

Nr 1196

Av herr Holmberg m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 103, med förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen.

(Lika lydande med motion nr 1040 i Första kammaren)

Det i proposition 103 framlagda förslaget till speciallagstiftning i kommunindelningsfrågan innebär ett direkt åsidosättande av riksdagens år 1962 fattade kommunblocksbeslut. Beslutet byggde på ett betänkande från indelningssakkunniga, proposition 1961:180 och konstitutionsutskottets utlåtande 1962:1. Under frågans behandling markerades allt kraftigare frivilligheten i sammanläggningsfrågan. Konstitutionsutskottets, av riksdagen godtagna, skrivning i detta avseende citeras i proposition 103 och må upprepas här:

”Även om utvecklingen i fråga om sammanslagning av kommuner eller samverkan inom kommunblocken skulle ske långsammare än beräknat bör detta ej få motivera tvångsåtgärder från statsmakternas sida.”

Tydligare kan det icke sägas. Ett upphävande av frivillighetsprincipen i kommunblocksfrågan är att medvetet frångå riksdagens beslut.

Riksdagsbeslutet 1962 var principiellt. Riksdagen tog icke ställning till indelningsfrågorna i detalj utan uttalade sig för en indelningsändring byggd på regionprincipen med näringsgeografiskt uppbyggda kommunblock med centralort och ett år 1975 beräknat minimiantal av 8 000 innevånare. Indelning av landet i kommunblock verkställdes av länsstyrelserna och fastställdes på riksdagens uppdrag av Kungl. Maj:t. Kungörelse utfärdades år 1964 (SFS 1964:162). 1 037 storkommuner skulle enligt den slutförda indelningen bli 282 kommunblock, varav 37 utgjordes av tidigare hela kommuner och 245 skulle tillskapas genom sammanläggning. 24 av kommunblocken berörde mer än ett län.

Riksdagen fastslog genom beslutet 1962 att sammanläggningen av kommuner till kommunblock skulle ske successivt. Reformen avsågs växa fram allteftersom en sammanläggning av kommunerna var motiverad. Frivilligheten var klart markerad med utgångspunkt i att kommunerna själva skulle vara inställda på sammanläggning. *Värdet av en successivt framväxande sammanläggning allteftersom opinionsläget i kommunerna motiverade detta underströks kraftigt.* Riksdagen avvisade regeringens i propositionen framförda yrkande att läget i sammanläggningsfrågan skulle avläsas år 1967.

För att underlätta samverkan inom blocken och för att förbereda kommunsammanläggning föreslogs inrättandet av ett särskilt organ på blocknivå — ”samarbets-

nämnd". Inrättande av och deltagande i samarbetsnämnd gjordes frivilligt, och samarbetsnämnden tillades inga beslutsfunktioner.

Av sammanfattningen framgår att riksdagen vid sitt kommunblocksbeslut år 1962 avsåg att sammanläggningen i alla stadier skulle få frivillighetens prägel och att några framtida tvångsåtgärder icke skulle få komma i fråga.

Ledamöter av regeringen har, i anslutning till interpellationsdebatter i riksdagen, vid flera tillfällen de senaste åren deklarerat att något frångående av frivilligheten i indelningsfrågan icke varit aktuell.

Departementschefen framhåller i propositionen att det kan ifrågasättas om den nuvarande takten i sammanläggningen är tillfredsställande.

I realiteten kunde de första kommunsammanläggningarna icke genomföras förrän den 1 januari 1967 och den andra omgången sammanläggningar först den 1 januari 1969. Vi kan således inte dela uppfattningen att kommunerna genomför sammanläggningen i alltför långsam takt. Någon av riksdagen godtagen tidsplan har icke funnits och har icke heller varit avsedd att finnas.

Då vi icke blivit övertygade om departementschefens argumentering för tvångslagstiftning, håller vi fast vid det av riksdagen tidigare starkt understrukna kravet på frivillighet i kommunblocksfrågan.

Indelningsfrågor

Administrativt och organisatoriskt avsåg storkommunreformen 1952 att skapa förutsättningar för en upprustning av den kommunala förvaltningen samtidigt som — relativt sett — ekonomiskt starkare enheter skapades. Storkommunreformen var icke frivillig och upplevdes av många som ett avgörande intrång i den kommunala självstyrelsen. 2 500 kommuner blev i ett slag 1 037 storkommuner.

