

Nr 103

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen; given Stockholms slott den 21 mars 1969.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över kommunikationsärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen.

GUSTAF ADOLF

Svante Lundkvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en särskild lag om ett förfarande som avses leda till att de planer för länens indelning i kommuner, som upprättats enligt 1962 års beslut om översyn av kommunindelningen, i huvudsak blir genomförda senast vid årsskiftet 1973/74. Enligt förslaget skall länsstyrelserna efter samråd med kommunerna och prövning av förutsättningarna för kommunsammanläggning och annan indelningsändring enligt planerna föreslå lämplig tidpunkt — den 1 januari 1971 eller den 1 januari 1974 — för ikraftträdandet av varje särskild indelningsändring. Anses i något fall förutsättningar för indelningsändring inte föreligga vid någon av dessa tidpunkter kan frågan om att låta indelningsändringen gå ut ur planen tas upp. Även andra ändringar av planen bör övervägas om det anses motiverat av ändrade förhållanden. Kungl. Maj:t prövar länsstyrelsernas förslag sedan bl. a. kommunerna yttrat sig över dem.

Lagen är avsedd att träda i kraft snarast möjligt.

Förslag

till

Lag**med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen]**

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Ändring i kommunindelningen enligt plan som fastställts med stöd av 2 a § lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning får göras utan hinder av vad som sägs i 3 § andra stycket samma lag.

I fråga om sådan ändring i kommunindelningen gäller i stället för 24 §, 25 § andra stycket, 28—30 och 32 §§ lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning 2—5 §§ denna lag. Omfattar ändring i kommunindelningen områden i mer än ett län, gäller dock i fråga om förfarandet vad Konungen bestämmer.

2 §.

Länsstyrelsen skall upprätta förslag till de indelningsändringar som behövs för att kommunindelning enligt fastställd plan skall kunna genomföras senast vid utgången av år 1973.

Innan förslag upprättas, skall länsstyrelsen överlägga med företrädare för kommunerna. Länsstyrelsen kan förordna om utredning som avses i 25 § första stycket lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.

3 §.

Länsstyrelsen skall överlämna förslagen till kammarkollegiet tillsammans med kommunernas yttranden i ärendet och övriga handlingar.

Kammarkollegiet skall med eget yttrande överlämna ärendet till Konungen.

4 §.

Kostnad för utredning som avses i 25 § första stycket lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning skall stanna på statsverket.

5 §.

Ytterligare bestämmelser om förfarandet meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling, och gäller till utgången av år 1973.

*Utdrag av protokollet över kommunikationsärenden, hållet inför
Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott
den 21 mars 1969.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, BENGTTSSON.

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Lundkvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om åtgärder för kommunindelningsreformens fullföljande och anför.

Inledning

Den genomgripande reform av den primärkommunala indelningen, som genomfördes den 1 januari 1952, grundade sig på lagen den 21 juni 1946 (nr 315) rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner. Denna lag gav Kungl. Maj:t befogenhet att fastställa en ny indelning. Genom reformen sammanlades kommuner som på grund av lågt invånarantal och svagt skatteunderlag inte ansågs kunna bära upp en egen kommunalförvaltning. Som en riktlinje för behovet av sammanläggningar hade statsmakterna angett en normalstorlek för kommuner som borde eftersträvas och en minimistorlek som inte utan särskilda skäl fick underskridas. Normalstorleken var 3 000 invånare och minimistorleken 2 000 invånare. Reformen ledde till en minskning av antalet primärkommuner från ca 2 500 till 1 037.

Endast några år efter det att denna reform slutförts började man på olika håll diskutera behovet av ytterligare sammanläggningar av kommuner. I flera fall genomfördes också kommunsammanläggningar som berörda kommuner ansökt om. Vid slutet av 1950-talet hade ett betydande antal kommuner börjat undersöka om det för deras del var lämpligt att bilda större enheter.

År 1959 tillkallades därför en utredning — indelningssakkunniga — för att överväga behovet av en ny indelningsreform. Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet Principer för en ny kommunindelning (SOU 1961: 9). På grundval härav fattade statsmakterna beslut angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (prop. 1961:180, KU

1962: 1, rskr 64). I detta beslut angavs riktlinjer för en fortsatt utveckling mot större kommunala enheter.

I en inom kommunikationsdepartementet upprättad promemoria (stencil K 1968: 13) har den hittillsvarande utvecklingen efter de antagna riktlinjerna redovisats. Vidare anges i promemorian några tänkbara alternativ till lagstiftning för att underlätta kommunindelningsreformens fullföljande.

Yttranden över promemorian har efter remiss avgetts av rikspolisstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, statens vägverk, statens planverk, statens brandinspektion, riksnämnden för kommunal beredskap, kammarkollegiet, statskontoret, statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet, skolöverstyrelsen, lantmäteristyrelsen, veterinärstyrelsen, statens naturvårdsverk, kommerskollegium, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, samtliga länsstyrelser, kommunalrättskommittén, bygglagutredningen, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Kooperativa förbundet (KF), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF).

Länsstyrelserna har lämnat yttranden från 24 landstings förvaltningsutskott och från 835 kommuner. Vissa länsstyrelser har bifogat yttranden från samarbetsnämnder i kommunblock inom länet.

Yttranden har vidare lämnats av planverket från nio länsarkitekter, av skolöverstyrelsen från nio länskolnämnder, av kommerskollegium från tio handelskammare, av länsstyrelsen i Uppsala län från länsarbetsnämnden, länsarkitekten, länsbostadsnämnden, länskolnämnden, vägförvaltningen och Uppsala länsavdelning av Svenska kommunförbundet, av länsstyrelsen i Östergötlands län från Östergötlands länsavdelning av Svenska kommunförbundet, av länsstyrelsen i Jönköpings län från länsarkitekten, länskolnämnden och vägförvaltningen, av länsstyrelsen i Kristianstads län från länsarbetsnämnden, länskolnämnden, länsveterinären, socialvårdskonsulenten, Skånes handelskammare, Kristianstads länsavdelning av Svenska kommunförbundet och Skånes provinsförbund av RLF, av länsstyrelsen i Malmöhus län från Sydvästra Skånes kommunalförbund, Nordvästra Skånes kommunalförbund och Mellanskånes planeringskommitté, av länsstyrelsen i Hallands län från länsarbetsnämnden, länsarkitekten, länsbostadsnämnden, länskolnämnden och överlantmätaren, av länsstyrelsen i Örebro län från länsarbetsnämnden, länsarkitekten, länsbostadsnämnden, länskolnämnden, vägförvaltningen och överlantmätaren, av länsstyrelsen i Kopparbergs län från länsarkitekten och överlantmätaren, av länsstyrelsen i Gävleborgs län från länsarkitekten och överlantmätaren samt av länsstyrelsen i Västerorrlands län från länsarkitekten, länsläkaren, socialvårdskonsulenten, vägförvaltningen och överlantmätaren.

Nuvarande förhållanden m. m.

Bestämmelser om kommunal indelningsändring

Ändring i den kommunala indelningen sker under de förutsättningar och på det sätt som anges i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (KIL).

Enligt 2 § KIL förordnar Kungl. Maj:t om ändring i kommunindelningen. Indelningsändring kan bestå i sammanläggning av kommuner eller överföring av område från en kommun till annan kommun. Genom indelningsändring kan kommuner upplösas eller ny kommun bildas.

Som nybildning av kommun betecknas enligt praxis bl. a. det fall att två eller flera landskommuner läggs samman till en kommun. Därmed upplöses alla kommuner som ingår i sammanläggningen. Om däremot en eller flera landskommuner läggs samman med stad eller köping eller köping läggs samman med stad leder detta inte, som vid sammanläggning av enbart landskommuner, till en nybildning. I stället anses i förra fallet staden eller köpingen och i senare fallet staden bestå medan övriga kommuner upplöses. Den kommun som består betecknas som vidgad kommun.

I 3 § anges vissa förutsättningar som måste vara uppfyllda för att Kungl. Maj:t skall kunna förordna om indelningsändring. Som allmänna förutsättningar gäller att ändringen skall medföra fördelar för den kommunala förvaltningen eller lättnad eller utjämning i kommunala bördor eller främja den ekonomiska utvecklingen inom orten eller eljest medföra gagn.

Om en kommun som berörs av ändringen motsätter sig den eller villkor som är förenat med den och ändringen eller villkoret dessutom skulle vara till avsevärd olägenhet för kommunen, räcker det emellertid inte med att en eller flera allmänna förutsättningar är uppfyllda för att ändringen skall komma till stånd. Avsevärd olägenhet för en kommun anses enligt praxis uppstå bl. a. om kommunen skulle upplösas genom indelningsändringen. I dessa fall måste s. k. kvalificerade förutsättningar föreligga för att Kungl. Maj:t skall kunna förordna om ändringen. Denna måste vara föranledd av ett »betydande allmänt behov». Som exempel på när sådant behov föreligger anges i lagen att oregelbundenhet i rikets indelning vållar hinder eller olägenhet, att viss kommunal uppgift av större vikt är eftersatt så att avsevärd olägenhet uppkommit eller kan väntas uppkomma, att ett samhälles behov av utrymme för bostäder, industrier eller annat sådant ändamål inte kan tillgodoses inom samhällets område eller att den bestående indelningen lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten. Indelningsändring måste vidare vara nödvändig för att undanröja eller avsevärt minska missförhållandet.

Enligt 12 § skall ändring i den kommunala indelningen träda i kraft vid

början av det kalenderår som Kungl. Maj:t bestämmer och inte tidigare än åtta månader efter det att förordnande om ändring meddelats.

Vid nybildning av kommun skall enligt 18 § alltid förrättas val av fullmäktige i den nya kommunen. Vid andra indelningsändringar beror det enligt 14 § andra stycket på Kungl. Maj:ts prövning om nyval av fullmäktige i kommun enligt den nya indelningen skall ske. Förordnande om nyval meddelas enligt praxis när indelningsändringen medför en folkmängdsförskjutning av 15—25 %. Träder indelningsändring i kraft vid årsskifte efter ordinarie kommunalval meddelas dock inget förordnande av nyval. Det ordinarie valet får då avse kommunerna enligt den nya indelningen.

Under senare år har utbildats en praxis som inneburit att alla extra val av fullmäktige anordnats samtidigt med val till riksdagens andra kammare. Ikraftträdandet av indelningsändringar som föranlett nyval har således samordnats till årsskifte närmast efter ett år då allmänna val hållits.

I KIL ges vidare bestämmelser om fördelning av tillgångar och skulder och ekonomisk reglering i övrigt mellan kommunerna i samband med ändring i kommunal indelning, om utövande av den kommunala beslutanderätten under tiden mellan förordnande om indelningsändring och ikraftträdandet och om förfarandet i indelningsärendet m. m.

1962 års beslut om riktlinjer för översyn av kommunindelningen

I statsmakternas beslut år 1962 om översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner har riktlinjer lagts fast för en utveckling mot en från olika synpunkter lämpligare kommunindelning.

Enligt KU:s av riksdagen godkända utlåtande var det nödvändigt att skapa en fast grundval för framtida sammanläggningar av kommuner och att ge kommuner och myndigheter vägledning beträffande den från skilda synpunkter mest ändamålsenliga inriktningen av interkommunala samarbets- och sammanläggningssträvanden. Detta var motivet till den nya paragraf, 2 a §, som genom statsmakternas beslut infördes i KIL (SFS 1962: 35). Där föreskrivs att för varje län skall finnas en av Kungl. Maj:t fastställd plan som utvisar den med hänsyn till befolkningsförhållandena, den ekonomiska utvecklingen, de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet samt förhållandena i övrigt lämpligaste indelningen av länet i kommuner. Vidare regleras den ordning i vilken sådan plan skall upprättas eller ändras. Förslag upprättas av länsstyrelsen efter samråd med företrädare för kommunerna och de myndigheter i länet som särskilt berörs av kommunindelningsfrågor. Länsstyrelsen bereder kommunerna och landstingets förvaltningsutskott tillfälle att inom tre månader inkomma med yttrande över förslaget. Därefter överlämnas förslaget och övriga handlingar till Kungl. Maj:t. Enligt en övergångsbestämmelse skulle förslag första gången översändas till Kungl. Maj:t senast den 31 mars 1963.

Den omständigheten att indelningsplaner fastställts skall inte hindra att dessa frångås i ett indelningsärende om undantagsvis annan i ärendet förebragt utredning motiverar det. Eftersom 2 a § inte har begränsad giltighetstid skall aktuella indelningsplaner ständigt finnas.

Genom statsmakternas beslut lades vidare principer fast för hur dessa indelningsplaner skall utformas. Huvudprincipen är att till lämpliga nya kommuner (kommunblock) skall sammanföras näringsgeografiskt sammanhängande regioner. Dessa bör i regel vara så stora att befolkningsunderlaget i varje kommunblock kan beräknas uppgå till minst 8 000 invånare år 1975. I stockholms-, göteborgs- och malmöregionerna bör dock indelningsfrågorna bedömas efter andra grunder. Även i övrigt får modifieringar i grundsatserna göras om speciella förhållanden motiverar det.

Dessa principer förutsätter att kommuner och delar av kommuner kan sammanföras till kommunblock även om en kommun motsätter sig det. Länsgränser och andra administrativa gränser får inte heller hindra att kommunblocken ges den utformning som med hänsyn till kommunernas funktioner är mest ändamålsenlig. Det förutsätts att övriga indelningar i stället anpassas till kommunindelningen.

