

1964 — ISLOSSNING FÖR STORSTOCKHOLM?

Av direktör SVEN JOHANSSON

Debatten om Storstockholms administration företer likheter med t. ex. diskussionen om slopandet av första kammaren. Bland väljarna finns det en bestämd önskan om snabba genomgripande åtgärder, medan tveksamheten främst finns hos vissa politiker, framhåller direktören jur. kand. Sven Johansson, en av Stockholms högerns mera aktiva krafter och tillika en av de främsta talesmännen för den yngre högergenerationen — han var 1957—59 ordförande i Högerns Ungdomsförbund. Sven Johansson anknyter i denna artikel till de debattinlägg om Storstockholms framtid, som tidigare publicerat i Sv. T. av sekreterare Sten E. Kjellgren (nr. 5—6 1964) och direktör Igor Holmstedt (nr. 7 1964).

got beträffande Storstockholmsfrågorna.

1961 års storstadsutredning hade aviserat, att man under 1964 skulle komma med sitt betänkande beträffande den statliga indelningen för Storstockholmsområdet. I sitt ståtall för Stockholms stadsfullmäktige den 5 december 1963 — ”Framsteg och regional samverkan” — hade finansborgarrådet Hjalmar Mehr uttalat sig för inrättandet av ett storlandsting. Vidare hade staten tillsatt en särskild förhandlingsman för ordnandet av den kollektiva trafiken i Storstockholm.

När storstadsutredningen kom med sitt betänkande innebar detta i och för sig ett förord för att man för Storstockholms vidkommande inrättade en gemensam statlig förvaltningsenhet. Den verkligt stora frågan om gränsdragningen för denna nya administrativa enhet sköt man emellertid ifrån sig. Vidare förordade utredningen, att man för Storstockholm inrättade en gemensam statlig arbetsmarknadsmyndighet. Detta var ju inte så mycket och det är ganska naturligt om detta betänkande inte har

Vid ingången av 1964 hade man i allmänhet stora förhoppningar om att det under det kommande året verkligen skulle börja hända nå-

kommit att spela någon nämnvärd roll i den fortsatta diskussionen.

Beträffande den kommunala indelningen tillsatte man förhandlingsdelegationer mellan Stockholms stad och landstinget i Stockholms län. Några utåt märkbara resultat har det emellertid knappast blivit under 1964. Enligt uppgifter i pressen lär för övrigt sammanträdesintensiteten ha varit ganska låg.

I fråga om den kollektiva trafiken dröjde det ganska länge, innan några resultat publicerades. Fram i december lossnade emellertid det hela och strax före jul träffades beslut om bildandet av AB Stockholms Lokaltrafik (SL).

Även om det från många utgångspunkter var mycket värdefullt, att man kom fram till denna uppgörelse, var det för en utomstående tämligen anmärkningsvärt att förhandlingarna i slutspurten fördes under så stor tidspress. Många frågar sig om det kan vara rimligt att under så pressade former träffa en uppgörelse av så stor betydelse för de berörda kommunerna. En av Stockholms förhandlare har för övrigt karakteriserat avtalet som "den största affär som Stockholms stad har gjort under de senaste sju hundra åren"!

För att lösa den kollektiva trafikens problem valde man att skapa ett kommunalförbund. Sedermera har—bl. a. mot bakgrunden av svårigheterna att finansiera den planerade exploateringen av Botkyrka

— kommunalförbundslinjen också aktualiserats för att lösa problemen vid de s. k. följdinvesteringarna i samband med bostadsbyggandet. Kommunalförbund är ju en speciell typ av kommun av lägre ordning. Det saknar t. ex. egen beskattningsrätt och är närmast att betrakta som ett verkställighetsorgan för sina medlemmar. Redan de här nämnda två exemplen — den kollektiva trafiken och finansieringen av följdinvesteringar vid bostadsbyggandet — torde klart visa att kommunalförbundet inte kan användas för mera generella lösningar av de olika Storstockholmsproblemen.

