal valdebatt kan man inte tänka sig någon mönsterdemokrati. Utan en livaktig och fri pressdebatt i kommunala frågor, kan

man inte tänka sig att den kommunala demokratin fungerar. Med hänsyn till att motiveringen för vårt kommunala självstyre till stor del måste sökas just i behovet att skola medborgarna är det viktigt att kommunerna blir något av mönsterdemokratier. Men viktigare är att de föredömliga förhållandena verkligen tränger in i folks medvetande, att väljarna genom den oavbrutna informationen om de kommunala problemen får en känsla av medansvar och helst även medinflytande. Det kan inte vara någon hemlighet att själva ledningen av kommunens utveckling ofta faller ur fullmäktiges händer för att hamna hos kommunens styrelse, andra nämnder eller tjänstemän. Frågornas prövning förläggs därmed i realiteten till andra instanser än fullmäktige. Debatterna där blir endast skenfäktningar. Allvarligare är att diskussionerna i fullmäktige många gånger rör skäligen betydelselösa frågor, medan de verkliga avgörandena sker utan någon debatt där».

Enligt Furhoffs uppfattning existerar alltså dels allvarliga faror för kommunaldemokratin i förhållandet väljarna — förtroendemännen och dels betydande brister i den organisation som uppstår självstyrelsen och demokratin i våra kommuner. Men han anvisar också medel mot detta tillstånd. Vi kan sammanfatta dem sålunda:

1. Bristen på kommunal valde-

batt kan ersättas av en effektivare intern partidebatt, vilken skulle kunna utesluta olämpliga kommunala förtroendemän.

2. Ett reviderat valsysteem eller ett slopande av första kammaren skulle möjliggöra uppkomsten av kommunala partier, vilka kunde utnyttja motsättningarna tätort — glesbygd och centralort — andra tätorter och därmed skapa en kommunal valdebatt,

3. Om dagspressen ökade sitt intresse för de kommunala frågorna och lämnade plats för den kommunala debatten på ledarspalterna skulle detta förbättra den offentliga insynen, fostra medborgarna och påverka den kommunala beslutsprocessen i positiv riktning,

4. Besvärsinstitutet skulle bli en värdefullare garanti än nu mot misskötsel och maktmissbruk om medborgarna finge bättre information om hur institutet fungerar,

5. Kommunala folkomröstningar kunde införas på försök för att öka väljarnas möjligheter att inverka på den kommunala beslutsprocessen,

6. Fullmäktiges reella maktlöshet kan hävas om fullmäktige koncentrerar sig på de verkligt stora och principiella frågorna, medan mängden av detaljären den med vissa direktiv delegeras till andra »lägre» instanser,

7. Om rågången mellan tjänstemännens och förtroendemännens arbetsuppgifter hålles klar kan samarbetet underlättas och förtro-

endemannavälde och tjänstemannavälde omöjliggöras.

8. En minskning av den kommunala bolagsbildningen skulle gynna offentlighetsprincipen och besvärsrätten, två grundläggande garantier för kommunal demokrati och

9. Om mångsyssleriet försvinner skulle resultatet bli bättre möjligheter att nyrekrytera kadern av förtroendemän, bättre förankring av styrelseskicket bland medborgarna och bättre skötta förtroendemannauppdrag.

Allmänhetens intresse

För min del måste jag konstatera, att allmänhetens intresse för de kommunala angelägenheterna är mycket svagt. Endast när det inträffar uppenbara och »personligt» färgade skandalhistorier i vilka enskilda tjänstemän eller förtroendemän är inblandade vaknar intresset hos medborgarna. Jag vågar också påstå, att den interna partidebatten är minimal i de flesta kommuner, att kommunal valdebatt hör till de sällsynta undantagen och att lokaltidningarna i de flesta fall visar föga intresse för de kommunala frågorna, fränsett mer eller mindre korrekta referat från fullmäktigesammanträdena. Bristen på korrekthet beror framför allt på det dåliga intresset, som i många fall i sin tur bottnar i olika slags hänsynstagande till egna partipolitiska och affärsmässiga målsättningar.

Det hör faktiskt till sällsyntheterna att en »vanlig» medlem i en

kommun överklagar ett kommunalt beslut. När överklagning någon enstaka gång sker är det, som Furhoff mycket riktigt skriver, »missnöjda minoriteter i fullmäktige», som står bakom. För min egen del kan jag tillägga, att överklagningshandlingarna ofta visar, att de missnöjda är ytterst okunniga om hur besvärsinstitutet egentligen fungerar. Det skulle alltså inte skada om medborgarna i gemen finge någon form av information rörande sina rättigheter och möjligheter när det gäller den opartiska och lagenliga prövningen av kommunala beslut. Men det kanske är för mycket begärt att kommunalmännen/beslutsfattarna själva skall lämna informationen ifråga.

Mångsyssleriet är en verklig fara i våra kommuner. Det finns gott om personer, som gärna överskattar sig själva i jakten efter förtroendeuppdrag. Epitetet klockarfar och småpåve borde egentligen på något sätt införas officiellt och förlänas dessa mångsysslare. Det finns t. ex. lantbrukare, som mänskligt att döma borde kunna nöja sig med ett eller ett par uppdrag vid sidan av sitt lantbruksarbete men som med stor aptit kastar sig över det ena uppdraget efter det andra utan hänsyn till sin begränsade förmåga och till det faktum att det finns andra som på ett bättre sätt skulle kunna sköta dessa uppdrag. Det värsta med dessa mångsysslare är att de i sin överdrivna iver efter uppdrag och en plats i »solen»

ofta har svårt att hålla rågången klar mellan sina egna och tjänstemännens arbetsuppgifter, vilket stundom leder till onödig irritation och problem med samarbetet.

Kommunaldemokratin är, som vi sett, inte så bra att den inte kan göras bättre. Hur en förbättring skall kunna ske är emellertid inte så lätt att säga. Den pågående debatten om självstyrelsens och demokratins problem är trots allt ett hälsotecken. Den som i likhet med mig fortfarande tror på en förbättrad kommunaldemokrati inom en bibehållen kommunal självstyrelse måste med viss hävan se framtiden an. Den nuvarande politiken, med dirigering av människorna, deras bosättning och utkomstmöjligheter måste betraktas som felaktig.

Centraliseringsfanatismen har redan gjort sig alltför bred på bekostnad av de enskilda medborgarnas trivsel och på deras rättigheter och möjligheter inom den kommunala självstyrelsen. Det är alltså hög tid för oss alla att till varje pris försöka stoppa den pågående utvecklingen mot det öde som annars väntar oss: En ytterligare försämrad kommunaldemokrati. Detta kan vi kanske i viss mån förhindra genom att vi låter debatten och informationen aktiveras och självstyrelsens organisation effektiviseras. Om så sker kan medborgarandan och det personliga engagemanget bli hållbara hörnstenar åt den förbättrade kommunaldemokrati, som vi alla har anledning att arbeta för.

OM majoritetsbeslut

Varför skola två besluta för den tredje, varför beslut fattas genom majoritetens avgörande? Svaret blir väl, att detta är axiomatiskt, och går man djupare in på frågan, möter till sist motspörsmålet: ja, hur skulle beslut annars fattas? Däri är i själva verket hela innebörden av den s.k. majoritetsprincipen kort men ganska klart angiven, den är en praktisk utväg men icke alls någon obestridd rättsgrundsats.

Svensk Tidskrift 1915