

# KOMMUNAL DEMOKRATI

Av fl. lic. LEIF CARLSSON

DEN KOMMUNALA självstyrelsen svarar för en högst betydande del av den offentliga verksamheten i vårt land. Kommunernas konsumtion utgjorde år 1960 11% av den totala, den kommunala andelen av investeringarna var ändå större, 18%. I absoluta tal torde kommunernas utgifter nu röra sig om 10 miljarder kr. om året. Dessa väldiga engagemang gäller ting som på det närmaste angår medborgarna — barnens skolgång, renhållningen, gator och vägar, för att välja endast några av de verksamhetsområden som direkt berör människornas dagliga tillvaro. Man skulle alltså kunna vänta sig ett livligt intresse för den kommunala politiken och förvaltningen från allmänhetens, dvs. kommunmedlemmarnas sida. Det är notoriskt att det inte förhåller sig så. Bortsett från vredgade tidningsinsändare rörande olämplig sträckning av busslinjer, bristande sandning av hala trottoarer och slöseri med socialbidrag är det tydligt att allmänhetens intresse är i stort sett obefintligt. Valdeltagandet i kommunala val är i och för sig inte oroande lågt, men alla torde vara överens om att dessa val nu — bl. a. på

grund av sammankopplingen med förstakammarvalen — huvudsakligen har karaktären av rikspolitiska uppgörelser. De kommunala problemen torde ingentans utom i de största städerna spela någon väsentlig roll i de kommunala valrörelserna.

Är detta beklagligt, och i så fall, är det något att göra åt saken?

Enligt den demokratiska idealmodellen fordrar onekligen folkstyrelsen, för att vara en realitet, att ett icke allt för litet antal medborgare verkligen intresserar sig för de demokratiska avgörandena. Inför den normala kommunala verkligheten, då avgörandena ofta träffas inom en liten krets kommunalpolitiker »i samverkan mellan partierna», utan nämnvärd information till allmänheten och utan märkbart intresse från dess sida, kan man i vissa fall verkligen fråga sig om demokratin existerar som realitet.

På fullt allvar ställdes den frågan i Lars Furhoffs skrift »Kommunal skendemokrati?», som förorsakade en utomordentligt livlig debatt. Furhoff är påtagligt pessimistisk: »Kommunernas demokratiska självstyrelse är inte död, men

heller inte så levande som den kunde vara. Snarast kan man säga att den befinner sig i en kris som är ganska svårartad.» För att utröna hur det i praktiken var bestämt försökte Furhoff, närmast med material från de större städerna, besvara ett antal opassande frågor: Existerar en medborgerlig debatt i kommunala frågor? Är förtroendemännens ansvar inför väljarna en realitet? Kan de valda representanterna i gemen göra sitt inflytande gällande, eller hopas makten hos några få av dem? Hur är relationerna mellan förtroendemän och tjänstemän? I vilken utsträckning begränsar statens åtgärder kommunernas självstyrelse?

Furhoff ansåg sig i stort sett komma till svar som ur demokratisk synpunkt tedde sig ganska betänkliga. Hans beskrivning fick inte stå oemotsagd. Kritiken mot Furhoff gick principiellt ut på, att de framförda anmärkningarna hade karaktär av »angrepp» på kommunaldemokratien — i något fall antyddes rentav att de, därest ofoget inte i tid näpstes, kunde komma att underminera vår demokrati överhuvud! Trots obalanserade överdrifter visade sig diskussionen rymma ett principiellt problem av stor betydelse, förhållandet mellan »demokrati» i den nämnda, ideala meningen att folket i betydande utsträckning faktiskt tar del i kommunens förvaltning, och kravet på »effektivitet», ett krav vars betydelse framgår av de inledningsvis

lämnade uppgifterna om den kommunala verksamhetens raskt expanderande omfattning.

När kritik riktas mot kommunerna för tjänstemannavälde, bristande offentlighet, slapphet i den politiska polemiken, maktkoncentration, ringa intresse från allmänhetens sida, då är det just fråga om att klaga över att systemet inte är tillräckligt »demokratiskt». Den som av någon anledning känner sig träffad av kritiken genmäler vanligen med argument som rör något helt annat, nämligen effektiviteten i verksamheten. På ett nästan parodiskt sätt framträdde detta i ett genmäle mot Furhoff av ingen mindre än finansborgarrådet i Stockholm Hjalmar Mehr. Denne ansåg sig kunna »kategoriskt slå fast att den kommunala självstyrelsen ingalunda befinner sig i någon kris». Argumenten för denna försäkran visade sig bestå i en hänvisning till det av ingen bestridda, att kolossala ting uträttas i kommunal regi: »Vilka oerhörda, praktiska problem är det inte att klara allt som följer med en tätorts våldsamma tillväxt. Vilket arbete, vilka mödor för att planera, samordna, driva på, skaffa kapital, lösa mark- och stadsplanefrågor, riva, bygga, ordna skolor, trafik, vatten och avlopp, bostäder, ungdoms- och socialvård osv. Vilka krav på organisationsförmåga och ledarebegåvning! Vilken kraft enbart för att ena stridande viljor och för att få fram resultat i tid, för att på bil-

ligaste sätt lösa problem så som medborgarna vill ha det.»

