

Regeringens proposition

1978/79:61

om utvärdering av kommunindelningsreformen;

beslutad den 10 november 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

BERTIL HANSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att 6,1 miljoner kronor anslås för genomförande av ett forskningsprogram om utvärdering av kommunindelningsreformen. Programmet omfattar studier av kommunen som självstyrelseorganisation, som förvaltningsorganisation och som serviceproducent och enhet för samhällsplanering. För att belysa de olika frågorna ingår undersökningar om exempelvis kommuninvånarnas intresse för kommunalpolitiska frågor och den kommunala självstyrelsens förankring hos medborgarna. I forskningsprogrammet behandlas också den kommunala förvaltningens tillväxt, de förtroendevaldas arbetsförhållanden och budgetprocessen i kommunerna. Utvärderingen avses också omfatta undersökningar om planeringsfrågor, investeringsverksamhet, befolkningsutveckling och servicestandard i olika kommundelar.

Avsikten är att utvärderingsprogrammet skall vara genomfört den 30 juni 1981. Kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) avses vara administrativt ansvarig för utvärderingens genomförande.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-11-10

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Bondestam.

Föredragande: statsrådet Hansson

Proposition om utvärdering av kommunindelningsreformen

1 Inledning

Under de senaste decennierna har kommunindelningen genomgått stora förändringar. Beslut om en indelningsreform fattades år 1946 (prop. 1946:236, KU 19, rskr 340). Därigenom minskade antalet kommuner den 1 januari 1952 från 2 498 till 1 037. Under 1960-talet beslutade statsmakterna om nya riktlinjer för kommunindelningen (prop. 1961:180, KU 1962:1, rskr 1962:64). Dessa beslut har medfört att kommunantalet i dag uppgår till 277.

Minskningen av antalet kommuner och den kommunala verksamhetens utbyggnad har medverkat till att frågor om den kommunala demokratin alltmer uppmärksamats. Statsmakterna har vid olika tillfällen vidtagit åtgärder för att stärka medborgarnas inflytande i kommunerna. Det senaste exemplet utgör 1977 års kommunallagsreform varigenom den kommunala demokratis arbetsvillkor avsevärt förbättrades (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148).

I november 1977 tillkallades en kommitté (Kn 1977:07) för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor. En uppgift för kommittén¹, som har antagit namnet kommunaldemokratiska kommittén, har varit att utarbeta förslag till hur kommunindelningsreformen skall utvärderas. I utredningsdirektiven anges att det skall ankomma på regeringen att ta ställning till formerna för utvärderingens genomförande (Dir. 1977:96). Kommittén har redovisat sitt uppdrag i delbetänkandet (Ds Kn 1978:5)

¹ Direktören Fredrik Lindencrona, ordförande, överförmyndaren Leif Andersson, utredningssekreteraren Lars Eric Ericsson, sakkunnige Gustaf Jonnergård, kommunalrådet Anita Jonsson, överförmyndaren Rune Zachrisson och kommunalkonsulten Göran Åstrand.

Utvärdering av kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram.

2 Kommunaldemokratiska kommitténs förslag till forskningsprogram

Utvärderingsprogrammet har utarbetats mot bakgrund av den debatt som har förts om den kommunala självstyrelsen och demokratin framför allt i samband med 1960-talets kommunindelningsreform. Genom tidigare kommunalforskning är enligt kommittén förutsättningarna för en utvärdering goda jämfört med vad som är vanligt för samhällsreformer av denna storlek. Utvärderingsprogrammet innebär att intresset i större utsträckning än vid tidigare undersökningar inriktas på frågor som rör skillnader inom kommunerna i fråga om möjligheter för medborgardeltagande och tillgång på service.

I betänkandet framhålls att en utvärdering måste omfatta ett stort antal frågor. En någorlunda heltäckande bild av reformens konsekvenser kan inte erhållas utan att såväl demokratiska som förvaltningsmässiga aspekter beaktas. Mot denna bakgrund har kommittén föreslagit att utvärderingen skall sammanfattas i tre delprogram. I dessa avses kommunen behandlas som demokratisk självstyrelseorganisation, som förvaltningsorganisation samt som serviceproducent och enhet för samhällsplanering.

De olika delprogrammen är nära knutna till varandra och föreslås därför bli genomförda i ett sammanhang. Avsikten är att ett flertal undersökningar skall genomföras i anslutning till 1979 års val. För att resultaten skall vara användbara för praktiska överväganden krävs att projektet genomförs på ganska kort tid. Av den anledningen anser kommittén att utvärderingsprogrammet bör vara slutfört den 30 juni 1981, dvs. efter två år från start i full omfattning.

För att forskningsarbetet skall kunna samordnas i administrativt avseende föreslår kommittén att en särskild samordningsgrupp bildas. Kommittén anser det också önskvärt att en referensgrupp med parlamentarisk sammansättning ges möjligheter att följa forskningsarbetet. Man anser vidare att kommittén bör få i uppdrag att administrativt ansvara för att utvärderingen blir genomförd enligt de riktlinjer som skisseras i programmet. Kostnaderna för forskningsprogrammet har kommittén beräknat till 6,1 miljoner kronor i 1978 års löneläge och penningvärde. Kommunaldemokratiska kommitténs delbetänkande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

3 Föredragandens överväganden

Den kommunala självstyrelsen är en viktig del av vår demokrati. Genom det starka inslaget av förtroendevalda har goda möjligheter skapats för att upprätthålla nära kontakter mellan beslutsfattare och enskilda. Kommu-

nernas verksamhet är också av stor betydelse för att tillgodose medborgarnas behov av samhällsservice. När ökade samhällsåtaganden behövs för att lösa gemensamma frågor, har i stor utsträckning de kommunala organens ansvar vidgats. Bakom denna utveckling ligger uppfattningen att samhällsuppgifterna bör lösas så nära de berörda människorna som möjligt och att hänsyn skall kunna tas till skiftande lokala förhållanden. Att bevara och bygga ut den kommunala självstyrelsen är därför ett väsentligt led i arbetet på att fördjupa demokratin.

Kommunindelningsreformen har på ett avgörande sätt förändrat kommunernas roll i samhället. Under de senaste åren har debatten om kommunsammanläggningarnas konsekvenser varit livlig. Det är enligt min mening naturligt att en så omfattande förändring av samhällsorganisationen inte kan genomföras utan att det uppstår meningsmotsättningar. I flera kommuner har detta kommit till uttryck genom att frågan om en ändrad indelning diskuteras. Framställningar om delning av vissa kommuner har också gjorts till regeringen.

Syftet med indelningsreformen var att ge kommunerna bättre förutsättningar att ta på sig betydelsefulla samhällsuppgifter. Samtidigt som kommunernas aktiva medverkan i samhällsverksamheten ökat har minskningen av antalet kommuner medfört nackdelar för den kommunala demokratin. Genom att antalet förtroendevalda har minskat väsentligt har avståndet blivit större mellan de kommunala organen och de enskilda kommunmedlemmarna. Mot den bakgrunden är det enligt min mening angeläget att vidta åtgärder för att öka kommuninvånarnas möjligheter till inflytande och medverkan. Regeringen har därför låtit tillsätta en särskild kommitté (Kn 1977:07) för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor. Kommittén har i enlighet med sina direktiv utarbetat ett förslag till program för utvärdering av kommunindelningsreformen. Uppdraget har redovisats i ett delbetänkande.

För egen del anser jag att en utvärdering nu bör göras av kommunindelningsreformens återverkningar i skilda hänseenden.

För att en samlad och allsidig bedömning av reformens för- och nackdelar skall kunna bli möjlig måste såväl demokratiska som förvaltningsmässiga aspekter beaktas i utvärderingen. Jag kan därför ansluta mig till kommitténs förslag om forskningsprogrammets huvudsakliga inriktning. Det är enligt min mening väsentligt att en kartläggning och analys görs av den kommunala demokratin och förvaltningsorganisationen liksom av kommunernas ansvar för samhällsservice och planering. Det bör därvid vara naturligt att ta till vara erfarenheterna från de indelningsärenden som nu är aktuella. Jag vill också understryka vikten av att nya forskningsuppgifter koncentreras till förhållandena i dagens kommuner. Vidare är det angeläget att underrepresenterade gruppers problem att delta i kommunalpolitiskt arbete uppmärksammas. Därigenom kan ett bättre underlag erhållas för beslut om olika reformer i syfte att öka medborgarnas deltagande i den demokratiska beslutsprocessen.

Den uppläggning som forskningsprogrammet har erhållit innebär att undersökningresultaten skall vara användbara för praktiska överväganden. I likhet med kommittén anser jag att detta medför att projektiden måste bli begränsad. Jag ansluter mig till förslaget att utvärderingen bör vara genomförd den 30 juni 1981.

