

Kommunal självstyrelse — nu och i framtiden

Professor Jörgen Westerståhl har på tal om kommunal självstyrelse pekat på olika värden som han kallat demokratiska resp effektivitetsvärden. Fil dr Rune Tersman har gått in på sådana frågor och visar i denna artikel, hur dessa värden måste avvägas mot varandra. Man måste, säger han, inom den kommunala förvaltningen åstadkomma en balans mellan medborgarinflytandets intensitet och kraven på effektivitet. Båda är berättigade, men det senare har en tendens att bli prioriterat. Medborgarna ställs utanför beslutsfattningen. En stark kommunal självstyrelse utgör ett demokratiskt skydd mot de risker, som en stark regering latent utgör för en utveckling mot auktoritära styrelseformer.

I den svenska förvaltningstraditionen har ett lokalt medborgarinflytande alltid spelat en stor och betydelsefull roll, även om de kommunala uppgifterna efter nutida mått från början var mycket begränsade. Samhällsförändringarna i samband med industrialismens införande föranledde emellertid krav på mera långsiktiga och vittgående samhällsbeslut än tidigare, vilket medförde en förstärkning i första hand av den centrala statsmakten. Samtidigt började kommunerna också få ökade uppgifter. Denna utveckling har alltsedan dess fortgått i ett allt snabbare tempo, vilket framgår av att 1970-talet har börjat med en samhällsorganisation, som avviker ganska mycket från den som fanns för ett 10-tal år sedan. En påtaglig förändring innebär kommunektorns relativt sett ökade betydelse inom samhällsorganisationen. Landsting och primärkommuner svarar nu för en verksamhet som i ekonomisk omfattning är jämförbar med den som ankommer på den statliga förvaltningen.

Orsakerna till den kommunala expansionen är flera och skall inte analyseras i detta sammanhang. Klart är emellertid att medborgarna framdeles mera än tidigare har anledning att intressera sig för den kommunala verksamhetens effektivitet i vidare bemärkelse, vilket innebär att man värderar de kommunala organens prestationer mot bakgrund av sina förväntningar och uppoffringar i form av skatter, avgifter och andra pålagor. Det måste också vara betydelsefullt för medborgarna, att samspelet mellan de kommunala förvaltningsorganen inbördes och mellan dessa

och de statliga förvaltningsorganen fungerar så, att prestationernas kvalitet inte äventyras på grund av konflikter av olika slag i förening med utebliven samordning av resursanvändningen.

Dessa tankegångar torde knappast möta några större principiella invändningar från något håll. Så snart som man kommer in på åtgärder, som syftar till att förbättra produktiviteten inom de olika kommunala delsystemen eller samordningen mellan dem, är det emellertid uppenbart att man kan spåra en konflikt mellan dessa och de krav rörande medborgarinflytandets former och intensitet som också finns i de kommunala systemen.

De demokratiska idealen och utvecklingen

De demokratiska styrelseformerna har alltsedan antiken varit föremål för en tidvis intensiv debatt som syftat till att konstruera idealmodeller för samhällsmaktens utövande. Ett genomgående drag i den demokratiska filosofin är att samhällsmaktens ändamål är medborgarnas bästa och att makten därför utgår från folket och bör direkt utövas av folket. Den ekonomiska och sociala utvecklingen gjorde det snart nödvändigt att komplettera denna enkla modell med anordningar som representativ demokrati och prioritering av vissa samhällsbeslut framför andra. I princip kan detta betraktas som en begränsning av det direkta medborgarinflytandet.

Den kommunala verksamheten i Sverige var länge baserad på ett direkt medborgarinflytande. Den ekonomiska och sociala utvecklingen har emellertid här lik-

som på andra håll medfört att medborgarnas inflytande på den lokala förvaltningen överflyttats på representanter. Kommunala beslut har också i allt högre grad fått underordnas rikspolitiska avgöranden på det statliga planet. Denna utveckling har hittills i stort sett accepterats av medborgarna som nödvändig för att garantier skall erhållas om uppfyllandet av mera långsiktiga beslut.

