

Nr 859

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

(Lika lydande med motion nr 714 i Första kammaren)

Den kommunala självstyrelsen är av oskattbart värde för vårt samhällsskick. Inom dess ram löses betydande förvaltningsuppgifter, och dess för medborgarna fostrande betydelse är mycket stor. Den kommunala självstyrelsen bör därför icke utan synnerligen tvingande omständigheter inskränkas eller urholkas.

Det är inte möjligt att en gång för alla fastslå vilka uppgifter som bör åvila kommunerna, lika litet som det en gång för alla kan fastslås hur stora de kommunala enheterna bör vara. Vissa principiella synpunkter bör dock vara vägledande. På primärkommunerna bör sålunda i och för sig endast vila sådana förvaltningsuppgifter som syftar till att tillvarataga den särskilda ortens intressen och möjligheter, som kan ges en till kommunen begränsad räckvidd, som är av betydelse för den lokala miljön och som rimligen kostnadsmässigt kan bäras av kommunens invånare. Det är också av betydelse att verksamheten begränsas till att omfatta sådana uppgifter som är av intresse för kommuninvånarna i gemen och att den inte spänner över områden som lämpligare kan bedrivas i andra verksamhetsformer. Där kommunerna av lämplighetsskäl ålägges att ombesörja verksamhet av i princip statlig karaktär, bör kostnaderna i det väsentliga bäras av staten och blott så mycket läggas på kommunerna som kan vara erforderligt för att nödig aktsamhet skall iakttagas vad utgifterna beträffar. Det är av vikt att den kommunala självstyrelsen inte omvandlas till en institution för effektuerande av statliga beslut, som kommunerna måste följa till punkt och pricka, antingen på grund av lagens bokstav eller på grund av statsbidragsbestämmelser som i praktiken blir tvingande.

Under de sista årtiondena har den primärkommunala verksamheten liksom landstingens verksamhet ökat, och kostnaderna har stigit i snabb takt. Det sjunkande penningvärdet har medfört att de skatteunderlagsgraderade statsbidragen till kommunerna urholkats, så att de endast i ringa grad motsvarar den andel av kommunernas kostnader som ursprungligen avsetts. Frågan om kostnadsfördelningen måste därför, liksom även frågan om förvaltningsuppgifternas fördelning, omprövas under utvecklingens gång.

Genom 1862 års kommunalförfattningar gjordes de gamla sockengränserna

till kommungränser, och 1952 skapades nya kommungränser i betydande delar av riket genom att de förutvarande kommunerna sammanfördes till storkommuner. År 1959 började indelningsfrågan på nytt utredas av indelningssakkunniga, vilka 1961 avgav ett betänkande, Principer för en ny kommunindelning (SOU 1961:9), överlämnat i februari 1961.

De sakkunniga fann en kommungränsrevision påkallad av huvudsakligast fyra omständigheter: befolkningsomflyttningen, kommunernas varierande ekonomiska bärkraft, de primärkommunala förvaltningsuppgifternas utvidgning och det interkommunala samarbetets ökade omfattning och betydelse.

De nya kommunerna bör, enligt de sakkunniga, baseras på näringsgeografiskt bestämda regioner. Varje sålunda nyskapad kommun skall innehålla tätort och glesbygd. Riktpunkten för kommunernas befolkningsunderlag bör vara lägst 8 000 invånare år 1975. Ett enhetligt kommunbegrepp bör ersätta de nuvarande begreppen stad, köping och landskommun. En indelning i kommunblock bör göras, och i varje block skall inrättas en samarbetsnämnd enligt av de sakkunniga föreslagen Lag om kommunala samarbetsnämnder.

I proposition nr 180 föreslår Kungl. Maj:t, att riksdagen skall dels antaga förslag till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, dels ock godkänna de av statsrådet och chefen för inrikesdepartementet förordade principerna för uppgörande av planer för kommunindelning.

Statsrådet hävdar, att en översyn av den nuvarande kommunindelningen är nödvändig. De nya kommunerna bör såvitt möjligt utgöras av i näringsgeografiskt hänseende sammanhängande regioner. Från denna utgångspunkt blir invånarantalet i många fall av endast sekundär betydelse. En riktpunkt bör dock av olika skäl uppställas och som minsta befolkningsunderlag bör därvid sättas 8 000 invånare år 1975. Principerna kan inte göras helt undantagslösa. Speciella förhållanden kan motivera modifikationer i fråga om centralortsprincipen. Undantag i vad avser riktpunkten för lägsta befolkningsunderlag kan bli nödvändiga bl. a. inom områden med gles befolkning och stora avstånd. Även andra förhållanden kan motivera att ett lägre befolkningstal godkännes.