Kommittén har även redovisat förslag till en forskningsorganisation. Jag finner också i denna del förslagen väl avvägda. Ett program av detta slag kräver ett nära samarbete mellan de olika delprojekten. Det är därför motiverat med en särskild samordningsgrupp och en referensgrupp med parlamentarisk sammansättning. Det är vidare enligt min mening lämpligt att kommunaldemokratiska kommittén får det administrativa ansvaret för forskningsprogrammets genomförande.

Kostnaderna för projektet har kommittén beräknat till 6,1 miljoner kronor i 1978 års löneläge och prisnivå. Med hänsyn till forskningsprogrammets omfattning och betydelse anser jag att de redovisade kostnadsberäkningarna är rimliga och väl underbyggda.

Jag har i detta ärende samrått med chefen för ekonomi- och budgetdepartementen.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört i det föregående hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att till *Utvärdering av kommunindelningsreformen* under femtonde huvudtiteln på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1978/79 anvisa ett reservationsanslag av 6 100 000 kr.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Utvärdering av kommunindel- ningsreformen

Förslag till forskningsprogram

**Delbetänkande I av kommunaldemokratiska
kommittén**

Ds Kn 1978:5

Till statsrådet och chefen
för kommundepartementet

Genom beslut den 4 augusti 1977 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 18 november 1977 såsom ledamöter direktören Fredrik Lindencrona, ordförande, överförmyndaren Leif Andersson, utredningssekreteraren Lars Eric Ericsson, sakkunnige Gustaf Jonnergård, kommunalrådet Anita Jonsson, överförmyndaren Rune Zachrisson och kommunalkonsulenten Göran Åstrand. Såsom sakkunniga förordnades den 6 december 1977 sekreteraren Hans Anderson, Svenska kommunförbundet, departementsrådet Sven-Runo Bergqvist, sekreteraren Tord Domargård, sekreteraren Olof Jonsson, förste sekreteraren Urban Karlsson, Landstingsförbundet, hovrättsrådet Ulf Lindquist och departementsrådet Carl-Gunnar Peterson. Som expert förordnades den 10 januari 1978 docenten Bengt Owe Birgersson. Till sekreterare förordnades den 30 december 1977 kanslidirektören Carl-Wedig Geijer.

Kommittén har antagit namnet kommunaldemokratiska kommittén.

I föreliggande delbetänkande lägger kommittén fram förslag till forskningsprogram för utvärdering av kommunindelningsreformen. Underlaget för kommitténs ställningstaganden har utarbetats av experten Bengt Owe Birgersson.

Stockholm i juni 1978

Fredrik Lindencrona

Leif Andersson

Lars Eric Ericsson

Gustaf Jonnergård

Anita Jonsson

Rune Zachrisson

Göran Åstrand

/Carl-Wedig Geijer

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Bakgrund – indelningsreformerna m. m.	13
1.1 Inledning	13
1.2 Varför kommunal självstyrelse?	14
1.3 Kommunindelningsreformerna	20
Inledning: Storkommun- och kommunblocksreformerna	20
Indelningssakkunnigas överväganden	24
Riksdagsbehandlingen 1962	28
Riksdagsbehandlingen 1969	32
Argument för och emot kommunblocksreformen	35
1.4 Kommunalforskningsgruppen	40
Inledning	40
1.5 Den kommunala självstyrelsens värden	42
Det materiella värdet	42
Självständig åsiktsbildning	42
Demokratiska teknikvärden	42
Effektivitetsvärdena	44
Det politiska systemet	44
Debatten om kommunalforskningsgruppens demokrati- modell	47
2 Kommitténs överväganden	48
2.1 En allmän utgångspunkt	48
Programmets huvudsakliga inriktning	50
2.2 Delprogram 1: Kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation	52
Inledning	52
Medborgarnas aktivitet m. m.	54
De politiska partierna	55
Folkrörelserna och intresseorganisationerna	57
Massmedia	58
Den kommunala självstyrelsens förankring hos medborgarna	59
2.3 Delprogram 2: Kommunen som förvaltningsorganisation	60
Inledning	60
De förtroendevalda	60
Den kommunala förvaltningsorganisationen	62
Den kommunala budgetprocessen	62
2.4 Delprogram 3: Kommunen som serviceproducent och enhet för samhällsplanering	63
Kommunen som serviceproducent	63
Kommunen som enhet för samhällsplanering	64

Prop. 1978/79:61	10
2.5 Sammanfattning av forskningsprogrammet	65
2.6 Synpunkter på forskningsprogrammets empiriska under- sökningar, genomförande m. m.	67
Kommunurval	67
Delprogram 1: Kommunen som demokratisk självstyrel- seorganisation	68
Delprogram 2: Kommunen som förvaltningsorganisation	70
Delprogram 3: Kommunen som serviceproducent och enhet för samhällsplanering	71
2.7 Forskningsorganisation och ekonomi m. m.	72
Tidsplan och forskningsorganisation	72
Kostnader	74

Bilagor	
1 Argument för och emot kommunindelningsreformen	78
2 Förteckning över publicerade forskningsresultat från kommunal- forskningsgruppen	82

Sammanfattning

Kommunaldemokratiska kommittén har enligt sina direktiv att lägga fram ett förslag till forskningsprogram angående kommunindelningsreformens konsekvenser i olika avseenden för den kommunala självstyrelsen. I direktiven anfördes att det är "angeläget att man nu får underlag för en samlad och allsidig bedömning av (kommunindelnings-)reformens för- och nackdelar genom att belysa dess återverkningar i skilda hänseenden, för medborgarinflytande och medborgarkontroll, för samhällsplanering, kommunal service och näringsliv, för kommunernas administration och ekonomi etc.". I direktiven ges kommittén i uppdrag att under första halvåret 1978 presentera ett program för hur utvärderingen bör gå till. Kommittén har därvid att göra noggranna kostnadsberäkningar för utvärderingsprogrammet.

Kommitténs förslag till utvärderingsprogram redovisas i detta delbetänkande. Programmet har utarbetats mot bakgrund av den debatt som förts om den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin framför allt i samband med 1960-talets kommunindelningsreform. Under arbetets gång har kommittén haft överläggningar med representanter för den forskargrupp som med stöd av Riksbankens jubileumsfond under åren 1966–1970 genomförde det omfattande kommunalforskningsprojektet.

Genom det arbete som kommunalforskningsgruppen genomförde är förutsättningarna för en utvärdering av indelningsreformen goda jämfört med vad som är vanligt när det gäller samhällsreformer av denna storlek. Nya undersökningar i kommunerna är emellertid nödvändiga. Dessa bör enligt kommitténs mening koncentreras till förhållandena i dagens kommuner och i större utsträckning än de tidigare undersökningarna inriktas på frågor rörande inomkommunala skillnader i möjligheterna för medborgardeltagande och tillgång på service m. m. Därigenom underlättas bedömningen av önskvärda ytterligare reformer av kommunernas arbetsformer och organisation samt förutsättningarna för och konsekvenserna av omprövningar i vissa fall av genomförda kommunsammanläggningar.

Som framgår av direktiven måste en utvärdering av indelningsreformen omfatta ett stort antal frågeställningar. Förutom de kommunaldemokratiska frågorna måste intresse även ägnas åt ekonomiska och organisatoriska spörsmål. Även förutsättningarna för den lokala samhällsplaneringen och konsekvenserna för näringslivets och bebyggelsestrukturens utveckling är väsentliga. Allt detta hänger också nära ihop. I debatten kring indelningsreformen anfördes t. ex. att det minskade antalet förtroendeuppdrag måste vägas mot möjligheterna för kommunerna att bedriva en så omfattande verksamhet att den bedömdes som väsentlig för medborgarna att engagera sig i. Större kommunala enheter bedömdes vidare som nödvändiga för att skapa underlag för en fortsatt utbyggnad av den lokala samhällsservicen. Det har i debatten efter reformens genomförande ifrågasatts inte endast om den

kommunala demokratin försvagats genom reformen utan även om inte antagna stordriftsfördelar överskattades vid planeringen av reformen. En någorlunda heltäckande bild av reformens konsekvenser måste sålunda beakta såväl de demokratiska som de förvaltningsmässiga aspekterna.