Utöver föreskrifter om planering för lämplig kommunindelning innehåller de antagna riktlinjerna inte några för kommunerna bindande bestämmelser. Man avsåg att i vart fall ett utvecklat interkommunalt samarbete skulle komma till stånd inom varje block men ett sådant samarbete skulle — fränsett de fall kommuner enligt viss speciallagstiftning kan åläggas samverka — kommunerna själva ta ställning till. Frågor om sammanläggningar och andra indelningsändringar enligt planerna prövas i vanlig ordning enligt KIL. KU framhöll i sitt utlåtande med eftertryck vad som redan understrukits i propositionen, nämligen att den indelningsreform, som kunde väntas efter hand växa fram på grundval av indelningsplanerna, avsågs få helt frivillig karaktär. Även om utvecklingen i fråga om sammanläggning av kommuner och samarbete i kommunblock skulle ske något långsammare än beräknat borde detta enligt utskottet inte få motivera tvångsåtgärder från statsmakternas sida.

Denna starkt markerade karaktär av frivillighet när det gäller reformens fullföljande ansågs dock inte utesluta vissa rekommendationer till kommunerna. Bl. a. förutsattes att dessa skulle inse värdet av att utse samarbetsnämnder i kommunblocken. Vidare uttalades att statsmakterna på skilda sätt borde verka i reformens syfte och ta lämpliga initiativ.

I riksdagsbeslutet angavs slutligen vissa frågor som aktualiserades av reformen. Särskilt den omständigheten att kommunerna i regel skulle omfatta långt större ytvidd än tidigare kunde t. ex. göra det önskvärt att genom ändringar i lagstiftningen vidga möjligheterna att anpassa den kommunala verksamheten efter lokala behov. Vidare kunde den allmänna höjning av den kommunala standarden som den föreslagna reformen beräknades med-

föra göra det aktuellt att öka kommunernas befogenheter på vissa områden och även ge rum för en minskning av det statliga inflytandet över den kommunala verksamheten. Vikten av att hålla intresset för de kommunala angelägenheterna levande kunde leda till åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratin. Med hänsyn till angelägenheten av att förefintliga hinder mot sammanläggning av städer och kringliggande landsbygd avlägsnades borde införandet av en enhetlig kommuntyp övervägas.

Fastställda planer för lämplig kommunindelning

Under åren 1963 och 1964 fastställde Kungl. Maj:t enligt 2 a § KIL planer för lämplig kommunindelning i varje län. Planerna redovisas i kungörelsen den 21 maj 1964 (nr 162) om fastställda planer för länens indelning i kommuner.

Beträffande 36 kommuner innebar ställningstagandet att de borde bestå oförändrade. Till detta antal får läggas Stockholms stad som inte berördes av planeringen. I övrigt sammanfördes kommuner eller delar av kommuner till sammanlagt 245 kommunblock. Planerna angav sålunda en indelning av landet i 282 kommuner.

I promemörior som enligt Kungl. Maj:ts förordnande fogades till besluten gjordes beträffande ett 20-tal kommunblock uttalanden om lämplig lösning om det framdeles skulle visa sig motiverat att sammanlägga dessa block med andra block. Ännu är inte någon av dessa ändringar genomförd. Framställningar om ändring av plan i andra avseenden har i ett 10-tal fall prövats av Kungl. Maj:t. Två av dessa framställningar har lett till ändring i den ursprungligen fastställda planen. Antalet kommunblock har därigenom minskat till 280. Flera frågor om ändring av kommunblock prövas f. n.

Genomförda indelningsändringar m. m.

Efter de ändringar i den kommunala indelningen som trätt i kraft vid ingången av år 1969 finns sammanlagt 75 kommuner som överensstämmer med fastställda indelningsplaner. Av dessa utgjorde 37 en kommun redan när planerna fastställdes. Genom sammanläggning färdigbildade kommuner är alltså 38. Följaktligen finns f. n. 205 egentliga kommunblock. Kommun-sammanslagningar har genomförts även i 53 av dessa block men dessa sammanläggningar har inte omfattat hela blocket. Indelningsändringarna har medfört att antalet kommuner i landet, som år 1963 var 1 006, nu minskat till 848.

Hur antalet kommunblock och genomförda indelningsändringar fördelar sig länsvis framgår av följande tabell.

Län	Antal kommunblock med centralort i länet	Antal färdigbildade kommuner 1969	Antal kommunblock i vilka indelningsändringar återstår 1969	Antal kommuner		
				1963	1969	Minskning
AB	25	11	14	53	49	4
C	7	2	5	25	22	3
D	7	1	6	39	36	3
E	12	2	10	44	40	4
F	12	3	9	54	51	3
G	8	—	8	42	39	3
H	12	3	9	50	36	14
I	1	—	1	14	14	—
K	5	3	2	21	12	9
L	13	1	12	57	46	11
M	17	3	14	70	50	20
N	5	—	5	39	36	3
O	15	4	11	43	38	5
P	17	3	14	66	56	10
R	16	3	13	56	43	13
S	18	4	14	51	47	4
T	12	8	4	31	24	7
U	11	4	7	27	23	4
W	15	3	12	47	38	9
X	10	1	9	39	35	4
Y	8	1	7	41	35	6
Z	8	—	8	34	32	2
AC	12	4	8	33	27	6
BD	14	11	3	30	19	11
Hela landet	280	75	205	1 006	848	158

Promemorian

I promemorian konstateras att omkring 250 kommuner berörts av de indelningsändringar som hittills kunnat genomföras och att enligt i oktober 1968 tillgängliga uppgifter ytterligare omkring 325 kommuner deltog i pågående överväganden om sammanläggning. Detta anses visa, att förståelsen för behovet av en indelningsreform ökat bland kommunerna.

Det framhålls emellertid vidare att man i åtskilliga kommuner alljämt har en avvaktande för att inte säga direkt negativ inställning till fortsatta åtgärder. Det finns inte så få exempel på att en sådan inställning även om den representeras av en enda kommun i ett block hindrat en administrativ samordning inom regionen, som övriga kommuner varit överens om. I en del fall har detta lett till att frågan om sammanläggning helt skjutits åt sidan eftersom övriga kommuner ansett ett totalt samgående inom blocket vara en förutsättning för att en indelningsändring skulle bli till avsedd nytta. Erfarenheterna visar också, sägs det vidare, att det i sådana situationer ofta är svårt att genom samarbete komma till rätta med angelägna regionala frågor som bedöms vara kontroversiella eftersom man befarar att

meningsbrytningarna då definitivt kommer att låsa möjligheten att nå en överenskommelse i sammanläggningsfrågan. I åtskilliga fall har man i stället föredragit en partiell sammanläggning, dvs. en sammanläggning som omfattat endast en del av blockets kommuner. Enligt de riktlinjer som gäller för reformen skall hinder inte föreligga för en sådan sammanläggning om den inte anses försvåra en kommande sammanläggning av hela blocket. Kungl. Maj:t har hittills inte heller i något fall funnit anledning lämna en ansökning om partiell sammanläggning utan bifall. En förutsättning för bifall torde dock enligt promemorian har varit att sammanläggning med återstående delar av blocket skulle komma till stånd inom rimlig tid. I några fall har partiella sammanläggningar resulterat i kommuner som inte utgör geografiskt sammanhängande områden.

Mot denna bakgrund påpekas i promemorian att det är en ofrånkomlig följd av principen om frihet för varje enskild kommun att själv bestämma takten i reformen, att en kommuns ställningstagande kan hindra ett flertal andra kommuner från att genomföra de åtgärder som dessa kommuner frivilligt bestämt sig för. Visserligen kan, sägs det vidare, uppfattningarna växla om vilken vikt dessa verkningar av frivilligprincipen bör tillmätas men förhållandet bör uppmärksammas och leda till överväganden rörande åtgärder som redan från denna utgångspunkt kan visa sig möjliga och lämpliga.

Erfarenheterna visar emellertid, fortsätter promemorian, att gällande riktlinjer även från mera allmän synpunkt sett fått vissa ogynnsamma och i det fallet säkerligen inte heller avsedda konsekvenser. I stället för att leda till en allmän förbättring och större jämlikhet i fråga om förutsättningarna att hålla en god kommunal standard — vilket reformen syftar till — föreligger påtaglig risk för att åtminstone övergångsvis en motsatt effekt håller på att uppstå. Medan man i vissa regioner redan fått eller är i färd med att genomföra en administrativ nydaning i syfte att nå ökad kommunal effektivitet har man på andra håll som en följd av allmänna strukturförändringar och bibehållen äldre administrativ indelning i vart fall relativt sett fått minskad effektivitet i den kommunala verksamheten. Partiella sammanläggningar har i en del fall lett till ökade skillnader även inom en och samma region i dessa hänseenden.

Härefter erinras i promemorian om de ökade krav som ställs på insatser från samhället när det gäller t.ex. näringspolitik, miljöpolitik och samhällsplanering. En stor del av dessa uppgifter handhas f. n. av kommunerna. Kommunerna är dock inte över lag lämpade för dessa uppgifter enligt vad som konstaterades redan genom 1962 års beslut om principer för planeringen av en ny kommunindelning. Det finns då, fortsätter promemorian, i princip bara två vägar att gå. Den ena är att ansvaret för uppgifterna i den mån så behövs flyttas över till andra organ. Den andra är att den kommunala organisationen anpassas till de förändrade uppgifterna. Om man vill

bevara och stärka den kommunala självstyrelsen torde det vara den sistnämnda vägen man har att välja.

Det är enligt promemorian inte bara lämpligt utan också angeläget att en diskussion om reformens fullföljande kommer till stånd. Till ledning för en sådan diskussion skisseras två alternativ till lagstiftning som kan tänkas komma i fråga för att underlätta reformens fullföljande.

Alternativ 1

En åtgärd som till en början anses ligga nära till hands är att skaffa en klar bild av hur förutsättningarna för indelningsändring är i varje enskilt kommunblock. Utredning om sammanläggning pågår i ett 90-tal kommunblock. I dessa block kan man räkna med att situationen är klarlagd senast vid utgången av år 1969. Men såvitt nu kan bedömas har man i många block inte för avsikt att ens inleda motsvarande arbete före den tidpunkten antingen därför att man inte är överens om att göra en utredning eller — i ett mindre antal fall — därför att man inte diskuterat frågan. Utredning bör måhända göras även i de fall kommunerna själva inte ombesörjer detta. Samtliga kommuner skulle på så sätt ha att ta ställning till sammanläggningsfrågan. En på detta sätt utförd inventering av förutsättningarna i varje kommunblock kan Kungl. Maj:t förordna om med stöd av 31 § KIL.

Den åtgärd som nyss angivits innebär, påpekas det i promemorian, inte något åsidosättande av frivilligprincipen. Fortfarande skulle varje enskild kommun ha möjlighet att skjuta upp ändringen för eget och därmed i vissa fall för hela blockets vidkommande.

När frivilliglinjen utformades, sägs det vidare, var emellertid avsikten knappast att införa en helt ny princip av innebörd att frågan om kommunindelningen är en angelägenhet som alltid skall avgöras av enskilda kommuner. När det i 3 § KIL talas om möjlighet för Kungl. Maj:t att förordna om indelningsändring även om en kommun motsätter sig detta, bl. a. när viss kommunal uppgift av större vikt är eftersatt eller den bestående indelningen lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten, måste med »orten» förstås hela det område, som berörs av en ifrågasatt indelningsändring. Eftersom planerna för lämplig indelning i kommuner enligt lagtexten just siktar till att främja den ekonomiska utvecklingen och skapa bärkraftigt underlag för de kommunala förvaltningsuppgifterna, skulle det kunna hävdas att en indelningsändring i överensstämmelse med planen alltid skulle kunna genomföras även om någon kommun motsätter sig det. En sådan tillämpning är dock enligt promemorian utesluten inte minst med hänsyn till de uttalanden om frivillighet som gjordes i samband med att riktlinjerna för reformen drogs upp. Dessa uttalanden går nämligen så långt att de till och med måste anses begränsa prövningens möjligheter enligt indelningslagens ordalydelse.

Enligt promemorian föreligger starka skäl för att åtminstone ge Kungl.

Maj:t möjlighet att från fall till fall bedöma om en ansökan av flertalet kommuner i ett block om indelningsändring enligt fastställd plan bör bifallas. I så fall behövs under alla förhållanden ett nytt principuttalande av statsmakterna. Övervägande skäl synes dock tala för att en sådan ändring inte bör ske i praxis utan grundas på lagstiftning. I så fall bör ges en bestämmelse i indelningslagen som gör det klart att förordnande om ändring i kommunindelningen enligt fastställd plan kan göras mot kommuns bestridande om flertalet av de kommuner som berörs av ändringen är överens om denna.

Alternativ 2

Om man vill gå ännu längre och klart avgränsa den tidrymd under vilken planerade indelningsändringar skall vara slutförda synes det enligt promemorian lämpligt att låta ett inventeringsarbete av det slag som tidigare skisserats utmytna i en tidsplan för genomförandet av återstående ändringar. Under det ovisshetstillstånd som nu råder med de menliga följderna inte minst för kommunernas egen planering som ovissheten måste innebära har det ofta angetts som en brist att indelningsplanerna inte också innefattar just en tidsplan för själva genomförandet.

Enligt nuvarande praxis — och någon ändring torde enligt promemorian inte böra övervägas i det avseendet — kommer nästa tidpunkt för ikraftträdandet av indelningsändringar som kräver nyval att bli den 1 januari 1971. Beslut om dessa ändringar måste enligt indelningslagen meddelas senast under april 1970. Därefter kommer allmänna val att hållas endast vart tredje år och de indelningsändringar som inte är beslutade i april 1970 kan då inte träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 1974 såvida de inte är av så ringa omfattning att nyval av fullmäktige inte behövs. Det är dessa båda tidpunkter man enligt promemorian bör ha att välja mellan vid en tidsplanering för fullföljandet.

Om man vill få till stånd en tidsplanering som går ut på att en ny kommunindelning i huvudsaklig överensstämmelse med fastställda planer skall vara helt genomförd den 1 januari 1974 är det enligt promemorian lämpligt att reglera även förfarandet genom lagstiftning.