Länsstyrelserna bör enligt statsrådet få i uppdrag att var och en i sitt län leda planeringsarbetet i samråd med kommunerna och berörda länsmyndigheter. Vid ställningstaganden som kan leda till ändring av länsgränser bör samråd ske även med landstingets förvaltningsutskott. De av länsstyrelserna uppgjorda planerna skall fastställas av Kungl. Maj:t, dit de bör ingivas senast den 31 december 1962.

En sådan plan måste enligt statsrådet bli vägledande för kommande ansökningar om indelningsändringar. I och för sig bör visserligen intet hindra Kungl. Maj:t att i ett enskilt indelningsärende frångå planen, men detta

bör endast förekomma undantagsvis — om så anses påkallat av utvecklingen i de av indelningsändringen berörda kommunerna eller av andra särskilda skäl. En sammanläggning av blott en del av de kommuner som enligt planen skulle bilda en storkommun bör därvid inte betraktas som ett frångående av planen utan som en etapp i förverkligandet av denna. Planerna bör ständigt hållas aktuella genom att ändringar vid behov företages enligt den i propositionen förut angivna ordningen.

Departementschefen väntar sig att de sålunda uppgjorda planerna för kommunindelning skall kunna bli incitament för önskvärt samgående mellan kommuner och verka vägledande på det interkommunala samarbetets inriktning. I åtskilliga kommunblock kunde kommunerna redan från början finna det förenligt med sina intressen att utse en samarbetsnämnd för att få ett forum för överläggningar i gemensamma angelägenheter. Länsstyrelserna bör med uppmärksamhet följa utvecklingen i detta avseende och taga initiativ till bildande av samarbetsnämnder.

Statsrådet avvisar därmed tanken på att inrättandet av samarbetsområden och samarbetsnämnder i dessa skall vara obligatoriska åtgärder. I remissyttrandena har förslaget att låta en ny kommunindelning växa fram genom kommunernas frivilliga medverkan vunnit klar anslutning, och statsrådet har kommit till den uppfattningen att »tvångsåtgärder i nuvarande läge inte är påkallade».

Statsrådet är inte heller beredd att nu taga upp den av de sakkunniga väckta frågan om en enhetlig typ av primärkommuner utan vill låta denna anstå till en utredning gjorts rörande alla de med införandet av en enhetlig kommuntyp sammanhängande problemen.

Föreliggande proposition innebär otvivelaktigt förbättringar i jämförelse med de sakkunnigas förslag. Enligt vår mening kvarstår emellertid i förslaget alltjämt brister som det är angeläget att riksdagen söker häva.

Över huvud taget förefaller det oss som om frågan om revision av de kommunala gränserna forcerats på ett sätt som inte varit nödvändigt. Utredningen arbetade i så snabbt tempo, att två av de sakkunniga i särskilt yttrande ansåg sig böra påtala detta under framhållande av att möjligheterna att analysera och penetrera olika spörsmål av betydelse för ställningstagandena varit begränsade. Tidsnöden medgav icke, anser de, någon grundligare prövning av de värderingar och omdömen som kommer till uttryck i betänkandet. Den tillmätta remisstiden blev vidare, trots förlängning efter yrkanden från skilda håll, mycket knapp. En fråga av den omfattning och art det här gäller borde kunna få prövas utan pressande tidsnöd, helst som den nuvarande kommunindelningen inte bestått längre tid än sedan 1952. Detta år nedgick antalet rena landskommuner från 2 281 till 816.

Vi anser vidare, att ett principiellt ställningstagande till frågan om kommungränserna borde ha föregåtts av allsidiga utredningar både i fråga om förvaltningsuppgifternas fördelning och beträffande fördelningen av för-

valtningsuppgifternas kostnader. Även om det i och för sig förebringats goda skäl för en översyn av kommungränserna, får man nämligen komma ihåg att gränsförändringar enbart icke löser alla hithörande problem. När sådana utredningar hittills icke föreslagits, är det angeläget att de snarast igångsättes och bedrivs så skyndsamt, att det samarbete och de sammanläggningar som kommunerna har att söka sig fram till kan skapa enheter, vilka i fråga om storlek och befolkningsunderlag kommer att stå i samklang med kommunernas framtida uppgifter och ekonomiska möjligheter. För vår del utgår vi från att de kommunala kostnaderna för polis- och åklagarväsen skall avlyftas från kommunerna. Det är vidare, för att här anföra ytterligare exempel, vår uppfattning att kommunerna bör avlastas en väsentlig del av sina kostnader för folkpensioneringen liksom också de kostnader för det obligatoriska skolväsendet som kommunerna icke kan påverka, såsom den återstående kommunala andelen av lärarlönerna.