Mot denna bakgrund har utredningen utarbetat ett forskningsprogram som består av tre delprogram

- 1) Kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation
- 2) Kommunen som förvaltningsorganisation
- 3) Kommunen som serviceproducent och enhet för samhällsplanering

Eftersom de olika delprogrammen är nära knutna till varandra bör de genomföras i ett sammanhang. Under p 1 finns ett flertal undersökningar, bl. a. en medborgarintervjuundersökning som måste genomföras i anslutning till 1979 års val. Planeringstiden för dessa undersökningar kräver att programmet i vissa delar startar senast i oktober 1978. I övrigt bör programmet kunna starta successivt under första halvåret 1979. För att undersökningsresultaten skall vara användbara för praktiska överväganden krävs en begränsad projekttid. Kommittén förordar att programmet skall vara slutfört den 30 juni 1981, dvs. efter två år från start i full omfattning.

Kostnaderna för programmet är beräknade till ca 6 milj. kr. i 1978 års löneläge och penningvärde fördelade på tre budgetår enligt nedan.

1978/79 ca 1,4 milj.

1979/80 ca 3,4 milj.

1980/81 ca 1,3 milj.

1 Bakgrund – indelningsreformerna m. m.

1.1 Inledning

I kommunaldemokratiska kommitténs direktiv (Dir 1977:96) anförts att det är "angäsligt att man nu får underlag för en samlad och allsidig bedömning av (kommunindelnings-)reformens för- och nackdelar genom att belysa dess återverkningar i skilda hänseenden, för medborgarinflytande och medborgarkontroll, för samhällsplanering, kommunal service och näringsliv, för kommunernas administration och ekonomi etc". En av kommitténs huvuduppgifter är enligt direktiven att utarbeta förslag till hur kommunindelningsreformen skall utvärderas. Kommitténs förslag till program för utvärderingen bör läggas fram under första halvåret 1978. Kommittén bör noggrant överväga vilken omfattning utvärderingen bör ha med hänsyn till redan utfört utrednings- och forskningsarbete, i vilken utsträckning den kan begränsas till ett urval av kommuner och om den bör genomföras i etapper. Programmet bör utformas så att man kan utnyttja erfarenheterna från de indelningsärenden som kan komma att avgöras före 1979 års val och beakta resultatet av det fortlöpande arbetet med att stärka den kommunala demokratin. Kommittén bör lägga fram detaljerade förslag till program för utvärderingen samt göra noggranna kostnadsberäkningar.

Den kommunala självstyrelsen är i vårt land äldre än det demokratiska styrelseskicket. De värderingar som under olika tider förknippats med självstyrelsen har utvecklats successivt även om mycket av grundtankarna överlevt den långa utvecklingen från 1860-talets förindustriella situation till 1970-talets postindustriella demokratiska välfärdssamhälle. Den moderna debatten kring den kommunala självstyrelsen har intensifierats sedan 1960. I anslutning till den därefter genomförda indelningsreformen har uppstått en bred debatt kring kommunernas roll i samhällsekonomin, för serviceproduktion och som organ för folkstyret på lokal nivå. Framför allt har de kommunaldemokratiska frågorna under senare år intagit en framskjuten plats i debatten. Därvid har tyngdpunkten delvis lagts på olika aspekter på demokratin.

En utvärdering av indelningsreformens konsekvenser i olika avseenden bör utgå ifrån de värderingar som i denna debatt knutits till systemet med kommunal självstyrelse. Självfallet är därvid debatten i anslutning till indelningsreformens förberedande och genomförande av särskilt stor betydelse. Med hänsyn härtill görs i betänkandet först en återblick på äldre debatt. Därefter redogörs kortfattat för diskussionen kring indelningsreformen där argument för och emot så långt möjligt kartläggs. Sedan följer en presentation av det omfattande forskningsprogram, "Kommunal självstyrelse – Kommunal indelning", som under andra hälften av 1960-talet genomfördes vid de statsvetenskapliga universitetsinstitutionerna ("kommunalforskningsgruppen"). Betänkandet avslutas med kommitténs förslag till utvärderingsprogram.

1.2 Varför kommunal självstyrelse?

Den moderna självstyrelsen i vårt land sägs i allmänhet ha sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar. Fritz Kaijser har i olika sammanhang redogjort för debatten kring 1862 års reformer och den fortsatta utvecklingen av "kommunalideologin"¹. Inom kommunalforskningsgruppen gjordes som ett led i forskningsplaneringen en bred genomgång av den debatt som förekommit kring självstyrelsen framför allt i offentligt tryck under 20-årsperioden 1945–1965². Av dessa redogörelser framgår att debatten i överraskande stor utsträckning varit opåverkad av de genomgripande förändringar som inträffat rörande kommunernas uppgifter och roll i samhällslivet.

Redan från början ingick enligt Kaijser tre moment i självstyrelseideologin, *decentraliseringstanken*, tanken på en *naturlig kommunal kompetens* samt föreställningen att självstyrelsen skulle fostra folket till goda medborgare – *medborgarfostran*. Dessa idéer förenades vid 1800-talets mitt med en fjärde, *associationstanken*, enligt vilken den kommunala gemenskapen utgjorde en form av permanent föreningssamverkan. Av dessa ursprungliga argument för den kommunala självstyrelsen har två försvunnit ur debatten medan de övriga utvecklats och kan sägas utgöra grundelement i dagens kommunalideologi.

Kommunerna fick redan från början arbetsuppgifter av i princip två olika slag – de specialreglerade och de fria på det allmänna kompetensstadgandet grundade uppgifterna. Dessa olika frågor ansågs ursprungligen ha olika källor. De specialreglerade uppgifterna var statliga. Kommunerna ålades att sköta dessa på uppdrag av statsmakterna. De uppgifter som kommunerna tog på sig frivilligt enligt den allmänna kompetensen var kommunala till sin natur och berörde endast medborgarna inom det naturliga område som bildade resp. kommun. Detta synsätt försvagades successivt och i dag ses arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna i första hand utifrån praktiska bedömningar av var uppgifterna på bästa sätt kan handläggas. Därvid har två andra moment i resonemanget kring självstyrelsen – decentraliserings- och folkstyrelsetankarna – fått ökad tyngd.

Decentraliseringsvärden

Decentraliseringsmotivet kan beskrivas som ett generellt förvaltningstekniskt argument. I kommunalforskningsgruppens genomgång av debatten kring självstyrelsen framträdde behovet av en *flexibel* förvaltningsorganisa-

¹Kaijser, Fritz, Kommunallagarna I, Stockholm 1959, samt Kaijser, Fritz, "Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun" i Författningsfrågan och det kommunala sambandet (SOU 1965:54).

²Andersson, Hans G., PM angående värderingarna kring den kommunala självstyrelsen. Opubl. stencil 1966.

tion som väsentligt. Med en decentraliserad förvaltning blir det lättare att anpassa verksamheten till lokala förhållanden. När de behov som verksamheten avser att tillgodose varierar mellan olika områden framstår en relativt stor handlingsfrihet för de lokala organen som värdefull och angelägen. Framför allt brukar framhåvas det värdefulla i att kommunerna har frihet på det organisatoriska och personella området. Därigenom ges utrymme för en fördelning av resurserna med hänsyn till behov som de lokala organen har lättast att sakligt bedöma.

Även när behoven i större utsträckning inte antas variera mellan olika kommuner kan decentralisering motiveras av verksamhetens art. Det kan t. ex. gälla att åtgärderna måste anpassas efter omständigheterna i de enskilda fallen och eventuellt samordnas med andra åtgärder i det praktiska utförandet för att en önskad effekt skall uppnås. Därtill kan nödvändigheten av att snabbt sätta in åtgärder på ett område kräva att handläggningen av ärendena sker så nära verkställighetsplanet som möjligt.

I vissa sammanhang har verksamheten ställt speciella krav på handläggningen som motiverat kommunalt huvudmannaskap. Behovet av personkännedom inom den sociala sektorn kan nämnas som exempel. I olika sammanhang har också betonats betydelsen av att samhällsverksamheten åtnjuter allmänhetens förtroende vilket på vissa särskilt känsliga områden antagits vara beroende av kommunal organisation i allmänhet och förtroendemannamedverkan i synnerhet. Av praktisk men också av psykologisk betydelse har korta avstånd till myndigheterna ansetts vara.

Det gemensamma i dessa föreställningar synes vara antagandet att allmänheten hyser större förtroende och är mindre främmande för myndigheter och institutioner som medborgarna har direkt erfarenhet av eller bekantskap med.

Decentraliseringsvärdena är inte exklusivt knutna till ett kommunalt huvudmannaskap. Den kommunikation mellan centrala och lokala organ som ett centralt beslutsfattande i lokala frågor kräver medför alltid särskilda kostnader och viss tidsförlust. Decentraliserad förvaltning innebär generellt ett förenklat och från den synpunkten mer ekonomiskt förvaltningsförfarande som får vägas mot kraven på rättssäkerhet och enhetlighet och behovet i övrigt av att direkt kunna styra verksamheten från centralt håll. En mer genuint kommunal egenskap är det däremot att samhället genom att utnyttja medborgarna i den offentliga verksamheten till relativt låga kostnader kan tillgodogöra sig kunskap om lokala förhållanden, erfarenhet från arbets- och näringsliv osv. Detta har allmänt ansetts berika förvaltningen och höja dess kompetens.