Enligt promemorian är det naturligt att ett arbete som skall utmytna i en tidsplan för indelningsplanernas genomförande skall bedrivas i ungefär samma ordning som redan gäller för upprättande och ändring av planerna. Det innebär att länsstyrelsen bör leda det förberedelsearbete som erfordras i varje län och upprätta förslag efter samråd med kommunerna. Man bör kunna räkna med att många kommuner såsom hittills varit vanligt själva föranstaltar om utredningar med anlitan av expertis från Svenska kommunförbundet. Om utredning inte kommer till stånd på kommunalt initiativ bör den ombesörjas i annan ordning såvitt avser de frågor som måste prövas i ett indelningsbeslut.

I promemorian sägs vidare att det f. n. finns 19 kommunblock som består av områden från flera län och att i de fallen även länsindelningen måste ändras senast vid den tidpunkt kommunsammanläggningen träder i kraft. Det torde därför vara lämpligt att Kungl. Maj:t beträffande dessa block förordnar om hur de uppgifter skall fullgöras som annars skulle ankomma på länsstyrelse.

Ett förslag till tidsplan för genomförande av indelningsändringarna skulle kunna få den formen att länsstyrelsen sedan förutsättningarna sålunda klarlagts anger de ändringar som bör genomföras den 1 januari 1971. Därav skulle då automatiskt följa att övriga ändringar avses bli genomförda den 1 januari 1974. Förslaget bör även omfatta de särskilda föreskrifter som enligt vad verkställda utredningar ger vid handen bör ingå i ett beslut om indelningsändring.

Om tidsplaneringen skall få erforderlig fasthet torde det enligt promemorian vara nödvändigt att ge en lagbestämmelse om att indelningsändring kan göras även om kommun motsätter sig den.

Om en lagstiftning med detta innehåll antas under vårriksdagen 1969 kan man enligt promemorian räkna med att det blir möjligt för Kungl. Maj:t att senast under våren 1970 ta ställning till en tidsplan för reformens fullföljande. Detta ställningstagande sker då i form av beslut län för län, meddelade senast under april, om de indelningsändringar som skall genomföras den 1 januari 1971. De indelningsändringar som inte tas med i dessa beslut skulle komma till stånd den 1 januari 1974.

För valet mellan åren 1971 och 1974 som tidpunkt för indelningsändring i de olika blocken torde det enligt promemorian vara lämpligt att ange vissa relativt klara riktlinjer från början så att dessa kan beaktas redan vid kommunernas och länsstyrelsernas överväganden i denna fråga.

De utredningar som behövs för själva indelningsbeslutet anses i flertalet fall vara relativt okomplicerade och föga tidskrävande. Mera komplicerat kan det i en del fall bli att utreda och fatta beslut om förvaltningsorganisation m. m. i en sammanlagd kommun. Denna fråga är en rent kommunal angelägenhet och kan inte omfattas av de utredningar länsstyrelsen föranstaltar om. Frågan behöver emellertid inte vara slutbehandlad då indelningsbeslutet meddelas av Kungl. Maj:t. Det anses därför sannolikt att det inte av utredningstekniska skäl skall bli nödvändigt att låta en indelningsändring anstå till år 1974.

Man torde emellertid få räkna med, sägs det i promemorian, att det i vissa fall uppkommer fråga om att ändra planen eller att göra avvikelse från den. Detta bör naturligtvis kunna övervägas. Att så är fallet är ju direkt utsagt i gällande riktlinjer. Men någon allmän omprövning av planerna eller ett upprivande av principerna för planeringen enligt 1962 års beslut anses det självfallet inte kunna bli fråga om. För att planen skall ändras eller frångås måste allmänt sett krävas att förutsättningarna för den ursprungligen till-

tänkta indelningen i väsentliga hänseenden ändrats sedan planen fastställdes. Har å andra sidan det läget inträtt bör ändring i planen givetvis övervägas. Ett klarläggande av sådana frågor kan i en del fall göra ett uppskov med indelningsändring till år 1974 lämpligt.

Ett anstånd till år 1974 kan också i en del fall underlätta den anpassning av övriga indelningar till en ändrad kommunindelning, som i vissa fall är nödvändig. Såvitt nu kan bedömas skulle det visserligen vara möjligt att åstadkomma en anpassning av t. ex. den judiciella indelningen till en ändrad kommunindelning redan till år 1971 men svårigheterna kan i en del fall bli betydande. Sådana svårigheter bör dock inte få leda till att en av kommunerna föreslagen tidpunkt för indelningsändring senareläggs.

Stor vikt bör således enligt promemorian fästas vid kommunernas inställning i frågan om lämplig tidpunkt för sammanläggningen. Om kommunerna i ett block är eniga om tidpunkten bör deras önskemål tillgodoses såvida inte särskilda skäl talar däremot. Ett sådant skäl kan vara att frågan berör även ett angränsande block där förutsättningarna är annorlunda.

Om inte enighet råder bland kommunerna får frågan bedömas från fall till fall varvid särskild hänsyn bör tas till den mening som förfäktas av flertalet kommuner inom blocket. Sådana indelningsändringar, som medför ändringar i länsindelningen, torde det vara särskilt angeläget att söka få till stånd år 1971.

I de fall då indelningsändring inte genomförs år 1971 får länsstyrelsen på motsvarande sätt svara för att förslag föreligger i så god tid att frågan kan slutbehandlas av Kungl. Maj:t senast under april 1973.

Efter utgången av år 1973 skulle det särskilda förfarande som angetts som alternativ 2 i promemorian inte behöva tillämpas längre. För genomförande av indelningsändringar som enligt 2 a § indelningslagen kan planeras även därefter skulle åter tillämpas nu rådande ordning såvida denna inte i annat sammanhang blir ändrad. Enligt promemorian bör därför föreskrifterna enligt alternativ 2 inte tas in i KIL utan ges i en särskild lag som upphör att gälla vid utgången av år 1973.

Remissyttrandena

Sammanfattning

Kommunerna

Av landets 848 kommuner har 835 inkommit med yttranden. 394 kommuner anser att åtgärder i form av lagstiftning behövs för att fullfölja reformen, medan 386 kommuner mer eller mindre bestämt avstyrker sådana åtgärder.

Tretton kommuner har inte yttrat sig. 55 kommuner har ställt sig tveksamma till om åtgärder skall vidtas eller uttryckligen förklarat att de inte

velat ta ställning till denna fråga. Omkring 20 av dessa 68 kommuner är sådana som redan när indelningsplanerna fastställdes utgjorde en lämplig kommun eller som genom indelningsändringar färdigbildats enligt planerna. Drygt hälften av dessa, bl. a. *Stockholm*, har som motivering angett att de saknar anledning att ta ställning då de inte berörs av pågående reform.

Bland de kommuner som avstyrker lagstiftning har ungefär hälften ingen erinran i princip mot kommunindelningsreformen. Ett tiotal av dessa anser också att reformen bör påskyndas men menar att andra vägar än en speciallagstiftning av tvingande natur bör övervägas.

De kommuner som tillstyrker lagstiftning i någon form har en befolkning av drygt 4,6 milj. invånare. Invånarantalet i de kommuner som avstyrker lagstiftning uppgår till knappt 1,9 milj. Gruppen av kommuner som inte yttrat sig eller tagit bestämd ställning till frågan representerar ett invånarantal av något mer än 1,4 milj.

Det är främst kommuner med låga invånarantal som avstyrker lagstiftningsåtgärder. Av kommuner med invånarantal under 2 000 tillstyrker 43 och avstyrker 52. I gruppen av kommuner mellan 2 000 och 5 000 invånare tillstyrker 175 medan 239 avstyrker. I gruppen kommuner med invånarantal över 5 000 tillstyrker ett flertal lagstiftning. Sålunda tillstyrker 79 i gruppen kommuner med ett invånarantal av 5 000 till 10 000 medan 52 avstyrker. I grupper av kommuner med högre invånarantal blir andelen tillstyrkande kommuner därefter allt större.

Flertalet av de kommuner som uttalar sig för lagstiftning tillstyrker alternativ 2. Antalet sådana kommuner uppgår till 205. Lagstiftning enligt alternativ 1 tillstyrks av 180 kommuner. Nio kommuner uttalar sig i allmänna ordalag för lagstiftning men tar inte ställning till lagstiftningens utformning.

Inom åtskilliga fullmäktigförsamlingar föreligger reservationer mot det yttrande som lämnats av fullmäktiges majoritet.

Övriga

Samtliga centrala verk och myndigheter som hörts utom statistiska centralbyrån — som dock inte uttalar sig i huvudfrågan — och konjunkturinstitutet, samtliga länsstyrelser utom länsstyrelsen i Kalmar län, samtliga hörda organisationer inom näringsliv och arbetsmarknad utom RLF och SHIO, styrelsen för Svenska kommunförbundet, åtskilliga i andra hand hörda länsmyndigheter och handelskammare samt femton av landstingens förvaltningsutskott tillstyrker särskilda åtgärder i någon form för att påskynda kommunindelningsreformens genomförande. Länsstyrelsernas yttranden överensstämmer i samtliga fall med den uppfattning som länets planeringsråd gett uttryck för.

Att lagstiftning i enlighet med det i promemorian föreslagna alternativ 2 bör komma till stånd tillstyrks av riksnämnden för kommunal be-

redskap, överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, socialstyrelsen, vägverket, planverket, kammarkollegiet, statskontoret, lantmäteristyrelsen, naturvårdsverket, bostadsstyrelsen, skolöverstyrelsen, kommerskollegium, statens brandinspektion, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Kronobergs, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, styrelsen för Svenska kommunförbundet, KF, SAF, Sveriges industriförbund, LO, SACO samt Östergötlands, Kronobergs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens läns landstings förvaltningsutskott.

Lagstiftning i enlighet med alternativ 1 tillstyrks av länsstyrelserna i Jönköpings, Gotlands och Blekinge län, Gotlands och Blekinge läns landstings förvaltningsutskott samt TCO.

Flera remissinstanser har uppfattningen att bärkraftiga kommuner måste komma till stånd men anser att andra vägar för att nå detta än en speciallagstiftning av tvingande natur bör kunna övervägas. Till dessa hör länsstyrelsen i Östergötlands län samt Uppsala och Södermanlands läns landstings förvaltningsutskott.

Ytterligare andra remissinstanser instämmer i att reformen bör påskyndas men avstår från att uttala sig om vilka vägar som bör väljas för att nå detta. Sådan inställning redovisas av rikspolisstyrelsen, veterinärstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, civilförsvarsstyrelsen, bygglagutredningen samt Jönköpings, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs och Skaraborgs läns landstings förvaltningsutskott.

Avstyrker särskilda åtgärder av tvingande natur för att påskynda reformen gör konjunkturinstitutet, länsstyrelsen i Kalmar län, styrelsen för Svenska landstingsförbundet, RLF, SHIO samt Stockholms läns, Kalmar läns norra, Kalmar läns södra, Kristianstads läns och Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott.

Inom några verksstyrelser, inom styrelserna för Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet samt inom flera planeringsråd och förvaltningsutskott föreligger reservationer mot det yttrande som lämnats av verket, länsstyrelsen eller utskottets eller styrelsens majoritet.

Remissinstansernas synpunkter

Det alldeles övervägande antalet remissinstanser sätter inte i fråga att kommunindelningsreformen skall genomföras. Det framhålls i flera yttranden att de motiv som vid tiden för 1962 års beslut förelåg för en ny kommunindelning ytterligare befästs. Samhällsutvecklingen

2 — Bihang till riksdagens protokoll 1969. Nr 103

under 1960-talet har ökat behovet av stora och ekonomiskt starka kommuner som är utformade enligt näringsgeografiska principer. Endast sådana kommuner kan utgöra ett lämpligt underlag för olika slag av samhällsplanering, förfoga över en effektiv och utvecklad administration och ge kommunmedlemmarna behövlig service. Sådana synpunkter redovisar sålunda *länsstyrelserna*, alla *centrala verk* med uppgifter som har anknytning till kommunernas verksamhet liksom övriga *stalliga organ* på något undantag när, *KF, SAF, Sveriges industriförbund, LO, TCO, SACO, styrelsen för Svenska kommunförbundet* och samtliga *handelskammare*. Ungefär *hälften av de kommuner* som avstyrker lagstiftning i enlighet med promemorian är positiva till de principer på vilka reformen bygger eller lämnar dessa utan erinran. Dessa remissinstanser vänder sig bara mot tanken att begränsa den nuvarande frivilligheten. Flera av de kommuner som genom indelningsändringar enligt planerna fått sin slutliga omfattning uttalar sig om erfarenheterna härav. *Stadsfullmäktige i Karlshamn, Strömstad och Piteå* samt *kommunalfullmäktige i Olofströms och Hallsbergs köpingar* säger sig sålunda ha övervägande goda erfarenheter av de företagna indelningsändringarna. *Kommunalfullmäktige i Österåker* och i *Laxå köping* har också mycket positiva erfarenheter av sammanläggning men vill framhålla värdet av att indelningsändringarna skedde genom frivilliga beslut av berörda kommuner. Att sammanläggningen varit till fördel för kommuninvånarna genom utjämning av standarden anförs av *stadsfullmäktige i Oskarshamn* medan *stadsfullmäktige i Strömstad* finner sammanläggningen ha medfört att stora investeringar kunnat genomföras snabbare på grund av de samlade ekonomiska resurserna. *Kommunalfullmäktige i Mörbylånga* uppger att den administrativa nydaningen i samband med sammanläggningen gett förvaltningen effektivitet och ökade resurser.

I vissa yttranden behandlas frågorna om kommunernas framtida ställning, om medborgarinflytandet och om den kommunala servicen i de stora kommunerna utförligt. Därvid framför en del remissinstanser, bl. a. ett *åttiototal kommuner*, synpunkter som får anses innebära att genomförandet av 1962 års indelningsreform sätts i fråga.