De av oss föreslagna utredningarna behöver givetvis inte hindra kommuner som redan nu förhandlar om sammanläggningar eller som kan komma att upptaga sådana förhandlingar inom den närmaste tiden att ansöka om och få godkännande av sammanläggningar.

Stor vikt har tillmätts det förhållandet att en betydande avflyttning skett och alltjämt fortgår från den egentliga landsbygden till städer och andra tätorter. Vilken den framtida utvecklingen blir kan man emellertid inte med någon säkerhet förutse. I remissyttrandena till indelningssakkunnigas betänkande anföres från en del kommuner, att skäl finns för antagandet att den nuvarande förflyttningen från landsbygden till städer och tätorter skall avstanna. Specialodlingar inom jordbruket kräver mera arbetskraft, och skogsbruket behöver också mera arbetskraft i framtiden. Folkförflyttningen från landsbygden kan för övrigt inte gå längre än till en viss gräns, om jordbruk skall kunna bedrivas som näring. Bilismens utveckling kommer här utan tvekan att spela en stor roll. Avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen får härigenom allt mindre betydelse. Allt fler personer med tätorten som arbetsplats finner det med sin och familjens trivsel förenligt att förlägga sin bostad — merendels i egnahemmets form — till områden som kan ligga ganska långt från tätorten. Får en sådan rörelse större fart, såsom skett i USA, kan det rent av hända att befolkningsomflyttningen efter hand går i motsatt riktning mot den hittillsvarande.

En del remissinstanser anser vidare att bildandet av regionkommuner skulle påskynda landsbygdens avfolkning. Kommunmedlemmarna i kommunernas perifera delar kommer nämligen inte att kunna få samma kommunala service som de i de centrala tätorterna boende, men de får betala samma kommunalskatt och kan därför finna det angeläget att flytta till tätorten. I varje fall blir detta angelägnare än nu, då den sämre servicen dock kostar mindre i skatt.

Den skatteutjämning som må inträda vid en kommunsammanslagning

blir av lokal karaktär. De verkligt stora skillnaderna i kommunalt skatte-tryck — skillnaderna mellan olika delar av landet — kommer man inte åt på detta sätt. Skattekraften kan ju inte stiga för att man slår ihop ett antal kommuner med var för sig svagt skatteunderlag. Därtill är det ingalunda så att de minsta kommunerna, ytmässigt och befolkningsmässigt, har den högsta utdebiteringen och inte heller så att stora kommuner regelmässigt har låg utdebitering.

Vad förvaltningsuppgifterna beträffar har ett stort antal kommuner vid remissförfarandet anfört, att man borde ompröva huvudmannskapet beträffande hela eller delar av grundskolan. Att polisväsendet överföres till staten har icke mött några gensagor.

I propositionen anför statsrådet och chefen för inrikesdepartementet att skolan tillhör de miljöskapande ting som bör förvaltas lokalt. Det må häremot erinras att det kommunala inflytandet på skolans område redan nu är mycket begränsat, och det synes ovisst om det miljöskapande inflytandet blir större om vad som återstår av kommunalt inflytande ligger hos en väldig regionkommun än om det ligger hos exempelvis landsting eller länsstyrelse.

På socialvårdens område torde det vara obestriddigt att den önskvärda kännedomen om människorna uppnås lättare i mindre enheter än i större. Erfarenheter från våra största kommuner tyder i vart fall på att socialvården där är svårskött och komplicerad och att tätortsbildningar i och för sig skapar icke önskvärda sociala problem. Inte heller är alltid det mest rationella det önskvärda, t. ex. inom åldringsvården. Att bara kalkylera med stora ålderdomshem av anstaltstyp är inhumant. Hörda myndigheter har visserligen uttalat sig för stora ålderdomshem, men en part har inte fått yttra sig — de gamla själva.

Att nuvarande former för interkommunalt samarbete inte är helt tillfredsställande får inte bortskymma att åtskilliga yttrat sig positivt därom i sina remissvar. Enligt vår mening finns anledning att pröva vilka åtgärder som skulle kunna vidtagas för att underlätta och förenkla interkommunal samverkan. Att denna i vissa fall kan förenklas visar skolberedningens förslag beträffande grundskolan.