Demokratiska värden

Som framhållits ingick redan från början i den kommunala ideologin föreställningen att en kommunal självstyrelse skulle medverka till att fostra människorna till goda medborgare. Detta synsätt var inte demokratiskt utan

tog i det fördemokratiska samhället närmast fasta på önskemålet att förankra det dåvarande samhällsskicket hos medborgarna. Med någon förenkling kan kanske sägas att genom demokratiseringen av den kommunala rösträtten så ändrade detta – i princip från demokratin åtskilda – värde karaktär. Av medborgarfostran blev demokratisk skolning. I dag är det många som anser att systemet med kommunal självstyrelse medverkar till att förankra demokratin som sådan hos medborgarna. Förutom att många människor genom direkt medverkan i det kommunala arbetet får träning och skolning i offentliga värv bidrar också organisationen till att människorna blir medansvariga och delaktiga i den process som leder fram till beslut rörande väsentliga delar av samhällsservicen på lokal nivå. Till skolningsargumenten kan också föras de argument som ofta framförts att kommunala uppdrag fungerar som viktiga etapper i en rikspolitisk karriär. Ledande politiker på riksnivå har i allmänhet en lärotid i kommunfullmäktige och i olika nämnder bakom sig vid invalet till riksdagen. Därigenom garanteras också en lokal förankring av rikspolitiken.

Till de demokratiska argumenten för självstyrelsen måste också föras föreställningen att därmed uppnås en bättre överensstämmelse mellan den offentliga verksamheten och medborgarnas värderingar och intressen. Genom att medborgarna själva medverkar som beslutsfattare ökar förutsättningarna för att dessa skall vara åsiktsrepresentativa för övriga medborgare. Det ger också större utrymme för påverkan från medborgarna på de lokala organen. Det är lätt att komma i kontakt med beslutsfattarna och dessa kan antas vara känsliga för de lokala opinionerna. Information och kontakter underlättas när avståndet är kort mellan ansvariga beslutsfattare och de medborgare som de är tillsatta att tjäna. Variationer i krav och önskemål från medborgarna mellan olika områden kan lättare beaktas i en organisation där separata beslut fattas inom begränsade geografiska enheter. De heterogena intressen som finns inom samhället i stort antas minska inom beslutsterrieriet när detta är begränsat till lokala områden med större lokal intressegemenskap. Kraven på den demokratiska beslutsprocessens förmåga att väga samman olika konfliktande intressen begränsas helt enkelt när områdena blir mindre och därmed mer intressehomogena.

Man har också betraktat den spridning av beslutanderätten till lokala organ med representativt demokratiskt styrelseskick som den kommunala självstyrelsen innebär som en maktspredning i samhället. Fler får vara med och fatta beslut om än av mer begränsad räckvidd. De medborgare som är engagerade i samhällsfrågor får större möjligheter att arbeta för sina värderingar. Genom att de valda representanterna står i ett mera direkt förhållande till övriga medborgare ökar även de senares möjligheter att, när de i enskilda frågor är engagerade, kunna arbeta för vissa lösningar genom kontakter och påtryckningar av olika slag. Detta torde vara särskilt betydelsefullt för de lokala partiorganisationernas aktivitet och möjligheter att bevara sin vitalitet.

I debatten har ibland en viss tveksamhet framförts mot en fullt genomförd självstyrelse även av demokratiska skäl. Ibland anförs att ett behov kan finnas av begränsning i friheten ur den synpunkten att en lokal majoritet inte alltid kan ges rätten att blockera en politik som en majoritet av medborgarna i hela landet finner angelägen. En minoritet i en enskild kommun kan utgöra en del av en majoritet i landet i sin helhet men tvingas se sina krav och önskemål ouppfyllda pga. den lokala majoritetens (som alltså i ett riksperspektiv utgör en del av minoriteten) inflytande. Synpunkter av detta slag har i allmänhet motiverat ett visst mått av statlig styrning av kommunerna. Frågan är i dag aktuell t. ex. vad avser utbyggnaden av barnomsorgen. Även på skolans område har synpunkter av detta slag varit av betydelse.

En annan begränsning som framförts har gällt medborgarnas direkta deltagande i beslutsfattandet. Enligt huvudlinjen i argumentationen kan sägas att ju fler som direkt deltar desto bättre måluppfyllelse vad gäller deltagande, skolning, förankring osv. Inslag av direktdemokratisk natur har emellertid kritiserats från den synpunkten att ett representativt system antas ge ett mer korrekt uttryck för folkmeningen därigenom att fler medborgares intressen och önskemål i realiteten får öva inflytande på besluten än i ett system med direkt demokrati. I det senare fallet anförs att deltagandet blir lågt och bestämt av tillfälligheter. Utvecklingen har också gått mot en successiv avveckling av kommunalstämmorna. Sedan 1952 har alla kommuner tillämpat ett representativt system.

I debatten har också ibland närmast som ett demokratiskt argument för större kommunala enheter anförts att en självstyrelse med riktigt små kommuner kan leda till en tekniskt mindre effektiv organisation som kräver mer resurser för en viss given verksamhet vilket kan leda till ett mer begränsat utrymme för övrig verksamhet. Detta kan i sin tur leda till att medborgarnas intresse för verksamheten och viljan att delta minskar.

Sammanfattningsvis kan vad gäller de demokratiska värdena – liksom beträffande förvaltningsvärdena – isoleras ett antal basvärden. Det är det *materiella* (förmåga att anpassa verksamheten till medborgarnas önskemål och krav), det *politiska* (maktspredning, ökad "frihet" för individerna), det *fostrande* (medborgarfostran), samt det *förankrande* (meddelaktighet och medansvar). De två första värdena kan ses som allmänt demokratiska grundvärderingar som anses bättre uppfyllda i ett system med självständiga kommunala enheter. Som ett komplement till den centrala demokratin bidrar kommunaldemokratin till uppfyllelsen av dessa värden. De två senare har en annan karaktär. De är på ett annat sätt förknippade med den kommunala demokratin som sådan.

I sin PM rörande debatten kring självstyrelsen redovisar Hans G. Andersson (not sid. 5) nedanstående förteckning som illustrerar hur de olika värdena enligt hans uppfattning kan specificeras.

*Decentraliseringsvärden**Modifieringar och begränsningar¹*

A. Flexibilitet hos den offentliga sektorn i förhållande till behoven av offentliga åtgärder

1) med avseende på generella förändringar, innebärande utrymme för allmän expansion;

2) med avseende på lokala förändringar, innebärande utrymme för tillgodoseende av lokalt begränsade behov;

3) med avseende på lokala olikheter, innebärande utrymme för anpassning till lokala behov och intressen i vidare mening än under punkt 2. (Jmf B:1 och B:-1).

B. Effektivitet med avseende på de särskilda målsättningarna för verksamheten och/eller förbrukningen av tillgängliga resurser.

1) Lokal fördelning av resurserna med hänsyn till lokalt skiftande behov av insatser.

2) Samordning av verksamheten på verkställighetsplanet.

3) Anpassning av åtgärderna till förhållandena i det enskilda fallet.

4) Förenklat förvaltningsförfarande:

a) snabbare handläggning av ärendena;

b) minskade kommunikationskostnader inom förvaltningssystemet.

5) Utnyttjande av medborgarna i den offentliga verksamheten:

a) låga personalkostnader;

b) tillgång till särskild sakkunskap (orts- och personkännedom, erfarenhet från arbets- och näringsliv m. m.).

-1) Bristande vertikal flexibilitet

-1) Bristande uppfyllelse av centralt fastställda målsättningar på grund av dåliga styrningsmöjligheter och minskad handlingsfrihet.

-2) Bristande likställighet i "kommunal standard".

-3) Bristande likställighet i rättsfrågor.

-4) Beroende av enheternas storlek ev. bristande rationaliseringsmöjligheter och dålig tillgång på specialutbildad expertis.

¹ Siffrorna i de båda kolumnerna korresponderar inte direkt med varandra.

Decentraliseringsvärden

C. Förtroende för förvaltning och förvaltningsorganisation.

1) Medborgarna har "bekantskap" med förvaltningsapparaten på grund av förvaltningsenheternas ringa storlek och organisatoriska uppbyggnad.

Demokratiska värden

A. Överensstämmelse mellan den offentliga verksamheten och medborgarnas värderingar och intressen.

1) Medborgarna deltar såsom beslutsfattare i den lokala samhällsverksamheten.