I fråga om kommunernas framtida ställning påpekas sålunda i yttranden från *åtskilliga av de nyss nämnda kommunerna* att uppgiftsfördelningen i samhällsarbetet mellan stat, landstingskommun och primärkommun behandlats av flera utredningar, främst av länsdemokratiutredningen, och att frågan om indelningsreformens genomförande kan komma i ett nytt läge, sedan ståndpunkt tagits till dessa utredningar. Liknande synpunkter anförs av *Stockholms, Södermanlands, Kalmar läns norra* samt *Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott*. Frågan om uppgiftsfördelningen utvecklas i yttranden av omkring *20 kommuner* samt av *RLF* som framhåller att utvecklingen från år 1962 på ett flertal områden undanröjt den argumentation som då kunde föras för sammanlägg-

ningar till kommuner av en viss minimistorlek. Någon kommunstorlek har aldrig angetts som norm gemensam för ett flertal förvaltningsuppgifter. I praktiken torde det förhålla sig så att grundskolan kräver en minimistorlek, gymnasieskolan en annan, den översiktliga planeringen en tredje, sjukvården en fjärde osv. Av bl. a. dessa skäl finns primärkommuner och landstingskommuner inrättade. Hur samhällsuppgifter förändrats så att nya lösningar kommit att krävas finns talrika exempel på. Polisväsendet som år 1962 var en kommunal angelägenhet har förstatligats. Tidigare anfördes som ett huvudargument för samgåendet i större kommuner att anordnandet av grundskolans högstadium krävde detta. Numera har högstadiet en annan inriktning som inte kräver på långt när så stort befolkningsunderlag. Mot denna bakgrund synes det i det fortlöpande reformarbetet vara bättre att från fall till fall pröva vilken instans som är mest lämpad för uppgiften än att vidta återkommande indelningsändringar. Från flera av kommunerna anføres också att den nya lagstiftningen om skatteutjämning gör indelningsreformen mindre angelägen. Enligt *konjunkturinstitutet* förefaller det motiverat att föra över planeringsinitiativen och de större investeringsbesluten till sekundärkommunala enheter. Också kommunblocken synes för små för dessa verksamheter. Utredning i dessa frågor bör komma till stånd.

Till skillnad från nu nämnda remissinstanser avvisar *kammarkollegiet*, *planverket* samt *länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands, Gävleborgs och Västerbottens län* tanken på att flytta över nu primärkommunala uppgifter i större omfattning till annan huvudman som ett alternativ till en mer ändamålsenlig kommunindelning. *Planverket*, *länsstyrelserna i Jönköpings och Kronobergs län* samt *Jönköpings läns landstings förvaltningsutskott* anför uttryckligen att åtgärder för indelningsreformens genomförande inte bör anstå tills ställning tagits till länsdemokratiutredningens betänkande. *Styrelsen för Svenska kommunförbundet* anför att garantier för en god samhällsutveckling i samklang med medborgarnas önskemål och intressen skapas bäst genom att kommunerna tilldelas en väsentlig roll inom olika sektorer av offentlig verksamhet. Styrelsen framhåller vidare att det vid en kommande bedömning av länsdemokratiutredningens betänkande är av värde att frågan om kommunindelningens fullföljande är avgjord. *Kommunalfullmäktige i Häverö* anser att landstingskommunerna redan har tillräckligt med arbetsuppgifter och att utvecklingen torde medföra att dessa får nya uppgifter på områden som inte är föremål för primärkommunal verksamhet. Kommunalfullmäktige sätter i fråga om man främjar den kommunala demokratin genom att ta ifrån primärkommunerna stora och väsentliga uppgifter för att lägga dem på en betydligt snävare krets av förtroendemän inom landstingskommunen. *Stadsfullmäktige i Borlänge* anför att det är av vikt att de planeringsfrågor som f. n. är primärkommunala förblir detta. Annars försvagas väsentligt innehållet i den kommunala självstyrelsen.

Frågan om den inverkan kommunindelningsreformen kan ha på medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten berörs av åtskilliga remissinstanser. Omkring 30 kommuner anför sålunda att den minskning av antalet förtroendemän som kan beräknas bli följden av sammanläggningen till större enheter utgör en fara för den kommunala demokratin. *Södermanlands läns landstings förvaltningsutskott* som dock anser att större kommuner åtminstone i vissa fall måste komma till stånd anför att någon egentlig analys av de konsekvenser för folkstyret som införandet av stora kommuner kan få inte ägt rum. Reduceringen av antalet förtroendeposter i samband med de hittills genomförda sammanläggningarna torde ha haft en verkan som står i direkt motsats till de kommunaldemokratiska önskemålen. Det är risk att syftet med indelningsreformen — att stärka den kommunala självstyrelsen genom att skapa stora enheter — kan allvarligt motverkas genom minskad samhörighet mellan kommunmedlemmarna, reducereing av antalet förtroendemän, minskad kontakt mellan dessa och väljarna etc. Om man till slut får endast några tiotusental förtroendemän i landet varav en snabbt ökande andel blir hel- eller deltidstjänstgörande, måste detta få allvarliga konsekvenser för vårt demokratiska samhällsskick. Starka krav på medinflytande från allt fler gör sig nu i stället alltmer gällande. Liknande synpunkter uttrycker *RLF* och *Stockholms, Kristianstads* samt *Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott*. *Kalmar läns södra landstings förvaltningsutskott* och några kommuner anser att resultaten av de forskningar om den kommunala demokratin som f. n. bedrivs med stöd av Riksbankens jubileumsfond bör avvaktas och ligga till grund för en vidgad syn på reformens fullföljande och de handlingslinjer som fortsättningsvis bör gälla.

Gentemot de nu redovisade synpunkterna anför *styrelsen för Svenska kommunförbundet* att man på ett ödesdigert sätt bortser från demokratin innehåll om man påstår att kommunindelningsreformen innebär ett uttunnande av den kommunala demokratin och för den skull hävdar att reformen bör förhindras. Medborgarinflytandet måste vara av ytterligt ringa värde om man genom att hålla fast vid en till förfluten tid anpassad kommunindelning urholkar självstyrelsens innehåll. Innan man kan söka ändamålsenliga former för den kommunala självstyrelsen måste man erkänna behovet av handlingsdugliga kommuner. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* har samma inställning och anför att den inte delar uppfattningen att bildandet av större kommuner är ägnat att hämma den kommunala demokratin genom att antalet förtroendemän blir färre och de enskilda medborgarnas intresse för och möjlighet att påverka den kommunala verksamheten mindre. Det har under lång tid funnits stora kommuner i landet och det kan inte generellt påstås att det varit sämre beställt med demokratin där än i mindre kommuner. Avgörande för livaktigheten i den kommunala debatten torde till väsentlig del vara omfattningen av den infor-

mation som bedrivs av de i kommunen ansvariga. Bevakningen av de demokratiska intressena bl. a. genom pressen och radion torde kunna göras minst lika effektiv i stora kommuner som i små. *Stadsfullmäktige i Eskilstuna* anför att verksamheten i stora kommuner är så mångskiftande och kräver så stora insatser av varje förtroendeman att en fördelning av uppgifterna på ett större antal personer blir nödvändig. Enligt *stadsfullmäktige i Karlshamn* och *Piteå*, vilka kommuner varit föremål för indelningsändring enligt fastställd plan, har tidigare uttalade farhågor för minskat inflytande för och engagemang hos förtroendemännen i kommunala frågor inte besannats. Synpunkter som överensstämmer med de nu anförda läggs fram av *planverket, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Örebro län, Jämtlands läns landstings förvaltningsutskott* samt från kommunalt håll av *stadsfullmäktige i Åmål och Luleå, kommunalfullmäktige i Häverö* samt *kommunalnämnden i Själevad*.

De remissinstanser som tillstyrker att åtgärder vidtas för att påskynda reformen framhåller i många fall att den färdigbildade kommunen kan väntas lämna bättre kommunal service åt medborgarna. *RLF* menar emellertid att det inte är från början givet att en stor kommun ger bättre service åt sina medlemmar. Den allmänna erfarenheten är enligt *RLF* att i glesbygdsområden den kommunala servicen fungerar sämre sedan kommunsammanläggningar skett. Denna utveckling finner förbundet ytterst allvarlig och oacceptabel för befolkningen i glesbygderna. *Konjunkturinstitutet* sätter i fråga om fördelarna med kommunal stordrift när det gäller produktion av tjänster och service av olika slag är så stora. Skenbara effektivitetsvinster skulle visserligen kunna uppnås genom en koncentration av serviceutbudet till centralorterna men dessa vinster har då fått köpas till priset av en sänkt standard för personer boende längre bort från centralorterna. Synpunkter av liknande slag anföras av *åtskilliga kommuner, Länskolnämnderna i Kalmar, Kristianstads och Västernorrlands län* anför att indelningsreformen knappast skulle medföra några skoladministrativa fördelar i resp. län, eftersom samarbetet mellan kommunerna i dessa frågor inte vållat några svårigheter.

Vissa länsstyrelser redogör för *indelningsreformens läge i länet*. *Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands och Jämtlands län* finner att utvecklingen inger farhågor för att lång och i vissa fall mycket lång tid kan förflyta innan reformen blir genomförd i länet om ingenting görs för att påskynda utvecklingen. Något ljusare synes läget bedömas av *länsstyrelserna i Kalmar, Gotlands, Malmöhus, Örebro, Västmanlands och Norrbottens län* vilka hyser vissa förhoppningar om att samtliga eller i vart fall de flesta sammanläggningarna skall vara genomförda till år 1971.

Frågan huruvida den gällande indelningen i kommunblock är ändamålsenlig berörs i några yttranden. *Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala samt Göteborgs och Bohus län* framhåller att vissa ändringar i indelningen kan bli nödvändiga i dessa län. SACO anser att storstadsregionerna bör undantas från tvingande lagstiftning eftersom där redan pågår planeringsarbete och deras storlek försvårar en alltför snabb integration. Samma inställning har flera *kommuner i stockholms- och göteborgsregionerna*. SACO menar vidare att det på andra håll däremot är motiverat att skapa ännu större kommuner än de som skall bildas enligt nuvarande planer.

Uppsala läns landstings förvaltningsutskott och åtta ledamöter i styrelsen för Svenska kommunförbundet anser att sammanläggningarna tills vidare bör ske på frivillig väg men framhåller att en översyn av blockindelningen, som utvecklingen på sina håll kan ha gjort mindre lämplig, skulle underlätta det frivilliga genomförandet av reformen.

Omkring 60 kommuner anmäler sitt missnöje med gällande indelningsplaner och anser att blocken bör utformas på annat sätt än planen anger för resp. region. Flera kommuner anför att länsstyrelserna bör få i uppdrag att göra en allmän översyn av indelningsplanerna.

Frågan om behovet och möjligheterna att påskynda indelningsreformen utvecklas utförligt av åtskilliga remissinstanser.

Kommunalfullmäktige i Hällestad anför att den gångna tiden varit värdefull som en övergångs- och tillvänjningstid. Nu har emellertid i det övervägande antalet kommunblock sammanläggningsfrågorna väckts och diskuterats och tiden för beslut bör vara inne. *Stadsfullmäktige i Vetlanda* sammanfattar skälen för att reformen bör påskyndas på följande sätt.

Som framgår av promemorian har hittillsvarande sammanläggningstakt varit mycket varierande. Inom vissa län och landsändar har sammanslagningen gått raskt medan i andra delar av landet frågan behandlats med stor försiktighet. Denna utveckling måste betecknas som otillfredsställande. De kommunblock som sammanslagits till kommuner eller vars sammanläggning är nära förestående får ett väsentligt försprång i flera avseenden framför de kommunblock som dröjer med bildandet av den större kommunen. Först får man räkna med en viss sammansmältningstid för den sammanlagda kommunen. Förvaltningsapparaten och nämndorganisationen skall trimmas att fungera i sin till viss del förändrade situation. Denna s. k. sammansmältningsprocess får alla kommunblock genomgå vid sammanläggning. Därför måste det vara angeläget att denna process sker så snart som möjligt så att den nya kommunen blir färdig att fungera i sina framtida uppgifter. Kommunblocken utgöres av näringsgeografiska områden och bl. a. med hänsyn till pågående och väntade strukturförändringar inom olika avsnitt av vårt samhälle är det angeläget att kunna uppträda och handla som en enhet. Det redan nu förefintliga konkurrensförhållandet mellan olika

kommuner i skilda lokaliseringsfrågor kommer säkerligen att bli mera skärpt framdeles. I sådana lägen spelar servicefrågorna en betydande, ja, avgörande roll. De nya kommunerna med sin minimistorlek står då mera jämstarka än nu i möjligheterna att bjuda samhällelig service.

Den nuvarande ovissheten om tiden för genomförandet av reformen verkar enligt *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs och Kristianstads län* samt *åtskilliga kommuner* hämmande på den kommunala aktiviteten. Samma synpunkter förs fram av *skolöverstyrelsen* för dess verksamhetsområde.

Länsstyrelserna i Hallands och Kopparbergs län samt *åtskilliga kommuner* anför att riskerna för felaktiga lokaliseringar och investeringar är stora vid den inbördes konkurrens om skatteobjekten som nu råder mellan kommunerna. För göteborgsregionen konstaterar *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* att det inom de nuvarande kommunerna utvecklas parallella bebyggelseplaner, som kommer att flerdubbla investeringskostnaderna för bl. a. kommunikationsleder, vattenförsörjning och avlopp. Såväl projektörer som kommuner synes angelägna att driva fram projekten innan de nya storkommunerna kommit till stånd. Om samarbetsnämnderna visat vilja och förmåga att hejda denna utveckling hade länsstyrelsen kunnat överväga frivilliglinjen men finner det nu omöjligt. *Länsstyrelserna i Västernorrlands och Jämtlands län* anser att samarbetsnämnderna i många fall inte kunnat göra någon större insats. Verksamheten har varit rent formell och man har knappast velat gå emot en medlemskommuns yrkande om att få göra en investering. Samma inställning redovisar *SAF* och *Sveriges industriförbund*, *stadsfullmäktige i Strängnäs* och *Mölnadal* samt *kommunalfullmäktige i Österhaninge* och *i Bromölla köping*. *Kommunalfullmäktige i Götene köping*, *Indals-Liden* och *Övertorneå* anser för sin del att alltför lång tid för förberedelse till sammanläggning kan förstora motsättningarna mellan blockets kommuner. *Stadsfullmäktige i Hjo* menar att ett skäl att påskynda reformen är de särskilda svårigheter att bedriva ett meningsfullt arbete som finns både i kommuner och i samarbetsnämnd när delar av kommuner ingår i blocket. *Kommunalfullmäktige i Torsby* och *kommunalnämnden i Själevad* gör gällande att den administration genom kommunalförbund som f. n. måste användas inom flera verksamhetsområden bl. a. på skolans område i avvaktan på sammanläggning är onödigt komplicerad.

Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Hallands, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län anför att den skillnad i fråga om standard mellan kommunerna, som den nuvarande utvecklingen synes föra med sig till följd av att vissa kommuner efter sammanläggning blir stora och ekonomiskt starka medan andra förblir små och föga expansiva, är olycklig. Liknande synpunkter anläggs av *kommerskollegium*, *bostadsstyrelsen*, *KF*, *SAF* och *Sveriges in-*

industriförbund. Drätselkammaren i Söderköping anför att de blivande centralorterna f. n. får bära tunga ekonomiska bördor för servicefunktioner m. m. som egentligen borde bäras av alla blockkommunerna. Liknande synpunkter läggs fram av *stadsfullmäktige i Vetlanda* samt *kommunalfullmäktige i Valdemarsviks köping* och *i Hylte*.

Länsstyrelserna i Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län, styrelsen för Svenska kommunförbundet samt *flera kommuner* inom de avfolkningshotade delarna av landet anför att handlingskraftiga och resursstarka kommuner behövs från lokaliseringspolitiska och liknande synpunkter. *SAF* och *Sveriges industriförbund* anför att näringsliv och samhällsbyggande måste anpassas till varandra. Ökade krav ställs på kommunerna särskilt när det gäller långsiktig planering av kommunernas ekonomi och investeringsverksamhet. Endast kommuner med tillräckliga ekonomiska och administrativa resurser kan fullgöra sina betydelsefulla uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Enligt *LO* kommer utvecklingen under de närmaste åren att medföra behov av betydande kommunala insatser om social trygghet och goda arbetsförhållanden skall kunna behållas och förbättras. Det är nödvändigt att kommunerna snabbt får en sådan storlek att de utgör ett väl avvägt planeringsområde och får en sådan ekonomisk bärkraft att de med kraft kan fullgöra sina uppgifter. *Arbetsmarknadsstyrelsen* som visserligen anser att kommunblocken många gånger kan vara för små enheter vid planering och genomförande av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder finner dock betydelsefullt att reformen inte avsevärt fördröjs. Kommunerna utgör viktiga administrativa enheter i arbetsmarknadspolitiken bl. a. när det gäller att lösa omställningsproblem. Det bör därför skapas så stora kommunala enheter att de kan ha planeringsresurser och tekniska och ekonomiska förutsättningar för att medverka i detta avseende.

Vissa remissinstanser anser däremot att reformen genomförs i en tillfredsställande takt. Statsmakterna torde enligt dessa remissinstanser inte från början ha avsett en högre takt. *Kommunalfullmäktige i Forsheda* anför sålunda att mot bakgrunden av den aktivitet och beslutsamhet som kännetecknar arbetet på att genomföra reformen i de flesta kommunblock ingen anledning finns att ändra gällande lagstiftning. Såvitt *styrelsen för Svenska landstingsförbundet* kunnat finna var den 1 januari 1967 den tidpunkt då en sammanläggning tidigast kunde ske efter det inledningsplanerna fastställts, såvida sammanläggningen inte var förberedd dessförinnan. Den tid som stått till kommunernas förfogande kan därför betecknas som relativt knapp. Eftersläpningen i reformens genomförande är inte sådan att riksdagens principbeslut om frivillighet bör ställas åt sidan och möjlighet till tvångsåtgärder införas. Liknande synpunkter anför av *åtskilliga kommuner* och av *Uppsala* samt *Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott*.

Den frivillighetsprincip som 1962 års beslut innefattar åberopas av ungefär hälften av de kommuner som avstyrkt särskilda åtgärder i form av lagstiftning. Omkring 100 kommuner hänför sig särskilt till vad KU uttalade i denna del när reformen antogs. I allmänhet framhålls värdet av frivilligheten både när det gäller att påbörja utredningar om indelningsändringar och att sedan besluta härom. Åtskilliga av dessa kommuner hänvisar emellertid också antingen till att beslut redan träffats om sammanläggning inom blocket eller att utredningar om sammanläggning till år 1971 eller år 1974 påbörjats. Dessa uttalanden återfinns hos kommuner i nästan alla län. Samma inställning till vikten av uttalandena vid 1962 års riksdag och till värdet av frivilligheten redovisar *Uppsala läns, Södermanlands läns, Kalmar läns norra samt Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott*. Som motiv för att avstyrka lagstiftningsåtgärder anför kommuner från olika delar av landet med i det närmaste likalydande formuleringar att tvångsåtgärder i dagens situation kommer att skapa irritation och missnöje till men för ett framtida samarbete. Synpunkter av sådant slag framförs också av *Kalmar läns södra landstings förvaltningsutskott* samt av åtta ledamöter i styrelsen för Svenska kommunförbundet. SHIO, som anser att indelningsreformen skall fullföljas så snart som möjligt, finner dock att frivilligheten bör bibehållas. Ett praktiskt skäl för detta är att oklarhet torde råda i många kommuner om behovet av förstärkt förvaltningsorganisation i den nya storkommunen. Genomförandet av en administrativ upprustning förutsätter också tillgång till personal med lämplig utbildning. Vid ett successivt genomförande av reformen lär administrativa problem av angiven art lättare kunna lösas.

Omkring 20 kommuner gör gällande att lagstiftning för att påskynda reformens fullföljande skulle innebära ett intrång i den kommunala självstyrelsen. Samma uppfattning hävdar RLF. Styrelsen för Svenska kommunförbundet anför däremot att bestämmanderätt om kommunområdets gränser inte faller inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma genomförande av en ändring i kommunindelningen utgör följaktligen inte något övergrepp mot den kommunala självstyrelsens idé. Valet av metod för reformens genomförande bör kunna träffas från sakliga bedömningar av vad som bäst gagnar syftet att tillräckligt snabbt åstadkomma lämpliga och funktionsdugliga kommuner. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Kopparbergs län, KF, stadsfullmäktige i Luleå* och *kommunalnämnden i Själevad*.

Några remissinstanser föreslår åtgärder som skall komplettera dem som anges i promemorian. Styrelsen för Svenska kommunförbundet finner det sålunda vara utomordentligt betydelsefullt för opinionsläget att statsmakterna ger klagörande besked om kommunernas framtida ställning och uppgifter inom samhällsplanering och samhällsbyggnad. Bibring-

as kommunernas aktiva företrädare intrycket att kommunerna under alla förhållanden är på väg att förvandlas till osjälvständiga verkställighetsenheter kan ett positivt intresse för en till andra förutsättningar anpassad ny kommunindelning inte påräknas, menar styrelsen. Statsmakterna bör vidare medverka till att undanröja hinder för en effektiv verksamhet inom de nya enheterna bl. a. genom att vidta åtgärder för att genomföra kommunalrättskommitténs förslag om slopande av underställningsplikten för kommunal upplåning och om införande av enhetlig kommuntyp. Styrelsen anför vidare att de extra skatteutjämningsbidragen och övergångsbidragen bör ges enligt generösare grunder än f. n. Den sistnämnda synpunkten anför också av omkring *tio kommuner, Östergötlands läns landstings förvaltningsutskott* och *länsstyrelsen i samma län. Länsstyrelsen* hänvisar till att en sammanläggning kan medföra höjd utdebitering för en mindre kommun och att detta ibland uppmuntrar sådana kommuner att motsätta sig sammanläggning. *Statskontoret* föreslår att man kompletterar lagstiftningsåtgärder med andra former för stöd och medverkan från statens sida. Främst synes böra övervägas att under departementet upprätta en arbetsgrupp som skall verka för samordning och informationsutbyte och kanalisera information och upplysning till berörda kommuner.

Länsstyrelsen i Jönköpings län, styrelsen för Svenska kommunförbundet och *vissa kommuner* finner det vidare angeläget att samtidigt som indelningsreformen påskyndas åtgärder som är ägnade att stärka medborgarinflytandet i kommunala frågor övervägs. *Styrelsen för Svenska kommunförbundet* anför att till de väsentliga frågorna, när funktionsdugliga nya kommunenheter skapas, hör de informations- och opinionsbildningsproblem som konstituerar den kommunala demokratins sätt att fungera. Den reella innebörden i begreppet kommunal självstyrelse får inte reduceras till att endast uttrycka en motpol till statlig maktutövning i ett program för arbetsfördelning vid handhavandet av samhällets gemensamma angelägenheter. I begreppet kommunal självstyrelse ligger också en levande realitet med avseende på brett förankrat medborgarinflytande. Genomförandet av kommunindelningsreformen ger i viss mån nya utgångspunkter för bedömningen av dessa problem. Styrelsen är beredd att aktivt engagera förbundet i målmedvetna försök att finna ändamålsenliga former för en effektivt fungerande kommunal demokrati. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför att det är väsentligt att medborgarna kommer i så god kontakt som möjligt med de samhällsfrågor kommunerna har att behandla. Formerna för den kommunala demokratin bör därför särskilt uppmärksammas och vissa centrala initiativ torde vara påkallade. Det bör övervägas om större utrymme kan beredas de lokala intressena i geografiskt stora kommuner genom en utvidgning av den kommunala delegationsrätten, bildande av lokalstyrelser med begränsade uppgifter i form av kommundelsråd e. d. Dessa överväganden bör leda till konkreta resultat så snart som möjligt och i varje fall före år

1971. *Stadsfullmäktige i Kungälv* och *Gränna* samt *kommunalfullmäktige i Hästveda* och *Visingsö* anser att en höjning av maximiantalet fullmäktigledamöter bör komma till stånd så att de perifera delarna av en stor kommun kan få en rimlig representation.

Som redan nämnts tillstyrker det övervägande antalet remissinstanser lagstiftning för kommunindelningsreformens fullföljande.

Inom denna grupp tillstyrker, som också tidigare angetts, en majoritet att bestämmelserna utformas i enlighet med alternativ 2 i promemorian. En sådan lagstiftning anses i motsats till en ändring i 3 § KIL enligt alternativ 1 ge säkerhet för att reformen blir genomförd inom en bestämd tid. Också *länsstyrelsen i Kalmar län* som med hänvisning till opinionen inom länet avstyrker lagstiftning finner sakliga skäl tala för alternativ 2. *Skolöverstyrelsen*, *länsstyrelsen i Hallands län* och *styrelsen för Svenska kommunförbundet* anser angelägenheten av att indelningsreformen fullföljs så stor att nuvarande praxis enligt vilken sammanläggningen träder i kraft endast vid början av år efter valår bör överges. Indelningsändringar bör kunna äga rum såväl den 1 januari 1971 som de därefter följande tre årskiftena. Också *SHIO*, som dock menar att frivilligheten skall bibehållas, anser att så bör kunna ske. I viss motsats härtill framhåller *länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *några kommuner* att en dispensmöjlighet i den föreslagna slutliga tidsramen, den 1 januari 1974, bör hållas öppen om i enstaka fall alldeles särskilda förhållanden skulle påkalla att en senare tidpunkt måste anges.

Flera kommuner anför att den föreslagna bestämmelsen enligt alternativ 1 inte skulle kunna tillämpas då endast två kommuner ingår i ett block. Skulle en lösning enligt alternativ 1 övervägas bör 3 § KIL i vart fall ges en sådan lydelse att möjligheter finns att beakta inte bara majoriteten av berörda kommuner utan också invånarantalet i de kommuner som uttalat sig för resp. mot en sammanläggning. *Kammarkollegiet* och *länsstyrelsen i Älvsborgs län* anför liknande synpunkter. *Kammarkollegiet* framhåller vidare att de föreslagna bestämmelserna enligt alternativ 1 skulle kunna leda till att i ett kommunblock där de större kommunerna redan sammanlagts, en eller två små kommuner kan hindra en fullständig sammanläggning i blocket. Också *planverket* och *länsstyrelsen i Malmöhus län* framhåller att bestämmelser enligt alternativ 1 kan leda till otillfredsställande resultat bl. a. där partiella sammanläggningar ägt rum. *Stadsfullmäktige i Göteborg* och *Borås* framhåller att om en lagstiftning i enlighet med alternativ 1 skall komma till stånd reglerna bör utformas så att i majoriteten kan räknas in också sådana kommuner som ursprungligen ingick i blocket men sedan lagts samman med annan kommun. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser tveksamt om de kommuner inom ett block som är ense om att i sin helhet följa kommunindelningen enligt planen i ett läge, där frågan

blir akut, verkligen skulle vilja begagna sig av möjligheten att ta initiativ till en tvångsvis sammanläggning av alla kommuner i blocket. Skulle ett sådant förfarande tillgripas skapas knappast en god grogrund för samarbete inom den nya kommunen. Tvärtom kan befaras att det skulle uppstå en irritation med bristande samarbete som följd, vilken skulle ta år, kanske en generation, att utplåna. Staten bör därför själv enligt länsstyrelsens mening ta ansvaret för beslutet. Liknande synpunkter anförs av *ett tiotal kommuner, länsstyrelsen i Kristianstads län, Östergötlands länsavdelning av Svenska kommunförbundet och KF.*