Regionprincipen för kommunbildning kommer att skapa mycket stora kommuner kring stora centralorter med vidsträckt influensområde. Mäktiga tätortsbildningar kommer i vissa fall att förenas med stora områden med glesbefolkning. I andra fall kommer mindre tätorter att läggas samman med befolkningsrik landsbygd. Stora motsättningar kan väntas mellan olika intressen i sådana fall.

Centralortstanken kan, som antytts i vissa remissvar, leda till att centralorten kommer att gynnas på bekostnad av övriga mindre tätorter i kommunen. Dessa mindre tätorter kan många gånger ha goda naturliga utvecklingsmöjligheter, och det får beaktas att stora allmänna investeringar ned-

lagts där under senare år. Lantmäteristyrelsen anför i sitt remissvar, att en alltför ensidig tillämpning av principen att bygga kommunindelningen på de nu dominerande tätorterna innebär att man därigenom mekaniskt låter det nuvarande läget bestämma den framtida målsättningen. Kommunindelningsreformen får med andra ord mera karaktär av en förstärkning av den hittillsvarande spontana utvecklingen än av en positiv samhällsplanering. Effekten skulle således lätt bli att heterogeniteten inom området genom indelningsreformen ökas i ett accelererat tempo med i ogynnsamma fall en påskyndad utarmning av landsbygdsmiljön som följd. Då de näringsgeografiska synpunkterna icke bör få vara ensidigt dominanta över miljösynpunkterna, håller lantmäteristyrelsen före att det icke generellt kan sägas, att en kanalisering av befolkningsrörelsen inom en region mot en enda tätort är att föredraga framför en fördelning på flera.

En granskning av kommunernas remissyttranden visar att de mindre kommunerna procentuellt sett är minst intresserade av en ny sammanslagning, under det att kommuner som redan nu har den erforderliga storleken är mest intresserade. Ändå borde reformen ju i första hand syfta till att gagna just de små kommunerna. Denna märkliga omständighet förtjänar beaktande vid frågans behandling.

En planering för kommunblock har emellertid även enligt vår mening sitt berättigande, detta därför att ett stort antal kommuner förhandlar om sammanslagningar redan nu och därför att många sådana förhandlingar torde komma att inledas inom en nära framtid. För att dess ärenden skall kunna handläggas på ett ändamålsenligt sätt bör plan för varje län finnas. Vi anser att planen skall vara ett arbetsinstrument, som inte får vara absolut bindande vid kommunsammanläggningar och som absolut inte får vara bindande för interkommunal samverkan. I likhet med departementschefen vill vi framhålla och bestämt understryka, att interkommunal samverkan kommer att erfordras även om vårt land i sin helhet indelas i kommuner enligt regionsprincipen. Detta förefaller oss bli påkallat framför allt på skolans område och då det gäller lösandet av vatten- och avloppsfrågor.

Enligt propositionen skall kommungränsregleringen genomföras under kommunernas frivilliga medverkan. I sitt yttrande avvisar statsrådet obligatoriska samarbetsområden och samarbetsnämnder. Huruvida samarbetsnämnder inrättas eller inte skall bero på kommunerna själva. Vi vill starkt understryka denna frivillighetsprincip. Det får under inga villkor bli så att det stannar vid en frivillighet på papperet.

I syfte att befästa och ytterligare markera frivilligheten vill vi förorda vissa ändringar, i första hand i den föreslagna 2 a § indelningslagen. Att länsstyrelsen i vissa fall skall ha rätt att frångå principen om regionkommuner bör sålunda angivas i lagtexten. Vidare förordar vi, att planen skall upprättas med utgångspunkt från att landsbygdsområden såvitt möjligt sammanföres med varandra kring mindre tätorter och inte i onödan lägges

samman med större städer. Slutligen finner vi det angeläget att planen får fastställas av länsstyrelsen och ej av Kungl. Maj:t.

Ytterst betänkligt finner vi departementschefens förslag att Kungl. Maj:t skall för 1967 års riksdag redovisa den utveckling som ägt rum i fråga om det interkommunala samarbetet och sammanslagningen av kommuner samt underställa riksdagens prövning frågan huruvida de nu aktuella åtgärderna varit »till fyllest». Ser man detta mot bakgrunden av ett annat uttalande av departementschefen, nämligen att tvångsåtgärder i »nuvarande» läge inte är påkallade, får man lätt det intrycket att departementschefen blott vill ge kommunerna en tidsfrist och därefter är beredd att tillgripa tvångsåtgärder. Vi motsätter oss bestämt varje tankegång i sådan riktning och hemställer att riksdagen i ett uttalande direkt ansluter sig till denna vår uppfattning.

