

Nr 858

Av herr **Hamrin** i Kalmar m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 180, angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.

(Lika lydande med motion nr 713 i Första kammaren)

Det i proposition nr 180 framlagda förslaget till översyn av rikets indelning i primärkommuner innebär att Kungl. Maj:t i stor utsträckning tagit hänsyn till den kritik som riktades mot indelningssakkunnigas tidigare i år framlagda förslag. Då vi anser det ytterst väsentligt att ändringar i den nuvarande kommunindelningen sker genom frivilliga överenskommelser mellan berörda parter noterar vi med särskild tillfredsställelse att de tvingande bestämmelserna om obligatoriska samarbetsnämnder, som utredningsförslaget innehöll, har borttagits. Då även i övrigt väsentliga uppmjukningar till förmån för större frivillighet i förhållande till indelningssakkunnigas förslag gjorts, anser vi oss också kunna biträda föreliggande proposition.

I detta ställningstagande är vi dock fullt medvetna om att ändringar i den kommunala indelningen i många fall innebär djupgående ingrepp i den kommunala gemenskapen med både personliga och förvaltningstekniska problem som följd. Det är därför angeläget att indelningsändringar, där de genomföres, sker med största varsamhet och med största möjliga hänsynstagande till önskvärdheten att bevara en på stark lojalitet från kommuninvånarna grundad kommunal självstyrelse. Av de många tillstyrkande remissvaren från kommunerna framgår att man på många håll i landet anser en ny kommunindelning som önskvärd. Flera områden av samhällslivet, för vilka kommunen är förvaltningsområde, ställer sådana krav på befolkningsunderlag, näringsgeografisk sammansättning och ekonomiska förutsättningar som många av de nuvarande kommunerna inte kan motsvara. Dessa områden — social-, hälso- och åldringsvården, yrkesundervisningen, samhällsplaneringen etc. — måste på samma sätt som t. ex. det allmänna skolväsendet anpassas till moderna krav på samhällelig service.

Orsaken till att man trots detta på många håll ändå är kritisk till den föreslagna reformen är uppfattningen att ingrepp i kommunindelningen medför risker för den kommunala självstyrelsen. Genom en sammanslagning av flera kommuner till en minskar antalet kommunala förtroendeposter och därmed intresset hos kommuninvånarna att engagera sig i de kommunalpolitiska angelägenheterna. Centraliseringen kommer att öka avståndet mellan förtroendemän och väljare etc.

För vår del anser vi inte att ett godtagande av de nu föreslagna indelningsprinciperna behöver innebära att man ger avkall på kravet på en effektiv kommunal självstyrelse. Tvärtom anser vi att de föreslagna åtgärderna ger en möjlighet att på de orter, där en nyindelning av de skäl som tidigare anförts kan anses påkallad, bibehålla och stärka den kommunala självbestämmanderätten genom att anpassa kommunalförvaltningarna till de krav det moderna samhällslivet ställer. Valet står alltså enligt vår mening mellan en begränsad och i vissa fall kanske mer eller mindre fiktiv självbestämmanderätt i flera av de nuvarande (ur förvaltningssynpunkt för små) kommunenheterna och en förstärkt och reell kommunal demokrati i näringsgeografiskt och befolkningsmässigt bättre sammansatta kommuner.

Att de förändringar i den primärkommunala indelningen som utvecklingen framtvingat kommer att skapa omställningsproblem för det kommunalpolitiska livet bör dock inte förnekas. En av konsekvenserna av en kommunsammanslagning är att antalet kommunala förtroendeposter för de områden som beröres blir färre. Detta är givetvis i och för sig inte någon önskvärd utveckling. Att å andra sidan se dessa förändringar som isolerade och bärande argument *mot* en indelningsreform vore att se de kommunala organen som självändamål och invånarnas krav på service som sekundära. Dessutom förekommer på många håll en påtaglig koncentration av uppdrag på ett fåtal personer. I den utsträckning detta är ett tecken på att alltför få är villiga att åtaga sig kommunala uppgifter, skulle ju en kommunsammanslagning kunna möjliggöra en spridning av uppdragen, vilket ju ur många synpunkter vore önskvärt.