I riksdagen uttalades att storkommunreformen var så genomgripande att den torde onödiggöra ytterligare kommunsammanläggningar i detta sekel. Tio år därefter beslutade riksdagen att landet skulle indelas i kommunblock. Kommunblocken är uppenbarligen icke slutmålet.

Samtidigt med den aktuella frågan om ett fullföljande och slutförande av kommunblocksreformen diskuteras allvarligt huruvida en indelning av landet i 282 block ger rimlig kommunstorlek. I planerings-sammanhang talas allt oftare om de 70 A-regionerna, och redan 1967 framhöll generaldirektören i AMS — med instämmande av dåvarande inrikesministern Rune Johansson — att det vore realistiskt att tänka sig 70 regioner som nästa steg i utvecklingen.

Den i accelererande takt genomförda minskningen av antalet lokala enheter skapar ett avstånd mellan dem som har att fatta lokala beslut och dem som är beroende av dessa beslut. Antalet kommunala förtroendeposter minskar och därmed möjligheterna till en aktiv samhällsinsats.

Som vi tidigare framhållit gjordes kommunblocksindelningen 1963—1964. Alldeles tydligt har befolkningsutvecklingen, näringslivslokaliseringen och t. ex. kommunikationerna i många av kommunblocken *icke* följt den prognos som utgjorde underlag för indelningen. Många kommunblock torde därför i dag kunna sägas

vara felkonstruerade utifrån de näringsgeografiska kriterier som var vägledande när indelningen gjordes.

I propositionen framhålls att möjligheter skall öppnas för justering av kommunblocksgänser och blocktillhörighet. Detta förefaller vara nödvändigt och klokt. En justering av blocktillhörighet på ett håll påverkar emellertid omedelbart närliggande kommunblock. Kombinationen av kommunblocksjustering och tvångslagsstiftning synes illa genomtänkt.

Kommunal demokrati

Inga delade meningar råder om nödvändigheten av reformer som underlättar kommunernas framtida verksamhet. Ett omfattande utredningsarbete av dessa frågor pågår och kommer inom de närmaste åren att bli föremål för riksdagens ställningstagande. Som vi tidigare framhållit kan kommunindelningsfrågorna icke bedömas enbart med utgångspunkt i effektivitet och rationell administration. Väsentligen skall bedömningen göras på lokal nivå och även innefatta möjligheter till bevarat medborgarinflytande och insyn.

Kommunalrättskommittén och kommunalvalskommittén liksom i sammanhanget kanske viktigast kommunalforskningsgruppen arbetar från helt olika utgångspunkter med dessa frågeställningar. Vi anser det självklart att ställning toges till deras respektive förslag innan ny lagstiftning beslutas. Det lokalt förankrade medborgarinflytandet har haft en stark ställning i vårt land. En internationellt sett unik beslutanderätt har tillagts kommunerna. Som en följd av successiva indelningsändringar minskar bruttoantalet kommunala förtroendeposter. Oberoende av vår inställning till behovet av ekonomiskt starka regionala och lokala enheter är det ur demokratins synpunkt allvarligt att möjlighet till samhällsinsatser minskar. Medborgerligt inflytande och kommunal självstyrelse förutsätter representation i beslutande organ. Plattform för meningsfyllda insatser på lokal nivå är fullmäktige eller nämnduppdrag i den egna kommunen. Plattformens bredd berör partiernas inre liv. Minskas denna alltför kraftigt, rekryteras färre människor till samhällsarbetet. Varje minskning av inflytandet i form av bortrationaliserade platser måste nödvändigtvis ersättas eller kompletteras med annan insyns- eller engagemangsform.

Detta nödvändiga medborgarinflytande berör icke enbart antalet platser i fullmäktigeförsamlingar och nämnder. Insyn i kommunalförvaltning och möjlighet att påverka beslut på lokal nivå kan och bör ses ur ett vidare perspektiv. Frågor kring kommunal parlamentarism, kommunala folkomröstningar, stadsdels- och kommundelsråd aktualiseras i sådant sammanhang.