2) Medborgarintressena representeras i de lokala samhällsorganen (funktionärernas preferensskalor överensstämmer i väsentliga delar med medborgarnas).

3) Utrymme för påverkan från medborgarna på de lokala organen och stor känslighet hos dessa för opinioner och önskemål inom deras förvaltningsområde.

4) Information och kontakt mellan medborgarna och de lokala organen genom särskilda institutioner (partierna, pressen).

5) Vidgad rekryteringsbas för de centrala politiska organen innebär bättre intresserepresentation på det centrala planet.

B. Spridning av makten över samhällsapparaten, minskning av individernas politiska beroende.

1) Decentralisering av beslutan-
derätten beträffande lokal samhälls-

Modifieringar och begränsningar¹

-1) Ev. bristande materiell behovstillfredsställelse.

-1) Värdeuppfyllelse är också beroende av samhällsorganens tekniska kapacitet.

-2) Risk för blockering från minoritetsgruppers sida, dels lokalt, dels också utifrån ett centralt perspektiv.

-1) Punkt 1 och 2 är möjligen inte fullt förenliga med varandra.

¹ Siffrorna i de båda kolumnerna korresponderar inte direkt med varandra.

*Demokratiska värden**Modifieringar och begränsningar¹*

verksamhet till demokratiskt uppbyggda lokala organ.

2) Ökning av medborgarnas individuella inflytande genom demokratisk organisation i små enheter.

3) Stort antal offentliga poster öppna för "vanliga" medborgare.

4) Vidgad rekryteringsbas för de centrala politiska organen innebär mer öppna politiska karriärmöjligheter.

C. Demokratisk skolning.

1) Utbildning i praktisk förvaltning och politik av en funktionärskader för rekrytering till centrala politiska organ.

2) Fostran till "demokratiska" attityder (hänsyn, kompromissvilja, gemenskapskänsla) hos medborgarna i gemen och särskilt hos den politiska eliten.

D. Förankring av demokratin i medborgarnas värderingar.

1) Genom påverkan på värderingarna ("fostran").

-1) Punkterna 2 och 3 är möjligen inte fullt förenliga.

2) Genom allmän värdetillfredsställelse i materiellt och politiskt hänseende.

3) Ev. i särskild grad genom utrymme för inflytande beträffande samhällsverksamhetens konkreta detaljer.

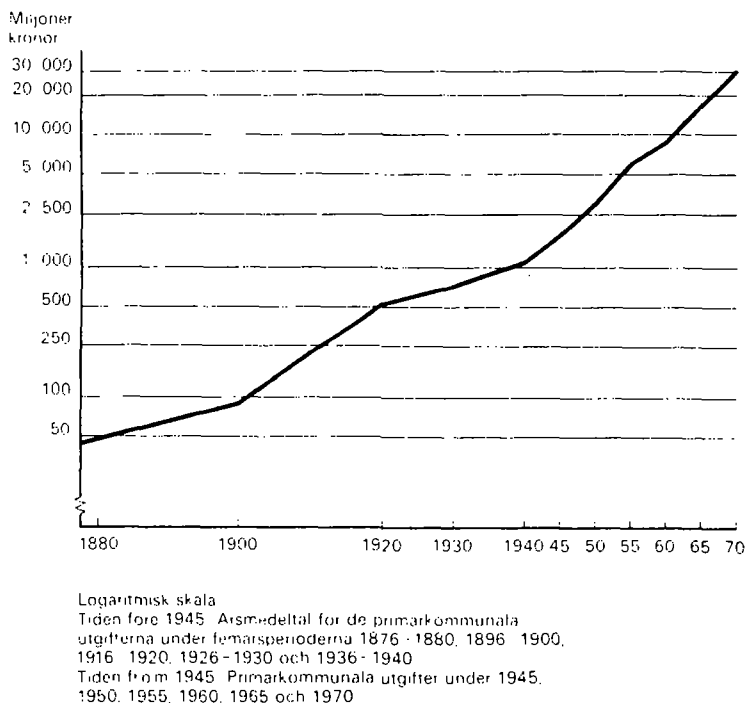
1.3 Kommunindelningsreformerna

Inledning: Storkommun- och kommunblocksreformerna

Den statliga förvaltningen hade när 1862 års kommunalförordningar kom till i jämförelse med dagens samhällsförvaltning en mycket begränsad omfattning. Samhällsförvaltningen var starkt centraliserad. De uppgifter som lades på de nya kommunerna blev inte heller särskilt omfattande. Den

¹ Siffrorna i de båda kolumnerna korresponderar inte direkt med varandra.

verksamhet som kommunerna enligt specialförfattningar ålades att bedriva gällde i första hand skolan och fattigvården. På ett tredje område – hälsovårdens – förutsattes visserligen kommunala insatser men det lämnades i stort sett öppet i vilka former de skulle ske. Kommunerna skapades emellertid i begynnelsen av det skede i utvecklingen som karaktäriseras av industrialiseringen. De drygt 100 åren sedan kommunalförordningarnas tillkomst har medfört en omdaning av samhället utan motsvarighet i historien. Denna utveckling, parad med demokratiseringen av det politiska livet, ledde till allt större krav på samhällets förvaltningsorganisation. Den av rättstillämpning, försvar och ordningsväsende präglade offentliga sektorn utvecklades till en organisation för produktion av samhällsservice. Den offentliga sektorn expanderade. Lagstiftning och organisation förändrade successivt karaktär. För kommunerna ställde denna utveckling liksom den samtidigt pågående snabba befolkningsomflyttningen allt större krav både på ekonomiska resurser och på tillgång till kompetenta tjänstemän och förtroendevalda. Omfattningen av den kommunala verksamheten under perioden 1880–1970 illustreras av figur 1¹.



Figur 1: Primärkommunala utgifter

¹Figuren är hämtad från Wallin G. m. fl., *Kommunerna i förvandling*, Stockholm 1973, sid. 42.

Det var mot denna bakgrund som 1952 års s. k. storkommunreform genomfördes. Antalet kommuner minskade i samband därmed från ca 2 500 till drygt ett tusental. Medelfolkmängden i de dåvarande landskommunerna steg från omkring 1 500 till drygt 4 000. De nya kommunerna fick bättre ekonomiska resurser. Skatteunderlaget – beräknat enligt 1949 års taxering – ökade från i genomsnitt 25 000 till 67 000 skattekronor.

Syftet med storkommunreformen var att skapa kommuner med bättre ekonomiska och personella förutsättningar att möta de allt större kraven på kommunala insatser på olika områden. Utvecklingen under 1950-talet pekade emellertid på att även de nybildade kommunerna i många fall utgjorde alltför små enheter som underlag för den kommunala serviceproduktionen. Urbaniseringen fortsatte också i en takt som innebar att de små kommunernas befolkning minskade så att inte mindre än 348 kommuner – dvs. 43 % av samtliga – vid 1960-talets början underskred den normalstorlek på 3 000 invånare som storkommunreformens skapare tänkt sig. Drygt 12 % nådde inte upp till minimigränsen som satts till 2 000 invånare.

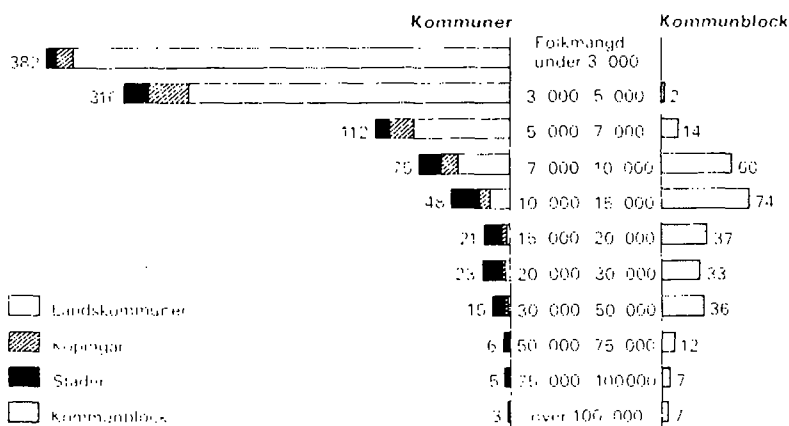
Denna utveckling föranledde regeringen att under 1959 tillkalla särskilda sakkunniga för att överväga en ny översyn av den kommunala indelningen. Följande år utökades antalet ledamöter i utredningen avsevärt varigenom utredningen fick en parlamentarisk förankring. Utredningen som antog namnet *indelningssakkunniga* avgav 1961 sitt betänkande "Principer för en ny kommunindelning" (SOU 1961:9). Utredningen analyserade i betänkandet kommunernas befolkningsmässiga och ekonomiska utveckling under 1950-talet samt redovisade vad gällde folkmängden även några prognoser för utvecklingen fram till 1975. Utredningen gjorde vidare en genomgång av de viktigaste kommunala verksamhetsområdena för att belysa utvecklingen och de krav som ur förvaltningsteknisk synvinkel ställdes på kommunernas resurser. Utredningen kom fram till att någon normalstorlek för kommunerna inte kunde fastställas men att en betydande förändring av indelningen var nödvändig. Utredningen arbetade också fram en modell över hur landet skulle kunna indelas i ett mer begränsat antal kommuner med vägledning av den kulturgeografiska teoribildningen rörande de spontana kontaktmönster som utmärker det moderna samhället. Det väsentligt nya i utredningens förslag var att kommunerna borde organiseras som näringsgeografiskt naturliga områden. Tätortskommunerna skulle sammanföras med den omkringliggande glesbygden i enlighet med den kulturgeografiska centralortsteorin. I den modellindelning av landet i kommuner som utredningen utarbetade eftersträvades kommuner med en minimifolkmängd 1975 på 8 000 invånare. Ett stort antal kommuner var emellertid avsevärt mycket större. I storstadsområdena kunde de allmänna principerna inte tillämpas utan indelningen fick ske utifrån de speciella förutsättningar som existerade i dessa områden.