Under förutsättning att de av oss föreslagna modifikationerna i Kungl. Maj:ts förslag genomföres är vi beredda att biträda propositionen. Utan dessa ändringar är propositionen för vår del icke möjlig att godtaga.

Oavsett om största varsamhet iakttages och oavsett om frivilligprincipen blir den bärande i arbetet med skapandet av nya kommungränser, kommer ändå många problem och svårigheter att möta. Glesbebyggda trakter, där människorna är i hög medelålder, och med långa avstånd och besvärliga kommunikationer kommer att ingå i den bilden. Planerna för nya kommuner bygger i hög grad på bilismen, dess utveckling hittills och dess väntade utveckling. Alla människor kommer dock aldrig att äga och kunna köra bil. De gamla, de mycket unga, en del sjuka och handikappade kommer att få svårigheter att nå kommuncentrum, i den mån en gles befolkning inte kan bära upp kollektiva trafikmedel. Det kan tänkas att representanter för vissa kommunala förvaltningar måste anordna något slag av mottagningar ute i kommunernas periferi, och det är möjligt att de socialvårdande uppgifterna måste skötas genom t. ex. delegation till nämndsledamöter i olika distrikt av kommunen, möjligen sammanfallande med t. ex. den kyrkliga indelningen. Vi väntar oss att Kungl. Maj:t följer dessa frågor med den största uppmärksamhet och därvid föreslår de ändringar i lagar och författningar som kan påkallas av utvecklingen.

Med hänsyn till att bilismen intar en framträdande plats i motivkretsen vill vi betona angelägenheten av att kommunikationsfrågorna uppmärksammas, så att bilismen inte betungas genom hård beskattning och så att erforderliga medel ställes till förfogande för utbyggnad och underhåll av vägnätet.

Åberopande det anförda hemställer vi,

A. att riksdagen måtte

1. antaga det vid propositionen fogade förslaget till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om änd-

ring i kommunal och ecklesiastik indelning med den ändring att 2 a § erhåller följande lydelse:

För varje län skall finnas en av länsstyrelsen fastställd plan, som utvisar den med hänsyn till befolkningsförhållandena och den ekonomiska utvecklingen ävensom de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet samt förhållandena i övrigt lämpligaste indelningen av länet i kommuner. Där särskilda skäl tala för att enskilda kommuner ej lämpligen böra infogas i ett regionområde, skall hänsyn härtill tagas. Vidare skall iakttagas, att landsbygdsområden såvitt möjligt böra sammanföras med varandra kring mindre tätorter och icke annat än i särskilda fall läggas samman med större städer.

Innan förslag till sådan plan eller ändring därav upprättas av länsstyrelsen, skall denna hava samråd med företrädare för kommunerna och de av kommunindelningsfrågor särskilt berörda myndigheterna i länet. Länsstyrelsen skall före fastställandet bereda kommunerna och landstingets förvaltningsutskott tillfälle att inom 3 månader inkomma med yttrande över förslaget.

2. i skrivelse till Kungl. Maj:t

a) hemställa, att Kungl. Maj:t måtte snarast låta verkställa utredning och för riksdagen framlägga förslag rörande vilka förvaltningsuppgifter som kan och bör avlyftas primärkommunerna;

b) hemställa, att Kungl. Maj:t måtte, med utgångspunkt från principen att kommunerna ej skall belastas med kostnader över vilka de ej har någon bestämmanderätt, snarast låta verkställa utredning och för riksdagen framlägga förslag om hur kostnaderna för förvaltningsuppgifterna skall fördelas mellan stat, landsting och primärkommuner;

c) uttala, att enligt riksdagens mening Kungl. Maj:t icke bör för närvarande taga ställning till frågan, huruvida och när nya förslag skall föreläggas riksdagen i kommunindelningsfrågan;

B. eller att, därest förslagen under A. icke vinner bifall, riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 180.

Stockholm den 17 november 1961

Gunnar Heckscher

Jarl Hjalmarson

Leif Cassel

Tage Magnusson

T. G. von Seth

Ernst V. Staxäng

Carl Östlund

Eric Nilsson

i Svalöv