Konstitutionsutskottets betänkande 1976/77:6

angående motioner rörande en utvärdering av kommunindelningsreformens konsekvenser m. m.

Motionerna

I motionen 1975:93 av herr Bohman m. fl. (m) hemställs "att riksdagen --- 11. som sin mening ger till känna att beslutade och genomförda kommunsammanläggningar skall kunna omprövas i de fall där de uppenbart strider mot folkviljan i kommunen i fråga och där de även i övrigt medfört allvarliga och påvisbara olägenheter".

I motionen anförs att de lokalpolitiska enheternas storlek måste anpassas till de uppgifter kommunerna anförtros. En långt driven centralisering av den kommunala administrationen motverkar enligt motionärerna viktiga insyns- och inflytandefrågor. Å andra sidan bör enheterna inte göras så små eller i skattekraft så olika att en önskvärd likvärdighet i ärendebehandling inte blir möjlig. Motionärerna anser att den nu slutförda kommunindelningsreformen i vissa fall har gått för långt och genomförts mot en direkt uttalad folkmening. Enligt motionen bör en indelningsjustering kunna komma till stånd i sådana fall där det föreligger ett utbrett missnöje med den genomförda sammanläggningen liksom där klara funktionsproblem kan påvisas.

I motionen 1975:676 av herr Romanus (fp) hemställs "1. att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att utarbeta olika modeller för övergång till skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval, eller lämnar detta uppdrag till redan tillsatt utredning."

I motionen anförs att den gemensamma valdagen för riks- och kommunalval är ett hot mot en vital kommunal demokrati. Den leder till att de lokala frågorna inte får en chans att göra sig gällande inför det massiva utbudet av rikspolitisk debatt och propaganda. Enligt motionären kan olika konstruktioner för skilda valdagar tänkas. En lösning vore att indela landet i tre sammanhängande regioner med kommunala val var sitt år. Den utredning som bör tillsättas bör snarast möjligt utarbeta olika modeller som förs ut till allmän diskussion.

I motionen 1975:997 av herr Jonnergård m. fl. (c) hemställs "att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att utredningen om den kommunala demokratin genom tilläggsdirektiv får i uppdrag att utvärdera storkommunreformens konsekvenser för den kommunala demokratin och för folkstyrelsen".

I motiveringen anförs att den nu genomförda kommunindelningsre-

formen enbart byggde på en näringsgeografisk utredning och att man därmed förbisåg reformens inverkan på den kommunala demokratin. Reformen har enligt motionärerna medfört en vidgad klyfta mellan väljare och valda. Enligt vissa bedömningar har indelningsförändringarna i det stora hela inte heller gett de väntade ekonomisk-administrativa fördelarna för kommunerna. Med hänsyn bl. a. härtill anser motionärerna att en utredning bör göras för att från den kommunala demokratins synvinkel ge en helhetsbedömning av kommunindelningsreformens konsekvenser. Om en sådan utredning visar att den kommunala demokratins krav inte tillfredsställande kan tillgodoses med nuvarande indelning, måste enligt motionen en ändring ske, så att nödvändiga förutsättningar skapas för medborgaraktivitet och lokal förankring av demokratin. Det kan t. ex. bli nödvändigt att av befolkningsmässigt och geografiskt stora kommuner skapa mindre och bättre fungerande lokala enheter.

I motionen 1975/76:914 av herrar Schött (m) och Winberg (m) hemställs "att riksdagen hos regeringen begär tilläggsdirektiv för utredningen om den kommunala demokratin beträffande den gemensamma valdagens konsekvenser för den kommunala demokratin".

I motiveringen anförs att den fr. o. m. 1970 års val tillämpade gemensamma valdagen liksom de i jämförelse med tidigare förkortade mandatperioderna lett till svårigheter för den kommunala demokratin. Enligt motionärerna tyder erfarenheterna från 1970 och 1973 års val på att det främst är det rikspolitiska materialet, de rikspolitiska frågorna och partiledarna som fångat allmänhetens och massmedias intresse och att väljarnas valhandling främst haft rikspolitiska utgångspunkter. Motionärerna föreslår att en inträngande analys av de problem som sammanhänger med den gemensamma valdagen inleds omedelbart efter 1976 års val och presenteras riksdagen så att ev. aktualiserade ändringar kan verkställas från början av 1980-talet.

I motionen 1975/76:1980 av herr Bohman m. fl. (m) hemställs "att riksdagen --- 8. uttalar att beslutade och genomförda kommunsammanläggningar skall kunna omprövas i de fall där de uppenbart strider mot folkviljan i kommunen i fråga och där de även i övrigt medfört allvarliga och påvisbara olägenheter".

Motionens yrkande motiveras i motionen 1975/76:1979 av herr Bohman m. fl. (m). Motiveringen är i allt väsentligt densamma som i motionen 1975:93 ovan.