Utredningen föreslog att den nya indelningen borde grundas på kommunernas frivilliga medverkan. Dock borde en indelning i kommunblock

genomföras vilken sedan kunde ligga till grund för fortsatt samverkan mellan kommunerna syftande till en sammanslagning.

De riktlinjer för en översyn av kommunindelningen som uppdragits av indelningssakkunniga lades till grund för en proposition (prop. 1961:180) och godtogs i allt väsentligt av riksdagen. Mot beslutet reserverade sig i konstitutionsutskottet (KU 1962:1) representanterna för högern och centerpartiet. Därefter vidtog det praktiska arbetet med att göra en indelning av landet i kommunblock. Ansvaret för detta låg hos länsstyrelserna vilka i samarbete med kommunerna utarbetade förslag som sedan efter i vissa fall ganska betydande förändringar successivt fastställdes av regeringen under åren 1963–64.

Antalet kommunblock fastställdes till 282. Av dessa utgjordes 37 av endast en kommun. Folkmängden i de olika blocken framgår av figur 2. Nära hälften av blocken räknade mellan 7 000 och 15 000 invånare och de övriga återfinns med få undantag i större storleksklasser. 27 block fick en folkmängd som understeg 8 000 invånare.



Figur 2. Antal kommuner och kommunblock i olika storleksklasser enligt folkmängden den 1 januari 1964.

Källa: Wallin, G. m. fl., a.a., sid. 26.

I propositionen 1969:103 lade regeringen fram ett förslag till tidsplan för indelningsreformens fullföljande. I propositionen anfördes att intresset för att fullfölja reformen blivit allt större bland kommunerna men att det alltså fanns åtskilliga kommuner som intog en avvaktande eller direkt negativ hållning. I flera fall hade en enda kommun hindrat en sammanläggning som övriga kommuner inom blocket var överens om. I propositionen anfördes vidare att reformen genom sin konstruktion fått en inte avsedd effekt som ledde till ökad ojämlikhet i fråga om kommunernas förutsättningar att ge sina invånare en god kommunal service. Medan man i vissa regioner genom sammanläggningar redan nått en ökad effektivitet i förvaltningen hade man i

andra genom att bibehålla den administrativa indelningen försämrat sina utsikter att möta de allt snabbare strukturella förändringarna i samhället. Dessa förändringar hade i själva verket gjort en sådan samordning av resurserna som kommunsammanläggningarna innebar till en uppgift som framstod som än mer angelägen än år 1962.

Konstitutionsutskottet (KU 1969:24) tillstyrkte propositionens förslag. I en reservation (fp, m, c) föreslogs att riksdagen skulle avstyrka förslaget till en tvångsmässig sammanläggning. Reservanterna pekade bl. a. på att flera grundläggande frågor rörande den kommunala självstyrelsen då väntade på statsmakternas ställningstagande. Vad som åsyftades var dels länsdemokratitredningens förslag, dels en samlad översyn av den kommunala demokratin som riksdagen begärt året innan. Även den forskning kring indelningsreformens verkningar som pågick inom kommunalforskningsgruppen borde enligt reservanterna avvaktas. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag. Indelningsreformen slutfördes därför i två omgångar och i samband med årsskiftet 1973/74 kan reformen sägas vara avslutad.

Indelningssakkunnigas överväganden

Indelningssakkunniga, som presenterade ett enigt betänkande (SOU 1961:9), gjorde en allmän genomgång av den kommunala verksamheten inom främst de specialreglerade områdena. Utredningen diskuterade därefter behovet av en ny kommunindelning och redovisade en modell för en indelning av landet efter näringsgeografiska principer.

I kapitel 7 i betänkandet tas upp frågan om en ny kommunindelning var nödvändig så snart efter 1952 års storkommunreform. Utredningen framhöll att 1952 års reform visserligen inneburit den radikala åtgärden att kommunbegreppet skildes från det traditionsbundna sockenbegreppet för att anknytas till i många fall helt nya områden. I övrigt hade dock reformen visat sig vara alltför begränsad. Nära en tredjedel (ca 31 %) av kommunerna hade redan 1952 ett lägre befolkningstal än den uppställda kommunstorleken. I 69 av kommunerna understeg befolkningsmängden t. o. m. den minimigräns på 2 000 invånare som fastställts. Utredningen pekade också på den fortsatta befolkningsomflyttningen från landsbygden till tätorterna och beräknade att 40 % av kommunerna skulle komma att ha ett befolkningstal år 1975 som understeg normalstorleken. Enligt utredningen pekade även skatteunderlagets utveckling på samma ogynnsamma tendens. Det fanns enligt utredningen en påtaglig risk för att en eftersläpning i kommunal standard skulle uppstå i de mindre kommunerna, vilket i sin tur skulle ytterligare påskynda dessa kommuners tillbakagång.

Utredningen anförde också att utvecklingen i fråga om kommunernas uppgifter gått därhän att de målsättningar beträffande befolkningstal och skattekraft som uppställdes 1952 inte längre motsvarade vad som på flera förvaltningsområden erfordrades för att verksamheten skulle kunna bedrivas

på ett effektivt, ekonomiskt och ur andra synpunkter lämpligt sätt. Denna slutsats grundade sig på den nämnda genomgången av de kommunala verksamhetsområdena. I fråga om *skolväsendet* anförde utredningen att främst enhetsskolans genomförande ställde helt andra organisatoriska krav än vad som tidigare gällt på detta område. För att det skulle vara möjligt för kommunerna att själva svara för ett fullt utbyggt högstadium krävdes enligt utredningens beräkningar ett elevunderlag på ca 75 barn per årskurs vilket motsvarade ett befolkningstal på 6 500–7 500 invånare. Av pedagogiska och administrativa skäl var dock ett befolkningstal på mellan 7 500 och 8 500 invånare att rekommendera. Även från ekonomiska synpunkter fanns stora fördelar att vinna med större skolor. Såväl investerings- som driftkostnader blev enligt beräkningarna lägre vid större skolenheter. Detta bedömde utredningen vara av stor vikt eftersom mellan 35 och 40 % av kommunernas utgifter togs i anspråk för undervisningsändamål.

Inom *socialvården* krävdes det enligt utredningen väsentligt större kunskaper än tidigare. Lagstiftningen täckte allt vidsträcktare områden och blev därmed allt svårare att behärska. Kraven på mer djupgående utredningar och noggranna överväganden pekade på ett ökat behov av specialutbildade tjänstemän på socialvårdens område. Det var önskvärt att kommunerna hade den storleken att de vid sidan av en kommunalkamrer kunde fullt sysselsätta en särskild socialvårdstjänsteman. Om en kommun på egen hand skulle kunna lösa sin ålderdomshemsfråga på mest ekonomiska och samtidigt ur vårdsynpunkt lämpligaste sätt borde kommunen ha minst 5 000–6 000 invånare. Vad gällde socialvården anförde utredningen också att det var väsentligt att ha tillgång till lämpliga personer, som var villiga att delta i och leda nämndernas arbete. Det borde enligt utredningen inte vara några svårigheter att ens i relativt stora kommuner få erforderlig personkännedom företrädd i nämnderna. Ur den hjälpbehövandes synpunkt kunde dessutom ett visst anonymitetsskydd anses berättigat.