Storlandstinget

Vad beträffar förslaget om ett storlandsting bör det observeras att det här ingalunda är fråga om ett landsting av "traditionell" typ. Detta framgår inte minst av de arbetsuppgifter, som man tänkt överlämna till storlandstinget — regionplanering, sjukvård, vattenförsörjning och avloppssystem, trafikförsörjning samt skolväsendet ovanför grundskolan.

Förslaget om inrättandet av ett storlandsting fick snabbt principiellt tillstyrkande av berörda parter. Även om det sålunda tycks vara allmän enighet om att man åtminstone i första hand skall inrikta sig på att skapa ett storlandsting, kan det emellertid vara motiverat att redan nu ställa frågan: Skall storlandstinget bli den definitiva

lösningen? För egen del vill jag besvara den frågan med nej.

Ett storlandsting innebär att man i princip bibehåller de nuvarande primärkommunerna. Härav följer att man icke — varken på besluts- eller verkställighetsplanet — får det samlande totala greppet om samtliga samarbetsfrågor inom Storstockholmsområdet. Problemet är icke bara av administrativ och teknisk karaktär utan väl så mycket av psykologisk art. Ett bibehållande av primärkommunerna på längre sikt innebär bl. a. att man icke på samma sätt som inom en enhetskommun får en gemensam syn på samarbetsproblemen, utan att man alltför lätt fastnar i ett "bytänkande".

Ofta hör man att ett bibehållande av primärkommunerna är nödvändigt för att bevara "det kommunala självstyret". Det kan då vara anledning att något försöka definiera vad man i detta sammanhang avser med "kommunalt självstyre". Enligt min uppfattning har storstadsutredningen i sitt betänkande (sid 112) givit en bra definition härpå, när man talar om betydelsen av att "medborgarna i trakter med intressegemenskap bereds tillfälle att i vedertagna demokratiska former själva handlägga sina gemensamma angelägenheter".

Härmed torde — såvitt jag kan förstå — i första hand avses sådana frågor som lokala anordningar för barntillsyn och åldringsvård, skol- och biblioteksväsendet, par-

ker och enklare idrottsanläggningar samt parkeringsplatser och andra lokala trafikarrangemang etc.

En enhetskommun måste sålunda kompletteras med någon form av t. ex. stadsdelsråd. Till dessa bör överlämnas frågor av lokal karaktär av i huvudsak det slag som ovan angivits. Vidare borde det bli en viktig uppgift för stadsdelsråden att fungera som remissorgan åt den centrala kommunledningen. För att emellertid stadsdelsråden skall få någon verklig betydelse, måste de uppenbarligen också ha en viss ekonomisk handlingsfrihet. Detta kan antingen ske på så sätt att stadsdelsråden får en egen beskattningsrätt eller att själva enhetskommunen lämnar anslag åt de olika stadsdelsråden. Ett system med stadsdelsråd på sätt här skisserats skulle uppenbarligen innebära att t. ex. de enskilda stadsdelarna i Stockholm i vissa hänseenden skulle få en starkare ställning än vad de för närvarande har.

Tidigare har det sagts att det föreslagna storlandstinget icke är ett "traditionellt" landsting utan en helt ny konstruktion. Vad är då den principiella skillnaden mellan en enhetskommun och ett storlandsting? Såvitt jag förstår, måste alltid konstruktionen med ett storlandsting — oavsett dess kompetens och valsätt — innebära att beslutanderätten i en rad mycket väsentliga frågor fortfarande kommer att förbehållas primärkommu-

nerna. Endast i sådana ärenden som enligt uttryckliga lagbestämmelser tillkommer storlandstinget får detta beslutanderätten. I enhetskommunen däremot innehas den primära beslutanderätten av den centrala kommunledningen. Stadsdelsråden har endast att handlägga de frågor, som enligt särskilda bestämmelser överlämnats dit.