Vissa remissinstanser som tillstyrker lagstiftning i enlighet med *alternativ 1* i promemorian gör detta under framhållande av att den frihet varje kommun f. n. har att välja tidpunkt för sammanläggning är av stort värde bl. a. därför att den ger större garantier för ett väl fungerande samarbete inom den nya kommunen. De resultat som hittills uppnåtts är emellertid inte tillfredsställande och åtgärder bedöms därför som nödvändiga. *Alternativ 1* anses avvika minst från nu tillämpad ordning. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* lägger sådana bedömningar till grund för sin ståndpunkt och tillägger att en lösning enligt *alternativ 1* väl i huvudsak endast innefattar en precisering av vad som ändå skulle gälla enligt 3 § KIL. Länsstyrelsen framhåller att den förordar *alternativ 1* från de förutsättningar för reformens fullföljande som bedöms vara för handen i det egna länet. *Alternativ 1* skulle där vara tillräckligt effektivt. Länsstyrelsen vill inte motsätta sig en lagstiftning i enlighet med *alternativ 2* om en sådan bedöms som nödvändig i andra delar av riket. Också *länsstyrelsen i Blekinge län* finner en lösning som bevarar det kommunala initiativet lämpligast. Alla möjligheter att nå frivilliga sammanläggningar bör prövas. TCO anser att ett fastställande av en bestämd senaste tidpunkt för indelningsändringen som förutsätts enligt *alternativ 2* kan medföra en inte önskvärd anhopning av sammanläggningar. En sådan anhopning som från utredningssynpunkt blir svår att bemästra undviks om man väljer *alternativ 1*. *Länsstyrelsen i Gotlands län, förvaltningsutskottet i länets landsting och kommunerna i länet* tillstyrker *alternativ 1* främst från den synpunkten att åtgärder enligt detta *alternativ* bedöms som tillräckliga för att genomföra indelningsreformen i det egna länet. En liknande bedömning gör *förvaltningsutskottet i landstinget för Blekinge län.*

Som tidigare nämnts föreslår vissa remissinstanser *andra vägar* för att påskynda indelningsreformen. Omkring *tio kommuner* anför att en tillämpning av 3 § KIL i dess nuvarande lydelse bör kunna möjliggöra ett genomförande av reformen. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* finner att tillräckliga skäl knappast föreligger att beträffande kommunblock som inte ingår i utvecklingsområden förordna om sammanläggning mot de berörda kommunernas vilja. I utvecklingsområden är det däremot angeläget att

indelningsreformen genomförs. Länsstyrelsen sätter i fråga om inte 3 § KIL i sin nuvarande lydelse kan tillämpas i sådana fall. Eftersom sammanläggningar mot vederbörande kommuns vilja inte förekommit efter kommunblocksindelningen kan dock vara lämpligt — för att undvika tveksamhet till följd av de uttalanden om frivillighet som gjordes i samband med riksdagsbehandlingen år 1962 av indelningsreformen — att statsmakterna gör ett direkt uttalande i vilket bestämmelsens tillämplighet slås fast. Länsstyrelsen finner vidare att eftersom tvångsförordnande enligt alternativ 1 dock innebär respekterande av önskemålen hos flertalet kommuner i kommunblocket starka skäl också talar för lagstiftning enligt detta alternativ.

Södermanlands läns landstings förvaltningsutskott anför att en kommun som inte anser sig kunna acceptera en sammanläggning enligt föreliggande blockindelning bör ha en oavvislig rätt att få till stånd en ny förutsättningslös utredning om behovet av och förutsättningarna för en sammanläggning med annan eller andra kommuner. *Nio ledamöter i styrelsen för Svenska kommunförbundet* föreslår att bestämmelser ges om skyldighet att påbörja utredningar för sammanläggning i de kommunblock, där inga förberedelser hittills vidtagits. *Uppsala läns landstings förvaltningsutskott* anser att en tidsplan bör upprättas under medverkan av kommunerna för att underlätta den framtida bedömningen. Ett riksdagsuttalande härom bör bidra till att ge hållpunkter för en fortsatt utveckling. *En minoritet i förvaltningsutskottet* finner att det därvid bör framhållas att planeringen bör ske enligt de riktlinjer som anges i promemorians alternativ 2 och med målet att indelningsreformen skall vara genomförd år 1974. *Åtta ledamöter i styrelsen för Svenska kommunförbundet* anför att det vore värdefullt om genom kommunförbundets försorg kunde komma till stånd en utredning för att belysa för- och nackdelar av sammanläggning i de kommunblock där sammanläggning skett. De vunna erfarenheterna kan redovisas för kommuner som ingår i block där sammanläggningar inte påbörjats och bör underlätta för sådana kommuner att göra sina bedömningar. *En ledamot i styrelsen för Svenska kommunförbundet* förutsätter att lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med alternativ 2 skall beslutas år 1971, medan *Uppsala och Södermanlands läns landstings förvaltningsutskott* samt *åtta ledamöter i styrelsen för Svenska kommunförbundet* finner frågan om en speciallagstiftning av tvingande natur bör tas upp först om det efter några år visar sig att nyss angivna åtgärder inte lett till resultat. Också *vissa kommuner* finner att frågan om tvingande åtgärder bör skjutas fram något år. Sådana synpunkter framförs i yttranden från *stadsfullmäktige i Oxelösund, Torshälla och Karlstad* samt från *kommunalfullmäktige i Åtvidabergs köping, Unnaryd, Veinge och Brunskog*.

Departementschefen

Allmän bakgrund

Den kommunala verksamheten har framför allt under de senaste årtiondena genomgått en stark expansion. Åtskilliga uppgifter som är av betydelse för att skapa ett välordnat samhälle med ekonomisk och kulturell utveckling samt trivsel och trygghet för medborgarna handhas av kommunerna eller förutsätter deras medverkan i en eller annan form. Bakom statsmakternas beslut att ge kommunerna dessa uppgifter och befogenheter har legat skilda motiv. Det innebär ofta avgörande fördelar från effektivitetssynpunkt att kommunerna kan sköta uppgifterna med större hänsyn till skiftande lokala förhållanden än vad som skulle vara möjligt i ett mera centraliserat system. Kommunal självstyrelse är också ett väsentligt inslag i vårt demokratiska styrelsesätt.

Självfallet måste statsmakterna på olika sätt ange ramar för de befogenheter som delegeras till kommunerna. Den kommunala självstyrelsens saktliga innehåll, dvs. kommunernas uppgifter och kompetens, regleras genom lagstiftning eller eljest genom beslut av regering och riksdag. Statsmakterna bestämmer också självstyrelsens territoriella avgränsning, dvs. den kommunala indelningen.

På samma sätt som reglerna om kommunernas uppgifter och kompetens fortlöpande måste ses över föreligger också behov av ändringar och justeringar i den kommunala indelningen. Uppgifterna i det avseendet fullgörs av Kungl. Maj:t enligt de riktlinjer och under de förutsättningar som anges i lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (KIL). För ändring i kommunindelningen efter andra riktlinjer eller under andra förutsättningar än de KIL anger måste riksdagen givetvis höras. Så skedde vid den år 1946 beslutade och år 1952 genomförda kommunindelningsreformen. År 1962 prövade statsmakterna på nytt frågan om översyn av kommunindelningen.

Principer för kommunindelning

Det centrala innehållet i 1962 års beslut är den princip som då lades fast att den kommunala verksamheten bör samordnas inom områden som utgör från näringsgeografisk synpunkt sammanhållna regioner och att man också får den lämpligaste kommunindelningen, om de områden som ingår i en sådan näringsgeografisk enhet läggs samman till en kommun.

Genom detta principbeslut har statsmakterna klart markerat den förändrade syn på kommunindelningsfrågan som började växa fram under 1950-talet. Tidigare dominerade den historiskt betingade, av skillnader i näringsstruktur och boendeformer m. m. motiverade uppfattningen att tätort och glesbygd på grund av olikheter i intresseinriktning och samhälls-

uppgifter helst borde vara uppdelade på skilda kommuner. Som en följd av denna uppfattning förekom fram till 1950-talets början åtskilliga utbrytningar av större tätorter från omgivande landsbygd till nya kommuner, som då regelmässigt erhöll någon av de högre kommunformer, som staden och köpingen ansågs representera. Det bedömdes också vara ett naturligt sätt att främja planering och samhällsbyggande att städerna i takt med den fortskridande urbaniseringen successivt inkorporerade så stora delar av omgivande landskommuner, som de närmaste årens väntade bebyggelseutveckling motiverade.

Ännu den år 1952 genomförda kommunindelningsreformen präglades i viss utsträckning av denna uppfattning. Reformen syftade till att komma till rätta med det problem som uppdelningen i många små landskommuner medförde. Detta sökte man i första hand åstadkomma genom att lägga samman landskommuner med varandra till större enheter. Att man i en del fall förenade landskommuner med städer betraktades närmast som av praktiska svårigheter betingade nödlösningar. Reformen var visserligen på många sätt genomgripande men framstår ändå främst som avpassad med tanke på landskommunernas förvaltande och administrerande funktioner.

Ungefär samtidigt med att denna reform pågick fattade statsmakterna några andra för den kommunala verksamheten betydelsefulla avgöranden, som bidrog till att förutsättningarna ändrades även när det gällde bedömningen av kommunindelningsfrågan. Genom 1947 års byggnadslagstiftning vidgades landskommunernas uppgifter på bebyggelseplaneringens område och regionplaneinstitutet infördes som ett instrument för samordning av den fysiska planeringen inom större områden, något som ansågs nödvändigt bl. a. genom de allt snabbare förändringarna inom näringsliv och samhälle. Ett annat exempel på åtgärder med samma inriktning återfinns i beslutet vid 1952 års riksdag om en lokaliseringsspolitisk försöksverksamhet. I detta beslut slogs fast att tätort och omgivande landsbygd måste ses som en enhet när det gäller att planera och verkställa åtgärder som syftar till att påverka näringslivets lokalisering. Som ett led i denna verksamhet utfördes också genom arbetsmarknadsstyrelsens försorg en efter vissa näringsgeografiska principer utformad regionindelning. Även andra aktuella samhällsuppgifter bidrog till att behovet av regionalt samarbete och samordning av den kommunala verksamheten framträdde allt tydligare.

Genom 1962 års principbeslut togs alltså konsekvenserna av denna utveckling och kommunindelningsfrågan sattes in i ett lokaliseringsspolitiskt, planeringsspolitiskt och samhällsekonomiskt perspektiv. Visserligen åberopades även i detta sammanhang liksom vid 1952 års reform vissa bestämda förvaltningsuppgifter som ankommer på kommunerna som skäl för att bilda bärkraftigare enheter. Men det är, påpekades det, vanskligt att med denna utgångspunkt ange viss kommunstorlek som den lämpligaste. Man fann

att andra faktorer borde väga tyngre vid bedömningen. Det framhölls att en kommun inte bara har att förvalta och administrera utan att den också bör kunna bedriva en framåtsiktande planering där lokalisering av näringsliv, bostäder och kommunal service samordnas samt investeringar och andra ekonomiska åtaganden inordnas i en långsiktig bedömning av framtida resurser och behov. Detta förutsätter emellertid, framhölls det, att kommunerna är för sådan planering lämpligt avgränsade områden. Därför blev slutsatsen att varje kommun i princip bör omfatta såväl tätort som glesbygd inom ett område, som med hänsyn till näringsliv, bosättning, kommunikationer och service samt människornas kontaktnriktning i övrigt bildar en sammanhållen region och som därtill för överblickbar framtid kan beräknas innehålla ett visst minsta befolkningsunderlag. I KU:s av riksdagen godkända utlåtande över propositionen i denna fråga ströks också under, att de faktorer som binder samman människorna inom sådana områden bör kunna ge en god grund för en framtida kommunal gemenskap.

Ett betydelsefullt inslag i 1962 års beslut var vidare att kommunindelningsändringar enligt de antagna riktlinjerna skulle ske på frivillig väg. Det bör dock framhållas att principen om frivillighet inte gällde själva målsättningen, dvs. att få till stånd en samordning av den kommunala verksamheten inom näringsgeografiska regioner. De områden — kommunblock — inom vilka denna samordning bör ske skall enligt 2 a § KIL bestämmas av Kungl. Maj:t. Kungl. Maj:t kan då — om det behövs för att de riktlinjer som riksdagen godkänt skall kunna följas — göra ställningstaganden som avviker från den uppfattning en kommun uttalat. Däremot innebär frivilligprincipen att takten i samordningen bestäms av kommunerna själva. Såväl i propositionen som i KU:s utlåtande framhölls värdet av att takten i reformen anpassades till opinionsläget i de olika kommunerna. Motivet för frivilligprincipen låg således inte i tveksamhet om målet för reformen. KU uttryckte sig så, att verksamheten inom en grupp av kommuner som bildar en näringsgeografiskt sammanhängande region måste gynnsamt påverka effektiviteten vare sig samarbetet ger upphov till sammanläggning eller ej.

Reformens fullföljande

Under den tid som gått sedan 1962 års beslut började tillämpas har det i många olika sammanhang framförts synpunkter och förslag rörande denna reform. Sedan det nu gått så lång tid att vissa slutsatser bör kunna dras av de hittills vunna erfarenheterna har jag genom remiss av en inom kommunikationsdepartementet upprättad promemoria till samtliga kommuner och landstingskommuner samt ett stort antal myndigheter och organisationer inhämtat synpunkter på reformens fullföljande.

När denna fråga skall övervägas är det enligt min mening utomordentligt viktigt att en diskussion om de medel som kan komma i fråga för att underlätta reformen inte förs utan beaktande av det som är reformens mål, näm-

ligen samordning av den kommunala verksamheten inom näringsgeografiskt sammanhängande områden. I första hand gäller det att ta ställning till om detta mål skall stå fast, hur pass angeläget det är att målet nås och om den hittillsvarande takten från dessa utgångspunkter är tillfredsställande.