Beträffande *hälsovården* pekade utredningen på behovet av samarbete mellan hälsovårdsnämnden och tjänsteläkaren. Därför borde en tjänsteläkare finnas stationerad i varje kommun, något som krävde en befolkning på ca 4 000 personer. I större kommuner skulle möjlighet finnas att inom kommunens gränser organisera provinsialläkardistrikt med två- eller flerläkarstationer, en organisationsform som enligt utredningen erbjöd vissa fördelar.

Vad gällde *vatten- och avloppsfrågorna* fann utredningen att förhållandena varierade väsentligt mellan olika kommuner. Inom *byggnadsväsendet* bedömdes det som angeläget att åtminstone viss teknisk personal fanns att tillgå inom varje kommun. Utredningen kom i detta avsnitt in på frågan om samhällsplaneringens krav och anförde därvid:

Samhällsplaneringen torde underlättas ju större kommunerna är eftersom större kommuner ger bättre förutsättningar att åstadkomma en ändamålsenlig uppdelning av tillgängliga markresurser, att på bästa sätt lokalisera

företag, service och bostäder och att härigenom påskynda såväl näringslivets expansion som en förbättring i människornas yttre miljöförhållanden. Oavsett kommunstorleken kan olämpligt draga kommungränser allvarligt försvåra möjligheterna att genomföra en rationell planering. Särskilt önskvärt är som tidigare framhållits att planeringen i en region, som i näringspolitiskt avseende bildar en naturlig enhet, kan samordnas utan hinder av kommungränser.

Utredningen tog vidare upp *arbetsmarknadspolitikens, brandväsendets och polisväsendets* beroende av en lämplig kommunstorlek.

Utredningens genomgång pekade inte på att någon normalstorlek kunde uppställas som norm för en ny kommunindelning. De olika uppgifterna ställde var för sig olika anspråk och dessa hänförde sig inte enbart till befolkningsunderlaget. Uppgifterna hade också olika omfattning inom olika kommuner liksom de sinsemellan måste anses ha olika angelägenhetsgrad. Utredningen anförde dock sammanfattningsvis i detta avsnitt att det var uppenbart att åtskilliga kommuner redan på grund av otillräckligt befolkningsunderlag inte utgjorde lämpliga förvaltningsområden för uppgifter, som måste tillmätas betydande vikt när det gäller att bedöma den kommunala indelningen.

Vägledande för utredningens överväganden rörande en lämplig modell för en framtida indelning var behovet av att erforderlig samordning mellan olika verksamheter kunde komma till stånd.

Kommunerna borde vara naturliga enheter ur samhällsplaneringssynpunkt. Enligt utredningen var möjligheterna till planmässigt handlande av största betydelse för kommunernas ekonomi. Möjligheterna till ekonomisk långtidsplanering bedömdes som störst i de kommuner, som var av sådan storlek och struktur att de på egen hand kunde organisera större utgiftskrävande förvaltningsuppgifter.

Avslutningsvis diskuterade indelningssakkunniga möjligheterna att som alternativ till en indelningsreform öka samarbetet mellan kommunerna eller att överflytta verksamheten till annan huvudman. Utredningen förkastade alternativet med ökad interkommunal samverkan med motiveringen att en sådan, särskilt om den kom att omfatta så ekonomiskt väsentliga delar som skolväsendet, skulle kunna leda till att självstyrelsen i enskilda kommuner skulle mista mycket av sitt reella innehåll. En utvecklad samverkan kunde också leda till en komplicerad förvaltningsstruktur.

Vad gällde möjligheterna att ändra huvudmannaskapet för viktiga uppgifter framhöll utredningen att en sådan inte syntes förenlig med kommunernas egna intressen "eftersom ett bibehållande av de nuvarande kommungränserna icke i och för sig kan ha större värde än kommunernas möjligheter att i självstyrelsens form påverka det egna samhällets gestaltning". Utredningen anförde också att ett ändrat huvudmannaskap t. ex. för skolväsendet skulle begränsa "möjligheterna att inom ramen för kommunernas samhällsplanering få till stånd den samordning av de olika miljöskapande åtgärder, som bör påverkas av denna planering och bland vilka

skolväsendets ordnande ingår som ett väsentligt led”.

Indelningssakkunniga fann sålunda att kraven på ekonomiska och personella resurser samt samhällsplanering motiverade en radikal förändring av kommunstrukturen där kommunerna gjordes väsentligt större och arronderades efter näringsgeografiska principer. Utredningen diskuterade dock även de olägenheter som kunde följa av en ny kommunindelning. Utredningen fann emellertid inte dessa så allvarliga att de motiverade att reformen inte genomfördes. Med hänsyn till att dessa olägenheter kommit att inta en central plats i den följande debatten redovisas utredningens text i denna del i sin helhet nedan. Utredningen anförde:

Ett av argumenten mot föregående reform var de svårigheter, som befarades uppkomma genom att man bröt en hävdvunnen gemenskap. Beträffande de år 1952 nybildade kommunerna kan denna synpunkt naturligtvis icke anläggas, även om en del gemensamma investeringar redan hunnit göras i dessa kommuner. Tvärtom bör en ny indelningsändring underlättas av att många kommuner varit i verksamhet endast under några få år.

Det är givetvis ofrånkomligt att ett minskat antal kommuner medför minskning i det sammanlagda antalet förtroendeuppdrag och då framför allt uppdrag i ledande ställning. Detta kan innebära olägenheter men måhända kan också vissa fördelar därav påvisas. Olägenheterna skulle självfallet bli allvarliga om kommunmedlemmarna därigenom berövades möjligheterna att delta i den kommunala självstyrelsen i den utsträckning som motsvarade deras intresse och förmåga. Värdet för vårt samhälle av aktiva insatser på detta område och av den skolning, som deltagandet i den kommunala verksamheten kan ge, torde icke kunna överskattas. Det är dock för det första ingalunda givet att de minskade möjligheterna att erhålla förtroendeuppdrag måste stå i direkt proportion till ett minskat antal kommuner. Dels kan uppdragen vara flera i en större kommun än i en mindre och dels finns ofta utrymme för större spridning av uppdragen på flera händer om så anses lämpligt. Vidare torde erfarenheterna från de redan nu relativt stora kommunerna inte behöva inge några farhågor i dessa avseenden. En fördel som man når med större kommuner är att uppdragen kommer att ge rikare utbyte eftersom möjligheterna att aktivt verka och nå positiva resultat blir större i och med att kommunens resurser ökar.

Såsom tidigare framhållits har inom den nutida kommunalförvaltningen kravet på effektivitet blivit alltmer dominerande. Samtidigt sväller den kommunala verksamheten mer och mer, och omfattande specialkunskaper erfordras på många områden. Inför denna utveckling har den motvilja mot att anlita tjänstemän i det kommunala arbetet, som på sina håll kunnat iakttagas, undan för undan gett vika. Problemet hur samarbetet mellan förtroendemän och tjänstemän skall lösas torde numera sällan erbjuda några svårigheter. Anlitandet av tjänstemän ger bättre utrymme för förtroendemännen att ägna sig åt de mera principiella frågorna. Detta behöver heller inte medföra att den värdefulla erfarenhet som vinnes genom personlig handläggning av ärenden av olika slag går förlorad, men förtroendemännen blir inte tvungna att handlägga varje enskilt ärende i alla dess detaljer. Avlastningen av vissa göromål från förtroendemän till tjänstemän torde också underlätta rekryteringen till de ledande uppdragen, vilka eljest, skötta av förtroendemännen ensamma, skulle kräva en orimligt stor insats av fritid för att fyllas på tillfredsställande sätt.

Olägenheter kan måhända befaras uppkomma av stora avstånd i en kommun samt av att en kommun omfattar områden, mellan vilka motstridiga intressen av olika anledningar kan väntas föreligga. Omfattningen av dessa olägenheter torde emellertid till stor del bli beroende av de principer, efter vilka eventuella indelningsändringar genomföres. Detta kommer att närmare utvecklas i följande kapitel.

Riksdagsbehandlingen 1962

I propositionen 1961:180 föreslog regeringen som nämnts att en översyn av kommunindelningen skulle göras efter de principer som indelningssakkunniga föreslagit. Departementschefen förordade därvid att sammanläggningarna skulle grundas på kommunernas frivilliga medverkan. I propositionen anfördes i denna del att det från de synpunkter som statsmakterna i första hand hade att beakta var tillräckligt med ett väl avvägt samarbete mellan kommunerna. Vad man vann genom ett totalt samgående mellan kommunerna i dylika fall var främst att de kommunala organen fick bättre möjligheter till samlad överblick och bedömning i fråga om kommunalpolitikens inriktning. Indelningsändringen framstod då enligt propositionen främst som liggande i kommunernas eget intresse.