Enhetskommun på lång sikt

Sammanfattningsvis kan sägas att i ett storlandsting tillkommer den kommunala beslutanderätten *in dubio* de enskilda primärkommunerna. I enhetskommunen däremot har den centrala kommunledningen beslutanderätten i alla andra frågor än sådana av rent lokal karaktär, som enligt uttryckliga bestämmelser faller inom stadsdelsrådets kompetensområde.

Att skapa en enhetskommun för Storstockholm är inte bara ett administrativt och tekniskt problem utan i minst lika hög grad ett psykologiskt. Även om sålunda enhetskommunen enligt min uppfattning måste vara målet på lång sikt, måste man här "krypa innan man springer". Det måste därför vara lämpligt att man i första hand inriktar sig på att skapa ett storlandsting. Det är vidare angeläget att man i arbetet på att åstadkomma en enhetskommun redan från början vinnlägger sig om att använda rätt terminologi. Uttryck som "inkorporering" etc. är sålunda bå-

de sakligt missvisande och psykologiskt olämpliga. Även i valet av uttryck bör man klart markera att vad man eftersträvar är en helt ny kommunal indelning med likvärdiga parter.

Ett av de svåra problemen i samband med skapandet av enhetskommunen torde bli gränsdragningen. På grund av den starka integration, som givetvis måste råda inom en enda kommun, kan en enhetskommun icke göras alltför stor. I ett storlandsting med dess begränsade målsättning behöver icke gränsdragningsfrågorna bli lika väsentliga. Det är därför angeläget att man snarast möjligt kommer fram till en klar målsättning i detta hänseende. (Arbetsmarknadsstyrelsens A-region synes vara en lämplig utgångspunkt för den diskussionen.) I första hand bör man inrikta sig på att skapa en administrativt rimlig enhet. Givetvis måste gränsdragningen genomföras så, att man icke inom en alltför kort tid hamnar i den situationen att enhetskommunen visar sig för liten.

Debatten om Storstockholms administration har uppenbarligen vissa likheter med t. ex. diskussionen om slopandet av första kammaren. Ute bland väljarna finns det en bestämd önskan om snabba genomgripande åtgärder. Tveksamheten finns främst hos vissa politiker. Man får emellertid hoppas att beslutet om upprättandet av SL snabbt skall följas av andra

ställningstaganden, som direkt tar sikte på Storstockholms administrativa problem.

Storlandstinget bör rimligen bli den första etappen. Redan vid de-

taljutformningen av detta bör man emellertid vara inställd på att slutmålet bör vara en enhetskommun kompletterad med stadsdelsråd för frågor av klart lokal karaktär.

OM statssekreterare

I denna tidskrift 1917 citerades ett yttrande av den engelska författningens främste nu levande uttolkare, som visade i vilken omfattning departementets högste permanente ämbetsman där "kan vara lojal rådgivare och administrativ medhjälpare åt chefer av fullständigt olika uppfattning". Förklaringen är att de känna sig helt och hållet som ämbetsmän och ha avsvurit alla politiska aspirationer. Samma fordran måste uppfyllas också av de svenska funktionärerna i motsvarande ställning, ty endast då kunna de tänkas bevara sin ställning under växlande partiregeringar. Om statssekreterarna, så som det ibland har skett i vårt land, flytta in som statsråd i ministärer av motsatt färg mot dem, de tjänat i ämbetsställning, så kan slutet bli, att de betraktas som politiker och ersättas av politiker. Genom den utveckling vartill ansatser nu visat sig, stå vi i själva verket för närvarande inför den mycket allvarliga faran, att den kanske värdefullaste frukten av 1800-talets svenska statsarbete förloras, grundsatsen att förvaltningen i största möjliga utsträckning skall hållas fri från partilivets brytningar och kunna fullgöra sina uppgifter allenast efter sakliga synpunkter samt sålunda blott men också helt under ämbetsmannans ansvar.

Svensk Tidskrift 1925