De remissyttranden som avgetts visar att uppslutningen kring reformens mål nu är ännu större än vad den var inför 1962 års beslut. Denna uppslutning framgår inte endast av yttranden från de remissinstanser som tillstyrker särskilda åtgärder för att underlätta reformen. Omkring hälften av de kommuner som avstyrker ändrade lagbestämmelser säger sig nämligen endast vilja slå vakt om frivilligheten och anför inga invändningar mot reformens mål. Åtskilliga av dessa kommuner ger t. o. m. klart tillkänna, att de är positiva till indelningsändringar i reformens anda. En avvisande inställning eller tveksamhet till reformen som sådan kan utläsas av yttranden från ca 80 av de 848 primärkommunerna, från fem av de 25 landstingskommunerna samt därutöver bara från två remissinstanser, nämligen RLF och konjunkturinstitutet. De skäl som dessa remissinstanser anför har huvudsakligen samma innehåll som de invändningar statsmakterna prövade och avvisade genom 1962 års beslut men jag vill ändå något beröra de synpunkter som nu åter kommit fram.

En del kommuner säger sig befara att reformen kommer att leda till försämrad service på landsbygden. Deras uppfattning avviker alltså från den som låg till grund för 1962 års beslut. Som jag ser det är kommunindelingsreformen en viktig jämlikhetsreform som skall öka möjligheterna att effektivt utnyttja gemensamma resurser till gagn för alla inbyggare i den nya kommunen. Det är enligt min mening en underskattning av den kommunala självstyrelsens möjligheter att lösa föreliggande problem om man befarar ett motsatt resultat. I det sammanhanget vill jag erinra om att det f. n. finns mer än 300 kommuner som inte ens har 3 000 invånare, dvs. det invånarantal som redan vid 1952 års reform ansågs böra eftersträvas som underlag för en tillfredsställande kommunal service.

Vidare anføres i en del yttranden, att en omprövning av uppgiftsfördelningen mellan kommunerna, landstingskommunerna och staten kan göra en indelningsreform obehövlig. Länsdemokratiutredningens förslag åberopas nu som ett ytterligare skäl för en sådan uppfattning. I det avseendet anfördes i den proposition som låg till grund för 1962 års beslut att en omfördelning av vissa uppgifter kunde tänkas bli aktuell men att detta inte skulle medföra att en indelningsreform kunde undvaras. Redan de uppgifter som ofrånkomligen måste ligga på primärkommunerna, om vi över huvud taget skall ha en lokal självstyrelse, ansågs nödvändiggöra en översyn av kommunindelningen. Liknande uppfattning uttalade KU i sitt utlåtande över propositionen. Denna bedömning är enligt min mening fortfarande giltig och rubbas inte av det förhållandet att det genom länsdemokratiutredningens förslag väckts en ny diskussion om principerna för uppgiftsfördelningen.

Det föreligger oberoende av länsdemokratiutredningens principförslag avgörande skäl för att fullfölja den anpassning till näringsgeografiska förhållanden som kommunindelningsreformen syftar till.

En omständighet som också åberopas är att det system för kommunal skatteutjämning som nu införts skulle göra en indelningsreform mindre angelägen. Statens insatser via skatteutjämningen bör självfallet inte åberopas som ett skäl för att sänka anspråken när det gäller förutsättningarna för en rationellt bedriven kommunal verksamhet.

Synpunkter som även nu förs fram från remissinstanser som är negativa till reformen är att den kommer att medföra en minskning av antalet kommunala förtroendeuppdrag och försvåra medborgarnas möjligheter till inflytande över de kommunala angelägenheterna och på så sätt leda till en försvagad kommunal demokrati. Frågan om den kommunala demokratin är av utomordentlig betydelse. Det föreligger ett behov — och det oavsett kommunindelningsreformen — av åtgärder för att stärka den kommunala demokratin. Jag kommer senare att utveckla vissa synpunkter rörande åtgärder som av den anledningen bör vidtas. Redan nu vill jag betona att den kommunala demokratin ytterst beror på innehållet i den kommunala självstyrelsen. Blir de uppgifter som omfattas av den kommunala självstyrelsen inte tillräckligt meningsfulla, förlorar också den kommunala demokratin i mening. Genom 1962 års beslut gjordes en avvägning med beaktande av kraven på såväl kommunal effektivitet som kommunal demokrati, en avvägning som skedde just med den riktpunkten att en förstärkning av den kommunala självstyrelsen skulle ge ett bättre underlag för den kommunala demokratin. Svenska kommunförbundet har i sitt yttrande starkt strukit under denna uppfattning.

De invändningar mot reformen som sålunda upprepats av vissa remissinstanser leder enligt min mening inte till andra ställningstaganden än vad man vid motsvarande avvägningar i 1962 års beslut kom fram till. Målet för reformen bör alltså stå fast.

Den fråga som då uppkommer är om de medel som står till buds för att målet skall nås visat sig ändamålsenliga, dvs. om takten i reformen är tillfredsställande. Det kan i det avseendet konstateras att man på många håll uppnått aktningvärda resultat. Jag är övertygad om att det arbete som tidigare lagts ned av Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet och nu fortsätts av det nya gemensamma förbundet på ett avgörande sätt bidragit till denna utveckling. Men det står samtidigt klart, bl. a. genom nu gjorda uttalanden från kommuner och bedömningar av länsstyrelser, att man i en hel del kommunblock har långt kvar till sammanläggning. I inte så få fall har man ej ens kunnat etablera något egentligt samarbete. Anledningen tycks ibland vara att en eller flera kommuner i ett kommunblock inte accepterar den fastställda indelningsplanen. Framställningar om ändring i planen har också gjorts i några av dessa fall. Det är givetvis önsk-

vårt att alla sådana frågor klarläggs så att ovisshet om kommunblockets omfattning inte hindrar vidare överväganden. Men det finns även åtskilliga block där man inte ifrågasätter någon ändring av indelningsplanen men där någon reell samordning av den kommunala verksamheten ändå inte förekommer. Det förtjänar understrykas att 1962 års beslut förutsätter att en regional samordning skall komma till stånd, antingen genom sammanläggning eller ett utvecklat interkommunalt samarbete.

Behovet av sådan samordning torde vara än större nu än när frågan prövades år 1962. Jag har inledningsvis erinrat om den kommunala verksamhetens starka expansion och dess växande betydelse för samhällsekonomin. Självfallet ökar detta behovet att planera, prioritera och samordna insatserna bl. a. i syfte att undvika felinvesteringar. Men också för de enskilda människornas trygghet och trivsel får väl avvägda kommunala insatser allt större betydelse. Om samhället skall lyckas med uppgiften att föra en aktiv näringspolitik för att trygga försörjningen på sikt, åstadkomma större jämlikhet olika bygder emellan och dessutom framgångsrikt tillgodose kraven på god miljö, behövs bättre instrument för samhällsplaneringen och ett samspel mellan statliga och kommunala insatser i dessa hänseenden. Ett omfattande utrednings- och planeringsarbete pågår i olika sammanhang i detta syfte. En bedömning av utvecklingsmöjligheter och behov av samhällsinsatser inom varje enskild kommun ter sig då oftast alltför osäker. För dessa olika former av samhällsplanering har därför kommunblocken, som är baserade på näringsgeografiska förhållanden, mer och mer fått fungera som byggstenar. Om planeringen skall ge åsyftat resultat, fordras samordnade kommunala insatser inom varje kommunblock. Möjligheten att nå de resultat av samhällets åtgärder, som stor enighet råder om att man bör eftersträva, måste därför vara avsevärt större i de block som färdigbildats till kommuner än i de block, där praktiskt taget inget samarbete förekommer.

Statsmakterna kan självfallet inte ge avkall på sitt ansvar för att medborgarna kan tillförsäkras sysselsättning och social trygghet. Det är också ett intresse för statsmakterna att kommunerna inom ramen för sin kompetens kan positivt medverka härtill. Men om kommunernas förutsättningar att medverka inte allmänt föreligger, kan det bli nödvändigt att i större utsträckning än eljest utforma åtgärderna utan stöd i en kommunal planering. Däri ligger enligt min mening ett verkligt hot mot den kommunala självstyrelsen. En sådan utveckling skulle, som jag ser det, vara högst olycklig också med hänsyn till åtgärdernas effektivitet. En effektiv samhällsplanering i en god demokrati måste bygga på god kännedom om förhållandena ute i våra bygder och på medborgarnas vilja att göra aktiva insatser för att tillvarata olika bygders förutsättningar att utvecklas. Om detta skall vara möjligt måste kommunerna själva kunna spela en aktiv roll i samhällsplaneringen och därvid delta i en växelverkan mellan olika

former av planering. En sådan växelverkan är nämligen en betydelsefull förutsättning om man i samhällsplaneringen vill både främja effektivitet och ta hänsyn till de enskilda medborgarnas vilja. Därför måste kommunerna också vara för samhällsplanering på det lokala planet passande enheter.

En i tiden långt utdragen indelningsreform med skilda förutsättningar i olika kommuner medför därför enligt min mening betydande risker för den kommunala självstyrelsens framtida ställning i samhällsplanering och samhällsbyggande. Härtill kommer de speciella problem som råder under själva övergångstiden. Det är allmänt omvittnat att osäkerhet om indelningsförhållandena på många håll försvårar bedömningen av kommunernas investerings- och organisationsfrågor. Som bl. a. skolöverstyrelsen framhåller i sitt yttrande kan detta i en del fall verka förlamande på den kommunala verksamheten. Av andra yttranden framgår att det också förekommer att kommuner pressar sina resurser för att före sammanläggningen tillgodose investeringsönskemål som i stället borde lösas gemensamt inom kommunblocket. Med en mycket lång övergångstid ökas risken för sådana negativa verkningar. Det måste tillmätas stor vikt att praktiskt taget alla remissinstanser som svarar för uppgifter med anknytning till kommunerna var och en med utgångspunkt från sitt speciella ansvarsområde och ofta med skärpa framhåller vikten av att reformen fullföljs utan tidsutdräkt.

Behovet av åtgärder för att fullfölja kommunindelingsreformen bör bedömas mot den här redovisade bakgrunden. Till skillnad från vad som från vissa håll gjorts gällande kan jag inte finna att åtgärder från statsmakterna för att fullfölja en beslutad indelningsreform skulle strida mot den kommunala självstyrelsens idé. Som Svenska kommunförbundet också påpekar är den kommunala indelningen inte föremål för kommunal självstyrelse. Denna fråga måste statsmakterna ytterst ta ansvaret för. På denna grund bygger också KIL och lagstiftningen i anslutning till 1952 års reform. Statsmakternas ställningstagande år 1962 och de uttalanden som gjorts i anslutning därtill bör givetvis inte åberopas som skäl för någon ändrad inställning till det från såväl principiella som praktiska synpunkter självklara ansvar statsmakterna måste ha i fråga om kommunal och administrativ indelning. Jag anser att statsmakterna nu bör vidta åtgärder för att fullfölja kommunindelingsreformen.

Åtgärder

Av många skäl är det angeläget att det finns en bred kommunal opinion som grund för de åtgärder som kan komma i fråga. Med hänsyn till de skilda synpunkter kommunerna nu anlagt är det emellertid uteslutet att finna en uppläggning som alla kan vara tillfreds med. Medan 386 kommuner med ett befolkningsunderlag av knappt 1,9 milj. invånare motsatt

sig en omprövning av riksdagens beslut år 1962 i vad avser förutsättningarna för att få indelningsändring till stånd, har 394 kommuner med sammanlagt drygt 4,6 milj. invånare förordat mer eller mindre långtgående lagstiftning för att påskynda reformen.

En åtgärd som enligt min mening inte bör möta invändning från något håll är en inventering av läget i de olika kommunblocken beträffande möjligheten att förverkliga indelningsplanen. Denna inventering bör utföras av länsstyrelserna genom överläggningar med företrädare för kommunerna. Redan nu pågår utredningar och överväganden om sammanläggning i ett stort antal kommunblock. Ett sådant arbete bör påbörjas i alla block. Om kommunerna inte själva föranstaltar härom, bör länsstyrelsen göra det. På så sätt kommer möjligheter att finnas till sakligt underbyggda ställningstaganden. I detta sammanhang kan givetvis också fråga om ändring i kommunblocken aktualiseras, om ändrade förhållanden motiverar detta. Överväganden härom bör därför i förekommande fall göras. Någon allmän omprövning av planerna med frångående av principerna för indelningen bör det dock självfallet inte bli fråga om.

De uttalanden som gjorts om att just ovissheten om den framtida kommunala indelningen är ett stort bekymmer i kommunernas verksamhet har övertygat mig om att inventeringsarbetet i samråd mellan länsstyrelsen och kommunerna bör utmynna i ett förslag till tidsplan för återstående indelningsändringar. Den första tidpunkt för sammanläggning som kan komma i fråga är årsskiftet 1970/71. Enligt nuvarande praxis, som innebär att indelningsändringar som föranleder nyval skall träda i kraft vid årsskifte närmast efter ett allmänt val, blir nästa sammanläggningstillfälle årsskiftet 1973/74. Svenska kommunförbundet samt några andra remissinstanser har ifrågasatt om inte denna praxis kan ändras så att sammanläggningar kan ske varje år. Även om de anförda skälen är beaktansvärda torde dock, med hänsyn till de olägenheter som årliga valrörelser skulle innebära, önskemålet bli svårt att tillgodose. Vid tidsplaneringen bör man därför föreslå årsskiftet 1970/71 eller årsskiftet 1973/74 som sammanläggningstillfällen. Om det enligt länsstyrelsens bedömning allvarligt kan ifrågasättas huruvida en planerad kommunsammanläggning bör genomföras ens till år 1974, kan det vara ett uttryck för mycket stor tveksamhet om sammanläggningen alls bör komma till stånd. I ett sådant fall kan länsstyrelsen överväga att i stället föreslå att sammanläggningen utgår ur indelningsplanen.