Frågornas tidigare behandling

Kommunindelningsreformen m. m.

Landets indelning i kommuner har under efterkrigstiden reformerats i två olika etapper. Motiven har bl. a. varit att skapa en kommunstruktur med ett visst minimum i fråga om befolkning och ekonomisk bärkraft.

Storkommunreformen 1952 innebar att antalet landskommuner minskade från 2 281 till 816. Medelfolkmängden i landskommunerna steg från omkring 1 500 till drygt 4 000. Skatteunderlaget – beräknat enligt 1949 års taxering – ökade från i genomsnitt 25 000 till 67 000 skattekronor.

Kommunindelningsreformen 1962 – den s. k. kommunblocksreformen – berörde alla typer av kommuner. Den utgick bl. a. från näringsgeografiska grunder. En ny kommuntyp skapades där tätorter och landsbygd sammanlades. Det innebar att någon normalstorlek inte fastställdes. En minimigräns vid en beräknad folkmängd 1975 på 8 000 invånare uppställdes emellertid som riktmärke. I undantagsfall godtogs ett lägre befolkningstal. Antalet kommuner uppgår i dag till 278.

Kommunblocksreformen byggde på ett principbetänkande från en statlig utredning – indelningssakkunniga. Denna utredning föreslog i sitt betänkande "Principer för en ny kommunindelning (SOU 1961:9) att landet skulle indelas i ett antal s. k. kommunblock. Denna indelning skulle sedan vara vägledande vid den sammanläggning av kommuner som successivt kunde visa sig vara nödvändig. Utredningens förslag lades till grund för en proposition (1961:180) vilken godkändes av riksdagen (KU 1962:1, rskr 64). Därefter indelades landet under 1963 och 1964 i 245 kommunblock. 37 kommuner berördes ej av indelningen.

Vid 1962 års riksdagsbeslut förutsattes att kommunerna själva inom respektive kommunblock skulle besluta om sammanläggning i den takt de ansåg lämplig. Vid 1969 års riksdag föreslog emellertid Kungl. Maj:t (prop. 1969:103) efter en genomförd inventering av dittills genomförda sammanläggningar att återstående kommunblock skulle ombildas till nya kommuner från den 1 januari 1971 resp. 1 januari 1974. Konstitutionsutskottet tillstyrkte propositionens förslag (KU 1969:24). I en reservation (fp, m, c) hemställdes att riksdagen skulle avslå propositionen. Reservanterna anförde att indelningsreformen även fortsättningsvis skulle ske i den takt kommunerna själva beslutade om. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Delvis mot bakgrund av den beslutade kommunindelningsreformen tillkallades under 1970 utredningen om den kommunala demokratin med huvuduppgift att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. Utredningen lade under 1975 fram sitt huvudbetänkande "Kommunal demokrati" (SOU 1975:41). Utredningens förslag har lagts till grund för propositionen 1975/76:187 "Kommunal demokrati, ny kommunallag m. m.". Konstitu-

tionsutskottet kommer att behandla propositionen under innevarande riksmöte.

Olika förslag att förstärka den kommunala demokratin har behandlats av riksdagen årligen sedan 1970 (KU 1970:29, KU 1971:20–21, 23–24, KU 1972:9–10, KU 1973:7, KU 1974:30, KU 1975:7). Vid 1974 års riksdag hemställdes i motionen 1974:930 av herr Nisser m. fl. (m) att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära en utredning av kommunsammanläggningarnas effekt och konsekvenser. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen med hänvisning till det utrednings- och forskningsarbete som bedrevs inom utredningen om den kommunala demokratin samt vid den statsvetenskapliga kommunalforskningsgruppen. Enligt utskottet borde resultaten av detta arbete avvaktas innan ytterligare utredning av indelningsreformens konsekvenser övervägdes. Riksdagen följde utskottet.

Den gemensamma valdagen

Det valtekniska sambandet mellan riksdagsvalen och de kommunala valen tillkom i samband med den partiella författningsreformen 1968. Det tidigare valtekniska sambandet mellan valen till första kammaren och kommunalvalen ersattes då av en gemensam valdag för valen till riksdagen, kommunfullmäktige samt landstingen. Vid behandlingen av propositionen med förslag till författningsreform (1968:27) anförde konstitutionsutskottet i denna fråga bl. a.

> Utskottet skall inte här ingå på den debatt som lett fram till förslaget om gemensam valdag eller som förts kring detta. Utskottet godtar förslaget som en kompromisslösning vilken är nödvändig för att en enkammarreform nu skall kunna beslutas. Detsamma gäller mandatperiodernas förkortning till tre år.