Det är mot denna bakgrund vi anser att man skall se ställningstagandet från de kommuner som, med hänvisning till utredningarna på demokratiområdet, vill avvakta dessa innan man accepterar sammanläggning.

Kommunal kompetens

Uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner förändras från tid till annan. Den långa "kommunaliseringsepoken" ersattes vid tiden för andra världs-

kriget med en "centraliseringsepok". Uppgifterna har på alla plan vuxit i omfång och betydelse och krävt allt större ekonomiska och personella resurser.

Vid bedömningen av hur stora och hur många de lokala administrativa enheterna bör vara måste utgångspunkten naturligen vara de uppgifter som åvilar kommunerna.

Kompetensfördelningen på regional och lokal nivå har de senaste åren varit föremål för omfattande och principiellt långtgående utredningar. Ställningstagandena i kompetens- och huvudmannaskapsfrågor från dessa utredningars sida har varit starkt divergerande. I detta sammanhang kan det vara nog att nämna debatten om huvudmannaskapet för gymnasieskolan och åldringsvården. Ett successivt ändrat huvudmannaskap ändrar naturligen kraven på kommunstorlek. Kan det vara rimligt att framtvinga kommunsammanläggningar innan det kan anses fastslaget vilka uppgifter som skall åvila kommunblocken? De utredningar angående den framtida regionala verksamheten som slutförts de senaste åren får — om de genomföres — konsekvenser även på det kommunala planet.

I vissa remissyttranden framhålls att en omprövning av uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingskommunerna och kommunerna kan göra en indelningsreform obehövlig. I detta sammanhang åberopas den pågående länsdemokratiutredningen som ytterligare skäl mot en forcerad kommunsammanläggning. Från dessa och andra synpunkter hade det varit angeläget att riksdagen hade fått ta slutlig ställning till länsdemokratifrågorna innan ny lagstiftning i kommunblocksfrågan genomföres.

Möjlighet till översyn av kommunindelning och blocktillhörighet aviseras i propositionen. En sådan översyn bör kunna ske genom länsstyrelserna. Där anledning till revision av planen föreligger bör en sådan kunna underlätta samgående.

För en bedömning av sakläget i respektive block är det angeläget att kommunblocken gör sammanläggningsutredningar för att få fram det sakmaterial som erfordras. Kommunerna kan därefter själva avgöra lämplig tidpunkt för sammanläggning.

Dessa åtgärder — översyn av indelningen samt kommunblocksutredningar — synes vara att vida föredraga framför en tvångslagstiftning.

Vi konstaterar att statsmakterna icke lyckats motivera de mindre och medelstora kommunerna i avsedd utsträckning. Tillspetsat formuleras detta i ett remissvar sålunda: "Inte i något avseende innebär sammanläggning en fördel för vår kommun."

Detta är självfallet icke riktigt. Men argumentet framföres och ligger till grund för kommunens ställningstagande. Tillräckliga skäl för sammanläggning har tydligen icke kunnat presteras av länsstyrelserna, Kommunförbundets utredare eller i samarbetsnämnden. Mer än hälften av landets kommuner vill vänta med ställningstagandet i sammanläggningsfrågan.

Avslutningsvis finnes det anledning att ur indelningssakkunnigas betänkande återge följande:

Det synes — — — föreligga grundad anledning för antagandet att goda resultat skall kunna uppnås även utan tvångslagstiftning. Då därtill en kommunindelnings-

reform i dagens läge i första hand torde vara ett kommunernas eget intresse synes det rimligt att tillerkänna kommunerna största möjliga inflytande över dess utformning och takten för dess genomförande.

Det finns grundad anledning fasthålla vid denna uppfattning och därmed avvisa regeringens förslag om tvångslagstiftning i kommunindelningsfrågan.

Åberopande det anförda hemställas,

att riksdagen, med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 103 med förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte uttala att kommunblocksutredningar verkställas i samtliga kommunblock.

Stockholm den 28 april 1969

Yngve Holmberg (m)

Gösta Bohman (m)

Leif Cassel (m)

Rolf Eliasson (m)

Carl Eric Hedin (m)

Astrid Kristensson (m)

i Moholm

Tage Magnusson (m)

Karin Wetterström (m)

i Borås