På grund av den internationella och inhemska utvecklingen, framför allt i ekonomiskt avseende, står vi under de närmaste decennierna sannolikt inför stora förändringar i samhällsorganisationen. Karakteristiskt för utvecklingen är att kraven på långsiktighet i samhällsbesluten kommer att öka ytterligare och att besluten kommer att få en mer vittgående konsekvens för medborgarna än tidigare, inte minst i ekonomiskt avseende. Medborgarna ställs under en sådan utveckling inför valsituationer, varvid man mot bakgrund av samhällsförändringarna har möjlighet att stärka medborgarinflytandet eller att avstå från detta till förmån för ett garanterat behovsuppfyllande i framtiden. Uttryck för en aktuell valsituation av detta slag är den diskussion som fördes kring kommunsammanläggningarna och de skänsutredningarna samt inte minst de förhoppningar som därvid ställdes på länsdemokratiutredningen.

I denna valsituation, som i viss mån alltjämt föreligger, har man från regeringshåll redan genomdrivit ställningstaganden, som avser en forcering av kommunsammanläggningarna och en utbyggnad av den

statliga länsplaneringen. Konsekvenserna är en avsevärd reducering av det antal medborgare, som hittills deltagit i förvaltningsuppgifternas handhavande på det primärkommunala planet, samt en förstärkning av den statliga styrningen gentemot såväl landsting som primärkommuner på länsplanet. Dessa åtgärder har ett klart produktionsinriktat motiv som i och för sig kan accepteras. De innebär emellertid samtidigt en ytterligare begränsning i medborgarinflytandets intensitet. Innan man går vidare bör man därför söka fastställa de fundamentala krav som man idag anser att de demokratiska beslutsformerna bör uppfylla.

Förnyelsebehoven

Utvecklingen har således aktualiserat ett behov av att förnya den kommunala självstyrelsens begrepp och uttrycksformer, som på olika sätt utlöst aktiva åtgärder i form av debatt och utredningar. Av särskilt intresse i detta sammanhang är ett av Riksbankens Jubileumsfond stött forskningsprogram med namnet »Kommunal självstyrelse – kommunal indelning», i vilket samtliga statsvetenskapliga institutioner vid rikets fem universitet deltar. Den allmänna frågeställningen gäller vad som mot bakgrund av den allmänna samhällsutvecklingen och speciellt de beslutade kommunala indelningsändringarna kommer att ske med den kommunala självstyrelsen i vårt land. Som en politisk parallell till detta program kan man se den utredning för översyn av den kommunala demokratin, som tillsattes av regeringen i mars 1970.

Den vikt man från demokratisk synpunkt tillmäter den kommunala självstyrelsen varierar sannolikt från en individ till en annan. Utgångspunkten för den fortsatta utvecklingen bör därför enligt min mening vara att fastställa vilka ideella krav som medborgarna i riket idag anser att den kommunala självstyrelsen bör uppfylla. Personligen kan jag tänka mig i stort sett fyra starka motiv för ett bevarande av en kommunal självstyrelse i detta land, nämligen:

- 1 pietetsfullt bevarande av äldre kulturtraditioner
- 2 fostran av medborgare till samhällsaktivitet
- 3 möjlighet för medborgarna att få framföra sina värderingar i syfte att kunna reellt påverka de beslut som för dem framstår som betydelsefulla
- 4 skapande av en motvikt mot en alltför stark statsmakt som skulle kunna missbrukas i syfte att förkväva demokratin.

I sista hand måste det bli en politisk uppgift att avgöra i vilken utsträckning det är önskvärt ur medborgarnas synpunkt att den kommunala självstyrelsen uppfyller dessa motiv. Härigenom skapas grundstenarna i en modern idealmodell för demokratin. En sådan modell är nödvändig för att man skall kunna värdera konsekvenserna av olika strukturförändringar i samhället ur demokratisk synpunkt i en valsituation av nyss antytt slag. Den måste emellertid vara förankrad i ett starkt medvetande hos medborgarna om den kommunala självstyrelsens betydelse för en fortsatt demokratisk utveckling. Det är

därför enligt min uppfattning ofrånkomligt att man förr eller senare måste aktualisera djupgående diskussioner om den kommunala självstyrelsens motiv, innan man kan ta ställning till vilka former den bör ha i framtiden.