Oavsett de skiftande bedömningar som anlagts i övrigt har enighet rått inom utskottet kring flera aspekter på de nu aktuella frågorna. Sålunda har det framstått som en bestämd fördel med den föreslagna ordningen, att någon oklarhet inte vidare kommer att råda om vilken rikspolitisk betydelse de kommunala valen bör tillmätas, vilket kan bli förhållandet med nuvarande system. Det står också klart att man med en gemensam valdag undgår de risker för minskat valdeltagande som kan vara förenade med kommunala val utan direkt rikspolitisk effekt, risker vilkas storlek i och för sig gjorts till föremål för olika bedömningar. Enighet råder emellertid å andra sidan också om att en samordning av riksdagsvalen och de kommunala valen föranleder vissa farhågor för att de kommunala frågorna skall komma mera i bakgrunden för intresset än med nuvarande system och att en sådan konsekvens skulle vara till nackdel för den kommunala demokratin.

Sedan den gemensamma valdagen accepterats har utskottet funnit sig böra ägna särskild uppmärksamhet åt sistnämnda problem, reformens möjliga återverkningar på den kommunala demokratin.

Utskottet förordade att en arbetsgrupp med företrädare för de stora politiska partierna och för de kommunala förbunden skulle tillsättas med uppgift att kartlägga arbetsuppgifterna och dra upp riktlinjer för en samlad översyn av den kommunala demokratin.

Reservation i fråga om författningsförslagets huvudprinciper, bl. a. beträffande den gemensamma valdagen, avgavs av en ledamot (c) som dock anslöt sig till förslaget att en arbetsgrupp rörande den kommunala demokratin skulle tillsättas.

Vid 1971 års riksdag togs frågan om en utvärdering av den gemensamma valdagen upp i två motioner (fp, c). Konstitutionsutskottet (KU 1971:65) avstyrkte motionerna med hänvisning till arbetet inom utredningen om den kommunala demokratin samt till kommunalforskningsgruppens studier av 1970 års val. I en reservation (fp) hemställdes att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle hemställa om åtgärder för att ersätta den gemensamma valdagen i syfte att fördjupa den kommunala demokratin. Förslag skulle enligt reservanterna läggas fram i god tid före nästa val. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Vid 1972 års riksdag hemställdes i en motion (c) att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle hemställa om åtgärder för undersökningar av 1973 års valrörelse närmast i syfte att belysa den gemensamma valdagens konsekvenser för den kommunala valrörelsen. Konstitutionsutskottet (KU 1972:47) avstyrkte motionen med motiveringen att riksdagen endast undantagsvis bör ta initiativ till vetenskapliga undersökningar. Utskottet anförde vidare att frågan föll inom ramen för det uppdrag som getts åt utredningen om den kommunala demokratin.

I en reservation (c, fp, m) yrkades att riksdagen skulle bifalla motionen. Reservanterna motiverade sitt ställningstagande med att några undersökningar av det slag som begärdes i motionen inte planerades inom den statsvetenskapliga kommunalforskningsgruppen och att det var angeläget med en sådan undersökning som underlag för den fortsatta debatten om den gemensamma valdagen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Frågan om en vetenskaplig undersökning av 1973 års valrörelse aktualiserades vid 1973 års riksdag i två motioner (c, fp). Konstitutionsutskottet (KU 1973:14), som var enigt, avstyrkte motionerna med hänvisning till att utredningen om den kommunala demokratin beslutat att i samarbete med olika forskare genomföra studier av partiernas valförberedelser och nomineringsarbete i samband med 1973 års valrörelse. I undersökningarna skulle också komma att uppmärksammas vilket utrymme de kommunala frågorna fick i valdebatten samt i vilken utsträckning väljarna uppmärksammade dessa.

En särskild utvärdering av den gemensamma valdagen krävdes vid 1974 års riksdag i samband med motionsyrkanden (c, fp) rörande den kommunala demokratin. Konstitutionsutskottet (KU 1974:30) avstyrkte

även detta år motionerna under hänvisning till arbetet inom utredningen om den kommunala demokratin. Utskottet anförde att de förslag som i olika sammanhang framförts för att stärka och vitalisera demokratin i kommunerna bör övervägas i ett sammanhang.

Utredningen om den kommunala demokratin

Utredningen om den kommunala demokratin tillsattes under 1970. Utredningens uppgift var att göra en översyn av den kommunala demokratin. I direktiven framhölls att den djupgående omvandling som kommunerna varit föremål för motiverar en översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten. Även införandet av en gemensam valdag för de kommunala valen och riksdagsvalet ger enligt direktiven anledning till överväganden i detta sammanhang.