Att den kommunala självstyrelsen inte försvagats i den meningen att den fått minskade uppgifter torde vara sant, även om det statliga inflytandet på flera områden kringskurit den lokala handlingsfriheten. Att kommunalpampar kan besitta ledarförmåga och organisationsbegåvning är uppenbart.

Frågan huruvida den kommunala verksamheten i stort sett bedrives »effektivt» skall i detta sammanhang inte diskuteras. Det är uppenbart att den inte kan besvaras med en entusiastisk katalog över de stordåd som utträttas. Den omständigheten att många och stora hus kommer under tak visar självfallet inte i och för sig att de för projekten ansvariga är skickliga, omdömesgilla och plikttrogna, lika litet som ett företag är rationellt och välskött endast därför att varor tillverkas och säljes.

Låt oss dock för resonemangets skull antaga, att kommunernas förvaltning i stort sett är rationell och hederlig. Därmed har man inte alls närmat sig kärnan i debatten om den kommunala självstyrelsens kris, man har bara svarat goddag yxskaft, dvs. man har besvarat invändningar av demokratiskt principiell art med argument från ett helt annat område, den tekniska effektivitetens, som egentligen inte alls står under debatt. Ingen verklig diskussion har kommit till stånd.

Ett verkligt problem föreligger däremot, om — som ofta sker — hänvisningen till effektiviteten sker just för att på något sätt spela ut denna mot »demokratin». Det kan inte hjälpas, antydes det, att demokratiska former ibland måste åsidosättas: handlingskraft och resultat måste väga tyngre, det hela sker ju dock till allas bästa och på bästa sätt ...

Egentligen är denna tankegång ganska besynnerlig. »Endast i den mån man hänger sig åt föreställningar om ett naturnödvändigt motsatsförhållande mellan politisk demokrati och ekonomisk effektivitet, kan det vara motiverat att betrakta kraven att skapa en rationell kommunal verksamhet som oförenliga med uppfattningen om den kommunala självstyrelsens stora värde», som det med rätta understrykes i Konservativa Studentförbundets nya program.

I den mån en konflikt verkligen inträffar mellan kraven på demokrati och kraven på effektivitet tycks i princip endast två lösningar finnas. Antingen bör man dra slutsatsen att det verksamhetsområde där den visar sig inte är så beskaffat att det med fördel kan skötas på politiskt-demokratisk väg. Det offentliga engagemanget bör då avvecklas, samhällsmakten har tydligen gått utöver de gränser den lämpligen bör hållas inom.

Eller också, om detta inte kan eller bör ske, måste man lösa frågan genom en noggrannare analys

av vad man egentligen menar med »effektivitet». Det är självklart att man inte kan diskutera effektiviteten inom den kommunala självstyrelsen utan en genomtänkt uppfattning om vad denna har för syfte, kort sagt vilken »effekt» det är som eftersträvas. Det är på denna punkt Furhoffs inlägg har sitt väsentliga värde. Även om hans kritik i detaljer må ha varit överdriven och om en del av hans förslag till bote-medel ter sig tvivelaktiga eller verklighetsfrämmande, har han vridit in problemet på rätt spår genom att skarpt fixera vad som kan vara den rimliga motiveringen för att överhuvud bibehålla den kommunala självstyrelsen.

Denna är nämligen långtifrån självklar. Man kan inte i och för sig hävda, att demokratin fordrar kommunal självstyrelse. Att vi i vårt land faktiskt har en sådan, sammanhänger uppenbarligen med en speciell historisk utveckling, inte med några nödvändiga konsekvenser av den demokratiska principen. Det vanligaste argumentet för det kommunala systemet torde väl vara, att det är fördelaktigt med decentralisering. Furhoff underkänner denna tanke: »Statliga lokalförvaltningar — ett slags förminskade länsstyrelser — skulle likaväl som de nuvarande kommunalförvaltningarna kunna tillgodose behovet av lokal anpassning och spridning av beslutanderätten».

Det avgörande argumentet för kommunal självstyrelse är ett an-

nat, det som Louis de Geer för hundra år sedan uttryckte så, att »den mäktigt bidragit att i samhällsafseende utveckla svenska folket». Den innebär en omistlig demokratisk åskådningsundervisning, en uppfostran till deltagande i allmänna angelägenheter. »Denna uppfostran kan lämpligen få den formen att de får ta ansvar för frågor som de har omedelbart intresse av. På detta sätt framkallas inte bara ett större engagemang från medborgarnas sida i allmänna val. Inte minst viktigt är att en kader av förtroendemän skolas.»

Med en sådan grundsyn — och det är svårt att se hur den kunde bestridas — kommer givetvis konflikten mellan »effektivitet» och »demokrati» i ett nytt läge. Om den eftersträlvade effekten, just är en vidast möjliga spridning av ansvar och engagemang — kan systemet då sägas fungera »effektivt» genom att koncentrera makten till några få, såvitt möjligt eliminera debatt och konflikt? I belysning av den demokratiska grundsynen på de kommunala problemen behöver frågan endast ställas, för att det skall vara pinsamt uppenbart att svaret måste vara nej. Att i effektivitetens namn ge avkall på demokratin i det kommunala livet är att undanröja den kommunala självstyrelsens hela existensberättigande, med andra ord ur systemets egen synpunkt bokstavligen det minst rationella som kan tänkas.