Huvudproblem i förhandlingsarbetet

När resultatet av kommunforskningsgruppens arbete föreligger blir det sannolikt lättare att föra debatten om framtidens kommunala självstyrelse. Element i en diskussion, som då kan följa om den kommunala självstyrelsens framtida former, kan man emellertid redan nu spåra i det faktiska politiska skeendet på det kommunala fältet. Ett sådant element är den ökade prioriteringen av nationella mål framför regionala och lokala. Denna innebär i realiteten att medborgarna i viss utsträckning är benägna för att vilja avstå från en del av sina möjligheter att utöva ett mera direkt inflytande om man därigenom uppnår garantier för uppfyllandet av långsiktiga mål, om dessa anses vara väsentliga. I motsatt fall önskar man behålla så stor del av sitt inflytande som möjligt. I den mån utvecklingen går snabbt framåt eller eljest är svår att överskåda synes medborgarna i regel prioritera långsiktiga mål relativt högt. Då blir det emellertid också svårare att bedöma om det är sannolikt att de åsyftade målen kan uppnås, vilket skärper kraven på nationell långsiktig samhällsplanering. En sådan blir också alltmera nödvändig för att underlätta samordningen mellan regionala och lokala självstyrelseorgan, så att ytterligare sammanläggningar

av sådana organ skall kunna undvikas genom vidgat samarbete mellan dem.

Det finns emellertid också speciella kommunala frågor, som är av intresse i detta sammanhang. En fråga, som framför allt gäller medborgarinflytandets intensitet, är relationen mellan den kommunala förtroendemannen och hans väljare. Genom övergången från direkt medborgarinflytande till inflytande utövat genom representanter minskade otvivelaktigt inflytandets intensitet. Ett ytterligare steg i denna utveckling utgör kommunindelningsreformerna med den kraftiga nedskärning av antalet medborgarrepresentanter, som dessa föranledde. En aktuell fråga måste därför vara att finna nya former för kontakterna mellan de representanter, som finns kvar, och deras väljare.

En annan i detta sammanhang betydelsefull fråga är relationerna mellan förtroendemännen och de kommunala cheftjänstemännen. Även om förhållandet mellan dessa kategorier i många fall är gott kan man inte bortse från att konflikter förekommer, som tar sig uttryck i fruktan för eller beskyllningar om förtroendemannavälde respektive tjänstemannavälde. Från demokratisk synpunkt är det betydelsefullt att förtroendemannens värderingar och målsättningar får påverka de kommunala förvaltningsbesluten, men det är från effektivitetssynpunkt lika viktigt att cheftjänstemannens administrativa och tekniska kunnighet tas till vara i full utsträckning. Ett klarläggande av de två kategoriernas roller och en ytterligare formalisering av rollerna framstår därför som en

angelägen sak när man skall utveckla de framtida kommunala förvaltningsformer-
na. Detta kan sannolikt åstadkommas ge-
nom definition av ett kommunalt ämbets-
ansvar i landstings- och kommunallagar-
na.

Relationen mellan kommunerna och sta-
ten är ett tredje väsentligt område i detta
sammanhang. Ända sedan debatterna om
det kommunala sambandet har det varit
uppenbart att en stark och självständig
kommunal självstyrelse kan vara ett hin-
der för en sk stark regerings strävan ef-
ter nationell effektivitet, men att den
samtidigt utgör ett demokratiskt skydd mot
de risker som en sådan regering latent
utgör för en utveckling mot auktoritära
styrelseformer. Det torde vara klart att den
pågående utbyggnaden av en centralt styrd
statlig länsplanering tenderar att rubba
den balans, som tidigare funnits, till de
demokratiska värdenas nackdel. Det är
därför utan tvekan nödvändigt att läns-
demokratifrågorna ånyo aktualiseras och
tas upp till en fri och allmän debatt.