Samrådet mellan länsstyrelsen och kommunerna samt de utredningar och andra åtgärder i anslutning därtill som enligt vad jag tidigare sagt bör komma till stånd bör således utmynna i förslag om genomförande senast årsskiftet 1973/74 av de sammanläggningar och andra indelningsändringar som ingår i indelningsplanen för länet sedan denna i förekommande fall reviderats. Förslagen bör även omfatta de särskilda föreskrifter som enligt vad verkställda utredningar ger vid handen bör ingå i ett beslut om indel-

ningsändring. Länsstyrelsen bör inhämta berörda kommuners yttranden över förslagen.

Enligt 3 § KIL och i anslutning därtill utbildad praxis skulle därefter de ärenden i vilka tillstyrkande yttrande från kommunerna föreligger leda till beslut av Kungl. Maj:t om indelningsändring. Om de av länsstyrelserna upprättade tidsplanerna skall kunna ge kommunerna och andra av frågan berörda det klara besked, som enligt vad jag tidigare utvecklat är starkt motiverat, måste Kungl. Maj:t även i de ärenden i vilka inte föreligger tillstyrkande från samtliga kommuner kunna förordna om indelningsändring. Som jag skall utveckla i det följande bör Kungl. Maj:t för sådana fall ges befogenhet att förordna om indelningsändring utan hinder av kommuns bestridande. Samtliga ärenden bör därför överlämnas till Kungl. Maj:t. Dessförinnan bör de enligt gällande ordning beredas i kammarkollegiet som därvid kan föranstalta om de ytterligare utredningar som kan behövas. För att ge erforderligt underlag för Kungl. Maj:ts bedömning och beslut kan även sedan ärendet överlämnats till Kungl. Maj:t särskilda remisser behövas. Detta får bedömas från fall till fall.

Redan nu föreligger enligt 3 § andra stycket KIL möjlighet för Kungl. Maj:t att förordna om indelningsändring mot kommuns bestridande. En förutsättning härför är dock att indelningsändringen är föranledd av ett betydande allmänt behov. De uttalanden om frivillighet för kommunerna när det gäller sammanläggningar som gjordes i 1962 års beslut går emellertid så långt att de ansetts begränsa prövningsmöjligheterna enligt nämnda bestämmelser i KIL. För att förordnande om indelningsändring i nu avsedda fall med säkerhet skall kunna ges krävs därför lagstiftning. Genom en sådan lagstiftning bör sägas att ändring i kommunindelningen enligt fastställd plan får göras utan hinder av vad som sägs i 3 § andra stycket KIL. Det förfarande som jag förordat kan till stor del genomföras med stöd av KIL. I den mån förfarandet strider mot KIL måste bestämmelser om förfarandet ges i lag. Lämpligen bör då förfarandet även i övrigt regleras i lagstiftningen.

Genom sådan lagstiftning skapas en grund för den i det föregående förordade ordningen att länsstyrelsen skall föreslå och för vidare prövning överlämna fråga om indelningsändring även om kommun motsatt sig ändringen. Vid upprättandet av förslagen bör emellertid stor vikt fästas vid kommunernas inställning till lämplig tidpunkt för sammanläggningen. Om kommunerna i ett block är eniga om att vänta med sammanläggningen till årsskiftet 1973/74 bör deras önskemål tillgodoses.

Kungl. Maj:t kan givetvis vid sin prövning av ett särskilt fall underlåta att förordna om indelningsändring ens till årsskiftet 1973/74. För att detta skall ske utan att indelningsplanen ändras torde dock få förutsättas att alldeles speciella omständigheter föreligger.

I de fall kommunblock består av områden från mer än ett län måste även länsindelningen ändras senast vid den tidpunkt kommunsammanläggningen

träder i kraft. Beträffade dessa block bör Kungl. Maj:t särskilt förordna, hur de uppgifter skall fullgöras som annars skulle ankomma på länsstyrelse.

Den lagstiftning jag här förordat bör träda i kraft snarast möjligt. Kungl. Maj:t måste nämligen senast under april 1970 ta ställning till de indelningsändringar som skall genomföras årsskiftet 1970/71 och förberedelsearbetet under länsstyrelsens ledning måste bedrivas med hänsyn härtill. Länsstyrelsen får också svara för att förslag om de indelningsändringar som är avsedda att komma till stånd årsskiftet 1973/74 föreligger i så god tid att dessa ärenden kan slutbehandlas av Kungl. Maj:t senast under april 1973.

Efter utgången av år 1973 torde de särskilda bestämmelser som här förordats inte behöva tillämpas längre. På grund härav bör bestämmelserna inte tas in i KIL utan i en särskild lag som gäller till utgången av år 1973. För de indelningsändringar enligt fastställda planer som det därefter kan bli aktuellt att genomföra bör gälla de förutsättningar som anges i 3 § KIL.

Ett genomförande av återstående planerade indelningsändringar medför väsentligt ändrade förutsättningar för den kommunala verksamheten. En sådan omställning får betydelse för den kommunala självstyrelsens innehåll, organisation och arbetsformer. I 1962 års beslut angavs en rad frågor som borde övervägas jämsides med att de nya kommunerna växer fram. Om man genom de åtgärder som jag tidigare angett kan förutse en tidpunkt då de nya kommunerna överlag skall ha trätt i funktion, kommer det att finnas en bättre grund för fortsatta överväganden och åtgärder i nu berörda hänseenden.

Som ett led i dessa åtgärder ämnar jag senare denna dag föreslå Kungl. Maj:t en proposition till riksdagen om införande av en enhetlig kommunbeteckning. En annan fråga av betydelse i detta sammanhang gäller ändring i reglerna för antalet fullmäktige i kommunerna. Större möjligheter att öka antalet fullmäktige torde kunna underlätta övergången vid kommunsammanslagning. Ett förslag från kommunalrättskommittén i denna fråga väntas föreligga i så god tid, att det kan ligga till grund för ändring av nuvarande bestämmelser till 1970 års val.

I det föregående har jag betonat att ett fullföljande av kommunindelningsreformen gör det möjligt att bevara och stärka innehållet i den kommunala självstyrelsen och att detta är en grundförutsättning för en levande kommunal demokrati. Under de senaste åren har andra frågor av stor betydelse för den kommunala demokratin behandlats av olika utredningar. Jag syftar på bl. a. de frågor som utretts eller utreds av länsdemokratiutredningen och kommunalrättskommittén. I samband med beslutet om en partiell författningsreform, som bl. a. innefattar ett ställningstagande för den gemensamma valdagen, har riksdagen funnit att en samordning av utredningsarbetet är önskvärd, låt vara att en sådan med hänsyn till utredningsläget inte kan påbörjas omedelbart. Mot bakgrunden härav har riksdagen begärt att en arbetsgrupp bestående av företrädare för de stora politiska partierna och

för de kommunala förbunden tillsätts med uppgift att kartlägga arbetsuppgifterna och dra upp riktlinjerna för en samlad översyn av den kommunala demokratin (KU 1968: 20, rskr 279). Jag har för avsikt att med anledning härav kalla företrädare för nämnda partier och förbund till överläggningar i frågan om vilka åtgärder i syfte att stärka den kommunala demokratin som bör komma till stånd. Till överläggningarna kommer att kallas också företrädare för de forskningsgrupper som f. n. med stöd av Riksbankens jubileumsfond bedriver omfattande forskning om den kommunala demokratin. Jag anser det nämligen angeläget att resultaten av dessa forskningar, som nu börjar läggas fram, blir utnyttjade som underlag vid fortsatta överväganden i hithörande frågor.

Självfallet är det inte tillräckligt att genom lagstiftning om den kommunala organisationen få till stånd bättre förutsättningar för medverkan, insyn och inflytande från medborgarnas sida. I själva verket torde möjligheterna att nå resultat på den vägen vara ganska begränsade. Vilken levande innebörd den kommunala demokratin får kommer alltid ytterst att bero på det intresse som den enskilde medborgaren har för kommunens angelägenheter. När det gäller att stärka detta intresse och att få till stånd en bred medborgerlig förankring av den kommunala verksamheten spelar de politiska partierna en avgörande roll. Det är angeläget att de politiska partierna inte av brist på ekonomiska resurser hindras från att fullgöra en sådan uppgift. Riksdagen har pekat på möjligheten att få till stånd en förstärkning av partiernas resurser genom att tillägga kommunerna befogenhet att bevilja anslag till de politiska partierna och begärt utredning om en sådan vidgning av den kommunala kompetensen (KU 1968: 33, rskr 345). Åtgärder i sådant syfte övervägs f. n. inom departementet och kommer att redovisas inom kort.

Närmare om lagstiftningen

I det föregående har jag förordat att för ändringar i kommunindelningen enligt fastställda planer skall ges regler i en särskild lag som innebär dels att en ordning för förfarandet skall gälla som i viss mån avviker från den som normalt skall tillämpas enligt KIL, dels att sådan indelningsändring skall få göras även om kommun motsätter sig ändringen om det behövs för att fullfölja planen.

Lagen bör lämpligen benämnas lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen.

1 §.

Särbestämmelserna bör vara tillämpliga bara på indelningsändring som innebär att fastställd plan för kommunindelningen genomförs.

I denna paragraf bör ges en bestämmelse om det avsteg från 3 § andra

stycket KIL som jag förordat i det föregående. Vidare bör sägas att i fråga om förfarandet i ärende om sådan indelningsändring skall gälla bestämmelserna i följande paragrafer i lagen i stället för motsvarande bestämmelser i KIL.

De bestämmelser i KIL som bör undantas är de i 24 § om föreskrifter angående anhängiggörande av ärende om ändring i kommunindelningen, i 25 § andra stycket om kammarkollegiets befattning med fråga om utredning i ärende om indelningsändring och i 28—30 §§ om förslag och yttranden av länsstyrelse och kammarkollegiet i sådant ärende. Undantas bör också föreskrifterna i 32 § om kosnad för utredning. Bestämmelserna i 26 och 27 §§ om vad utredning skall avse och hur den skall ske samt i 31 § om Kungl. Maj:ts befogenhet att påkalla utredning bör emellertid gälla också för ifrågavarande ärenden.

I fråga om kommunblock som skärs av nuvarande länsgräns bör dock Kungl. Maj:t bestämma om förfarandet. Motivet härtill har lämnats i ett tidigare avsnitt.

2 §.

Förfarandet bör, som tidigare utvecklats, påbörjas av länsstyrelsen ex officio. Länsstyrelsen bör upprätta förslag till de indelningsändringar som behövs för att kommunindelning enligt fastställd plan skall kunna vara genomförd senast vid årsskiftet 1973/74. Detta bör sägas i paragrafen. Förslagen bör läggas fram i den takt som ärendena hinner beredas och de olika ändringarna anses böra komma till stånd. I inte så få fall torde kommunerna själva föranstalta om utredning och göra framställning om indelningsändring. Vill länsstyrelsen biträda en sådan framställning inskränker sig länsstyrelsens förslag till ett uttalande härom.

I det nu ifrågavarande förfarandet är omfattningen av indelningsändringen i allmänhet klar eftersom den skall stämma överens med den fastställda planen. Huvudvikten i utredningen kommer att ligga på förslag till lämplig tidpunkt för ikraftträdandet. Som utvecklats i det föregående kommer två tidpunkter i fråga, nämligen årsskiftet 1970/71 och årsskiftet 1973/74. I övrigt ankommer det på Kungl. Maj:t att föreskriva vilka frågor som skall behandlas i förslaget, varvid Kungl. Maj:t har möjlighet att anpassa föreskrifterna till det praktiska behovet i olika fall.

I denna paragraf bör vidare föreskrivas att länsstyrelsen innan förslag upprättas skall överlägga med företrädare för kommunerna om de åtgärder som behövs för att få till stånd indelningsändringarna och om tidpunkten för dessa. Länsstyrelsen bör också få befogenhet att förordna om utredning enligt 25 § första stycket KIL. Sådant utredning omfattar vad som behövs för själva indelningsbeslutet och kan antas bli relativt okomplicerad och föga tidskrävande i flertalet fall. Däremot omfattar sådan utredning inte frågor om den kommunala organisationen.

Som tidigare utvecklats bör emellertid också frågor om ändring i planerna kunna övervägas i samband med detta förfarande. Eftersom det är utslutet att göra ändringar som skulle strida mot de principer för planeringen som lagts fast av statsmakterna torde det dock inte kunna bli fråga om annat än vissa justeringar föranledda av ändrade förhållanden.

Grunden för att särregler om verkan av kommuns bestridande av ändring och om förfarandet anses kunna ges är att det är fråga om indelningsändringar som förutsätts i fastställd plan och som alltså redan blivit grundligt prövade i särskild ordning. Anses avvikelser från planen böra ske, föreligger inte denna grund för särregler. I konsekvens härmed måste i detta läge frågan om ändring i planen först prövas i vanlig ordning.

Det nu sagda innebär alltså att länsstyrelsen har tre möjliga handlingslinjer, nämligen dels att föreslå indelningsändring enligt planen årsskiftet 1970/71 resp. årsskiftet 1973/74, dels att föreslå ändring i planen.

3 §.

Länsstyrelsens förslag bör sändas till kammarkollegiet tillsammans med kommunernas yttranden och övriga handlingar i ärendet. I de fall framställning från kommuner om indelningsändring biträds av länsstyrelsen behövs givetvis inte något yttrande i ärendet från kommunerna utöver själva framställningen. Kammarkollegiet bör sända ärendet vidare till Kungl. Maj:t med eget yttrande. Bestämmelse härom bör ges i denna paragraf.

Kammarkollegiet har givetvis utan särskild föreskrift befogenhet att självt verkställa utredning och att höra annan myndighet.

5 §.

I denna paragraf bör ges en allmän föreskrift om att ytterligare bestämmelser om förfarandet meddelas av Kungl. Maj:t.

Hemställan

I enlighet med vad som anförts i det föregående har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till *lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen*. Jag hemställer att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslaget.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Gunnel Anderson