När det gäller kommuninvånarnas kontakt med det kommunalpolitiska skeendet, kräver denna sak skärpt uppmärksamhet från de kommunala organens sida. (Detta problem är för övrigt inte nytt, då flera av de nya storkommunerna kommer att bli både geografiskt och befolkningsmässigt mindre än många redan nu existerande kommuner.) Det är nödvändigt att kommunledningarna på olika sätt försöker hålla sig underrättade om stämningar och önskemål bland dem som är bosatta inom kommunen. Lika viktiga är givetvis kommunikationerna i den andra riktningen. Mera regelbunden kontakt mellan ortspressen och kommunalförvaltningen är en åtgärd som skulle medverka till att öka intresset för kommunens problem.

Den kommunala självbestämmanderätten ger medborgarna möjlighet att forma sin egen miljö. Det är därför man till den kommunala bestämmanderätten överlåtitt sådana samhällsfunktioner som är av särskild betydelse i det avseendet, medan andra angelägenheter helt sköts centralt. Den kommunala självbestämmanderätten bidrar därigenom till den demokratiska anpassningen, men den fyller också en viktig uppgift som medborgarskola för dem som skall bära upp de demokratiska institutionerna på läns- och riksplanet. Ur båda dessa synpunkter är det viktigt att man i kommunerna skapar en effektivt arbetande förvaltning, uppbyggd på demokratiska grunder. Kom-

muninvånarna bör i sin kommun se en betydelsefull faktor i det svenska demokratiska styrelseskicket.

En indelningsöversyn kommer emellertid inte att lösa *alla* de problem som hänger samman med kommunal självstyrelse och effektivitet i den kommunala förvaltningen. Även innan en kommunindelning är påbörjad är det lätt att föreställa sig de svårigheter som kommer att uppstå för t. ex. många av de norrländska länen. Det är uppenbart att kravet på en allsidig näringsgeografi där måste uppmjukas väsentligt, om inte kommunerna skall bli orimligt stora och den kommunala intressegemenskapen ett tomt begrepp. En metod att öka den kommunalpolitiska aktiviteten i mycket vidsträckta kommuner är att bilda regionala råd, t. ex. omfattande de nuvarande kommunerna. Även om dessa »medborgarråd» inte kan anses vara någon fullgod ersättning för fullmäktigeförsamlingar och nämnder — de kan t. ex. knappast ges beslutanderätt — kan de otvivelaktigt öka möjligheterna för dem som är bosatta inom kommunen att ta del i de kommunala angelägenheterna.

Men inte bara när det gäller stora och glest bebyggda områden i norra Sverige och på annat håll, utan även i övrigt är det enligt vår mening nödvändigt att man vid översynen av kommunindelningen har en elastisk bedömning av begreppet »näringsgeografisk allsidig sammansättning». Den näringsgeografiska strukturen är ju långt ifrån statisk. Situationen kan snabbt förändras genom nya kommunikationsleder, industrirationaliseringar som resulterar i förflyttningar av anläggningar från en ort till en annan etc.

Detsamma gäller befolkningsunderlaget, och vi noterar därför med tillfredsställelse, att Kungl. Maj:t såvitt framgår av propositionen inte har uppställt 8 000 invånare 1975 som något absolut krav utan i stället angett denna siffra som riktlinje. Det är över huvud taget väsentligt att man inte låter invånarantalet bli någon helt avgörande faktor. En flexibel tolkning av kravet på visst befolkningsunderlag kan t. ex. bli nödvändig om man vill undvika att låta bygder som inte alls hör samman uppgå i en kommun.

En viss flexibilitet bör enligt vår mening också tillämpas beträffande den tidpunkt då länsstyrelserna skall ha slutfört indelningsplaneringen. Kungl. Maj:t har föreslagit att dispens skall kunna lämnas de länsstyrelser som inte är klara den 1 januari 1963. Då vi betraktar som synnerligen angelägen den ofta kanske mycket grannliga uppgiften att — i vissa fall genom överläggningar mellan två eller flera länsstyrelser — komma överens om de nya kommungränserna, anser vi det viktigt att detta arbete inte behöver forceras. Ett annat skäl härför är länsstyrelsernas svårigheter att arbetstekniskt klara uppgiften under loppet av ett år. Dispensgivningen bör därför tillämpas mycket generöst. Även om vi emellertid i och för sig menar, att en datumgräns är motiverad för att påskynda planeringen i de områden där denna relativt lätt går att genomföra, kan det ifrågasättas om denna gräns, bl. a.

beroende på den förskjutning av riksdagsbehandlingen som skett, inte borde skjutas framåt i tiden, förslagsvis till den 30 juni 1963.