Utredningen har avslutat huvuddelen av sitt arbete. Resultaten har successivt redovisats i ett antal diskussionspromemorior och delbetänkanden. Huvudbetänkandet "Kommunal demokrati" (SOU 1975:41) publicerades i april 1975. Detta betänkande har tillsammans med kommunallagsutredningens betänkande "Enhetlig kommunallag" (SOU 1974:99) lagts till grund för propositionen 1975:187 "Kommunal demokrati, ny kommunallag m. m.". Propositionen kommer att behandlas av konstitutionsutskottet under innevarande riksmöte.

Kommunalforskningsgruppen

Kommunindelningsreformens konsekvenser i första hand för den kommunala demokratin var en huvudfrågeställning för det statsvetenskapliga forskningsprogram som med stöd av Riksbankens jubileumsfond startade under 1966. Den sammanfattande rubriken för forskningsprogrammet var kommunal självstyrelse–kommunal indelning. Arbetet bestod till stor del i jämförande studier i kommuner av olika storlek och urbaniseringsgrad under åren 1966–1970. Forskningsarbetet har redovisats i 36 licentiat- eller doktorsavhandlingar och i fem volymer i skriftserien "Den kommunala självstyrelsen". Huvuddelen av dessa rapporter redovisas i en bilaga till konstitutionsutskottets betänkande KU 1974:30. I betänkandet "Kommunal organisation och information" (SOU 1975:46) redovisas en kortfattad sammanfattning av undersökningarna rörande den kommunala demokratin i olika slags kommuner. Forskningsarbetet är i allt väsentligt avslutat. Ytterligare ett par rapporter, bl. a. rörande kommunernas och medborgarnas inställning till själva indelningsreformen, är under utarbetande.

Utskottet

De frågor som tas upp i förevarande motioner avser två i huvudsak samtidigt genomförda reformer av stor betydelse för den kommunala självstyrelsen – den gemensamma valdagen och kommunindelningsreformen. I motionerna begärs att riksdagen skall hemställa hos regeringen att dessa reformers konsekvenser för den kommunala demokratin blir föremål för en utvärdering.

Enligt utskottets mening är det väsentligt att konsekvenserna av dessa reformer blir utredda så snart tillräckligt erfarenhetsmaterial föreligger. I regeringsdeklarationen aviseras också en utvärdering av kommunindelningsreformen. Undersökningar av det slag som åsyftas i motionerna torde med hänsyn till det anförda komma till stånd även utan ett särskilt uttalande från riksdagen.

Utskottet hemställer

att riksdagen förklarar motionerna 1975:93 yrkandet 11, 1975:676 yrkandet 1, 1975:997, 1975/76:914 samt 1975/76:1980 yrkandet 8 besvarade med vad utskottet anfört.

Stockholm den 9 november 1976

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: herrar Boo (c), Björck i Nässjö (m), Fiskesjö (c), Nordin (c), Karlsson i Malung (s), Gustafsson i Ronneby (s), Nyquist (s), fru Hammarbacken (c), herr Eliasson (c), fru Cederqvist (s), fröken Nilsson (s), fru Stålberg (s), herrar Tarschys (fp), Unckel (m) och Gustavsson i Ängelholm (s).

Särskilt yttrande

av herrar Mossberg, Karlsson i Malung, Gustafsson i Ronneby, Nyquist, fru Cederqvist, fru Stålberg och herr Gustavsson i Ängelholm (alla s).

Enligt vår mening saknas för närvarande tillräckligt erfarenhetsunderlag för en utvärdering av den gemensamma valdagens och kommunindelningsreformens konsekvenser för den kommunala demokratin.

När det gäller kommunindelningsreformen är svårigheterna att göra en meningsfull utvärdering av två skäl särskilt stora. Indelningsreformen genomfördes för att ge kommunerna sådana ekonomiska och andra resurser som är nödvändiga för att de på ett tillfredsställande sätt skall kunna ansvara för de uppgifter som åvilar kommunerna i dagens och morgondagens samhälle. Om indelningsreformen inte genomförts hade andra förändringar,

t. ex. kompetensöverflyttningar från kommunerna till statliga eller landstingskommunala organ, sannolikt varit nödvändiga. Vid en utvärdering av reformens konsekvenser i olika avseenden måste naturligtvis hänsyn tas till vilka effekter sådana alternativa förändringar skulle ha fått för den kommunala demokratin. Att detta är en ytterst svår uppgift är uppenbart.

Kommunindelningsreformen har följts upp med ett omfattande utredningsarbete rörande formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten. Utredningen om den kommunala demokratin har föreslagit ett flertal åtgärder för att bl. a. underlätta de förtroendevaldas arbete och för att stärka kontakten mellan förtroendemän och övriga medborgare. Enligt vår mening är indelningsreformen inte slutligt genomförd förrän dessa förändringar är beslutade och genomförda i praktiken. Det är därför i dag för tidigt att bedöma konsekvenserna för den kommunala demokratin av de genomförda reformerna.

GOTAB 52524 Stockholm 1976