Medborgarinflytande och effektivitet

Ett genomgående tema i det föregående
har varit att man vid utformningen av de
framtida kommunala förvaltningsformerna
måste ta hänsyn till och åstadkomma en
balans mellan medborgarinflytandets in-
tensitet och kravet på effektivitet i mål-
uppfyllelsen. Det kan finnas skäl att av-
slutningsvis söka klarlägga i vilken omfatt-
ning ett motsatsförhållande mellan dessa
två typer av värden föreligger.

Klart är att resultatet av samhällsverk-

samheten, om man driver effektivitets-
kravet till ytterlighet, kan komma att fjär-
mas från vad flertalet medborgare önskar,
vilket innebär att endast mindre gruppers
emotionella och materiella behov blir fullt
tillgodosedda. Detta är i princip samma
effekt, som i realiteten uppnås i formella
diktaturer, även om dessa, såsom nästan
alltid varit fallet, motiveras i allmännyt-
tiga termer såsom folkets materiella väl-
färd, social utveckling, jämlikhet etc.

Å andra sidan förlorar demokratibegrep-
pet sin innebörd och förankring hos med-
borgarna om inte samhällsverksamheten
bedrivs på en rimlig effektivitetsnivå och
ger resultat som betraktas som värdefulla.
Produktivitetskraven i de kommunala del-
systemen måste således alltid vara väsentli-
ga om den kommunala självstyrelsen i
framtiden skall motsvara medborgarnas
demokratiska ideal och fungera som en ef-
fektiv balans för bevarande av vår demo-
kratiska samhällsorganisation.

Diskussioner om den kommunala själv-
styrelsen blir ofta luftiga och är svåra att
föra på grund av att man inte kan över-
blicka hur olika krav är relaterade till
varandra. Det kan därför vara värdefullt
att göra en anknytning till Jörgen Wester-
ståhl i en redogörelse för Kommunforsk-
ningsgruppens verksamhet (stencil 5.6
1969):

»För att redan från början knyta an våra
undersökningar till praktiskt politiska frå-
gor inleddes arbetet med en genomgång
av de betänkanden, propositioner, utskotts-
utlåtanden och riksdagsdebatter som gällt
den kommunala självstyrelsen under tiden

efter andra världskriget. Vad vi främst letade efter var de värden som man i denna debatt förbundit med den kommunala självstyrelsen. Det förefaller vara möjligt att gruppera dessa värden under två rubriker, *demokratiska värden* och *effektivitetsvärden*. Vissa undersökningar är således främst inriktade på den kommunala verksamheten betraktad som folkstyrelse och gäller exempelvis medborgarnas personliga aktivitet och intresse för kommunala frågor, partiets och andra organisationers verksamhet på det kommunala området och de valda förtroendemännens arbete, d v s frågor anknutna till de demokratiska värdena. Effektivitetsvärdena aktualiseras i första hand, när man betraktar den kommunala verksamheten ur statens synpunkt. Kommunerna framstår då som organ för decentraliserad offentlig förvaltning och den väsentliga bedömningsgrun-

den blir i vilken mån de effektivt uppfyller de av staten uppställda målen för denna verksamhet. Effektivitetsvärdena aktualiseras naturligtvis också när det gäller att tillgodose rent kommunala målsättningar.»

Det är således nödvändigt att ständigt göra en avvägning mellan vad Jörgen Westerståhl kallar effektivitetsvärden och demokratiska värden. Tyvärr får man nog säga att effektivitetsvärdena under de senaste årens utveckling blivit starkt prioriterade. Westerståhl framhåller också i sin redogörelse att i de flesta offentliga utredningar om den kommunala självstyrelsen har tyngdpunkten legat på effektivitetsvärdena. Det förefaller ganska klart att de demokratiska värdena därför måste få vidgat utrymme, om vi inte skall få en utveckling av samhällsorganisationen, som vi innerst inne vill undvika.