Ett annat problem är ojämnheten i skatteunderlaget mellan olika kommuner, som även efter en ny kommunindelning kvarstår, om ej särskilda åtgärder vidtages. Den särskilda propositionen om övergångsersättningar löser icke dessa ojämnheter på längre sikt. I förhoppning att pågående utredningar om statsbidrag och skatteutjämning inom kort kan resultera i en bättre ställning för de svaga kommunerna anser vi oss i detta sammanhang kunna avstå från konkreta förslag i dessa avseenden.

Ett större och principiellt problemkomplex, där behovet av skatteutjämningsåtgärder är en delfråga, är det kompetensmässiga förhållandet mellan kommunerna och staten. Lika viktigt som det är att man genom en ny kommunindelning skapar effektivare förvaltningsenheter och därmed bättre förutsättningar för en väl fungerande kommunal demokrati är att den kommunala självbestämmanderätten inte onödigtvis kringskäres av med statsbidragsgivningen förbundna direktiv.

En ny kommunindelning kräver anpassning av de lagar och andra bestämmelser som reglerar den kommunala verksamheten. Dessa är tillkomna för andra förhållanden och bör i och med en ny indelning bli föremål för översyn. Den kommunala lagstiftningen bör t. ex. kunna ges större lokal anpassning än vad som nu sker. Ur det förhållandet att kommunerna bättre anpassar sin verksamhet efter lokala behov kan säkerligen utvinnas betydande samhällsekonomiska och administrativa fördelar. Enligt vår uppfattning är det allmänt sett önskvärt att ytterligare stärka den kommunala självstyrelsen och ge kommunerna än bättre förutsättningar att fullfölja strävandena att anpassa sin verksamhet efter utvecklingen. Förenklade bestämmelser i förfaranderegler och i arbetsgången av kommunala ärenden, som är underkastade lagstiftning, är enligt vår mening önskvärda.

Helt visst kommer det, i och med att vi får större enheter på flertalet kommunala förvaltningsområden, att föreligga ekonomiska och personella resurser till ökad och fördjupad verksamhet. Förutsättningarna ökar inte blott för att höja effektiviteten, utan möjlighet bör också föreligga att öka kommunernas befogenheter. De frågor, som sammanhänger med den rätta fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan statliga, primär- och sekundärkommunala myndigheter, och den rätt att kontrollera och ingripa som tillkommer statens företrädare gentemot kommunerna, bör också i detta sammanhang beaktas.

Enligt vår mening bör sålunda frågan om den kommunala speciallagstiftningens anpassning till de ändrade arbetsförutsättningarna efter en nyindelning tas upp till övervägande. Den av oss önskade genomgången av lagstiftningen, arbetsrutinerna och eventuella förskjutningar i arbetsfördelningen bör verkställas med det snaraste. Vi tror att en inventering och en efter denna företagen översyn av lagar och bestämmelser kommer att positivt

påverka opinionen för en nyindelning. Tiden fram till en mera allmän övergång till indelningsändringar bör sålunda enligt vår mening utnyttjas till föreslagen översyn.

Med stöd av det ovan anförda hemställer vi,

att riksdagen vid sin behandling av proposition nr 180 i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära en sådan översyn av de lagar och andra bestämmelser som reglerar den kommunala verksamheten att en anpassning sker till de nya förhållanden som kommer att gälla efter en revision av rikets indelning i primärkommuner,

att den i övergångsbestämmelserna till 2 a § angivna datumgränsen den 31 december 1962 förskjutes så mycket att länsstyrelserna får tillräcklig tid att förarbeta och färdigställa indelningsplanerna samt att riksdagen uttalar att dispensgivningen från datumgränsen tillämpas med generositet samt

att riksdagen i denna skrivelse även ville ge till känna vad som i övrigt anförts i denna motion beträffande åtgärder, ägnade att inom ramen för en ny kommunindelning skapa förutsättningar för en effektivt fungerande kommunal självstyrelse med bevarat och förstärkt medborgarinflytande i fråga om kommunens angelägenheter.

Stockholm den 17 november 1961

Mac P. Hamrin
i Kalmar

Augustinus Keijer

Carl-Gustav Enskog

Olle Westberg

Sven Gustafson
i Göteborg

Wald. Svensson
i Ljungskile

Matteus Berglund

Sigvard Larsson
i Umeå

Sven Antby

Erik Tobé

Elias Jönsson
i Ingemarsgården