För att skapa förutsättningar för en planmässig utveckling av kommunernas samarbete borde dock landet indelas i kommunblock. Vid denna planering gällde det enligt departementschefen att söka principer för nya kommunbildningar, "som dels mera allmänt ger kommunerna de personella, ekonomiska och organisatoriska resurser som fordras för att tillhandahålla en god kommunal service, dels bygger på intressegemenskap mellan kommunmedlemmarna och dels kan väntas bli bestående". En sådan målsättning ansågs bäst bli tillgodosedd om centralorts- och regionprincipen fick vara vägledande för planeringen. I övrigt togs i propositionen upp de avvikelser från denna princip som kunde bli nödvändiga dels i storstadsområdena, dels i regioner där centralortsprincipen skulle kunna leda till alltför stora kommunbildningar.

Beträffande behovet av en indelningsförändring anslöt sig departementschefen till de slutsatser som indelningssakkunniga kommit fram till. I propositionen framhölls att primärkommunernas funktioner var att "utgöra lokala förvaltnings- och självstyrelseenheter, så avpassade att de på lämpligt sätt kan handha olika angelägenheter, vilka anses böra vara föremål för lokal självstyrelse, och samtidigt i görligaste mån ge tillfälle för kommunens medlemmar att aktivt delta i denna självstyrelse". Samhällsutvecklingen hade på olika sätt lett till att kommunernas kapacitet var otillräcklig vad avser möjligheterna att erbjuda medborgarna den service de har rätt att kräva. Bl. a. anfördes i propositionen:

De nu förda resonemangen gäller icke minst den del av den samhälleliga verksamheten, som kommunerna har att ombesörja. De sakkunniga har redogjort för hur ökade anspråk ställts på kommunerna inom olika områden

av den kommunala förvaltningen. Detta kan lättast påvisas inom den s. k. specialreglerade förvaltningen, dvs. de områden där kommunerna författningsmässigt ålagts ombesörja viss verksamhet. Men även annan verksamhet, som ligger inom den kommunala kompetensen, har avsevärt vidgats. Det kan också förutses, att ytterligare anspråk kommer att resas beträffande sådan verksamhet. Planerings- och anläggningsverksamhet erfordras för att trygga näringslivets fortsatta utbyggnad och bostadsförsörjningen samt tillgången på bl. a. samlingslokaler, bibliotek, badhus, idrottsplatser och andra fritidsanläggningar. Intensifierad yrkesutbildning behövs såväl för att tillfredsställa ungdomens önskemål som för att vi skall kunna tillgodogöra oss teknikens landvinningar och hävda vårt näringslivs ställning på den internationella marknaden. Utbildnings- och omskolningsverksamhet måste också ingå som ett led i den fulla sysselsättningens politik. Grundskolan skall utbyggas enligt av riksdagen fastställd tidsplan, en uppgift som enbart den fordrar investeringar för 2–2,5 miljarder kronor under 1960-talet. Under samma tid behövs nya ålderdomshem för säkerligen minst en halv miljard kronor. Vidare torde omgivningshygien i framtiden komma att kräva betydande investeringar. Sålunda beräknas t. ex. för vatten- och avloppsanläggningar samt reningsverk föreligga ett investeringsbehov av omkring 5 miljarder kronor enbart under 1960-talet. Detta är några av de uppgifter, som organiseras och till betydande eller i vart fall icke oväsentlig del även bekostas av de borgerliga primärkommunerna.

Alternativet till en kommunindelningsreform – ökad samverkan samt överflyttning av huvudmannaskap för vissa uppgifter – förkastades i propositionen på i allt väsentligt samma grunder som i indelningssakkunnigas betänkande. Med hänsyn härtill framstod en indelningsreform som nödvändig. Det var enligt departementschefens mening "inte rimligt", att människorna i de olika kommunerna skulle leva under så skilda betingelser beträffande samhällsservice, som blivit fallet på grund av utvecklingen i fråga om befolknings- och skatteunderlag.

Avslutningsvis togs i propositionen också upp frågan om en avvägning mellan förvaltningsmässiga synpunkter och den kommunala demokratin. Departementschefen anförde i denna del följande:

Från de synpunkter som hittills behandlats framstår därför en anpassning av den kommunala indelningen till samhällsutvecklingens krav som den enda framkomliga vägen för att erhålla effektiva lokala förvaltningsorgan som själva kan utöva styrelsen av de allmänna angelägenheter som angår dem. På denna väg skulle den kommunala självstyrelsen bevaras och stärkas. Helt allmänt kan sägas att betingelserna för kommunal självstyrelse i detta avseende blir bättre ju större och bärkraftigare kommunerna är. Men den kommunala självstyrelsen har också en annan sida, nämligen att ge medborgarna tillfälle att deltaga i de allmänna angelägenheternas förvaltning. Detta led brukar också benämnas den kommunala demokratin. Om man för att nå en effektiv förvaltningsorganisation och en stark kommunal självstyrelse gör kommunenheterna större så skulle, enligt vad som anförts i åtskilliga remissyttranden, de enskilda kommunmedlemmarnas möjligheter att deltaga i och följa den kommunala verksamheten försvåras. Därvid åberopas att ökade avstånd inom kommunerna, en svåröverskådlig förvalt-

ningsapparat, som endast tjänstemän kan behärska, begränsning i möjligheterna att erhålla förtroendeuppdrag osv. kommer att minska lekmännens intresse för och deltagande i den kommunala självstyrelsen. En sådan utveckling skulle – menar man – skärpa vad som redan nu på sina håll betecknats som den kommunala demokratis kris.

Problemet kommunal effektivitet contra kommunal demokrati är ett avvägningsspörsmål, som det givetvis kan råda delade meningar om och där meningarna kan växla från tid till annan. Det torde dock innebära en stark förenkling av problemet att påstå, att vi nu står vid en gräns, då effektivitetsskravet icke kan drivas längre av hänsyn till den kommunala demokratin. För att nå det underlag för kommunernas verksamhet, som i det föregående angivits som önskvärt, behöver en indelningsreform generellt icke leda till kommuner med högre invånarantal än vad åtskilliga redan nu uppnått. Några nya problemställningar med hänsyn till den kommunala demokratin behöver sålunda icke uppkomma men väl kan dessa frågor bli aktualiserade på andra håll än där de nu förekommer. För våra nuvarande större kommuners vidkommande torde några kännbarare olägenheter icke kunna påvisas; i vart fall kan problemen icke betraktas som olösliga. Olika möjligheter föreligger att föra ut kommunala frågor till enskilda och väcka och stärka intresset för dem. De politiska partierna lämnar ofta kontinuerlig information i kommunfrågor och via partiernas organisationer har den enskilde ofta möjlighet att föra fram sina åsikter till den beslutande församlingen. Motsvarande möjligheter står inte sällan till buds genom andra ideella eller ekonomiska sammanslutningar, som bevakar sina intressenters synpunkter beträffande kommunala problem. Pressen kan också göra stora insatser. Ibland lär det ligga i fullmäktiges eget intresse att föranstalta om sammanträden med grupper av medborgare som direkt berörs av viss föreslagen åtgärd. Man synes därför knappast kunna påstå att den enskilde saknar möjligheter att hålla kontakten med vad som sker inom hans kommun. Det torde för övrigt vara en missuppfattning att tro att bildandet av större kommunenheter, fullmäktigesystemet och de kommunala frågornas invecklade beskaffenhet varit av avgörande betydelse för ett avtagande intresse hos folk i gemen för kommunens frågor. Redan tidigare, då förvaltningen var mindre komplicerad och då envar kunde deltaga i besluten på kommunalstämma var intresset ofta obetydligt och i många fall bidrog det ringa deltagandet i stämmorna till att fullmäktige infördes utan att systemet var obligatoriskt. Svårigheten att rekrytera intresserade personer till kommunala uppdrag är för närvarande framträdande icke minst i småkommunerna. Det antagandet ligger måhända nära till hands att den utökning och omläggning av skolans undervisning i samhällskunskap som pågår, kan ytterligare stimulera intresset för allmänna angelägenheter och att redan befintliga möjligheter för kommunmedlemmarna att påverka det kommunala skeendet då skulle visa sig tillräckliga. Enligt min mening är de nu berörda frågorna av utomordentlig betydelse och jag har för avsikt att genom kontinuerliga överläggningar med företrädare för kommunerna söka få till stånd åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratin.

Sammanfattningsvis vill jag alltså hävda, att en översyn av kommunindelningen är nödvändig för att skapa kommunala enheter med befolkningsmässigt och ekonomiskt mera tillfredsställande underlag så att medborgarna får så långt möjligt lika förutsättningar att komma i åtnjutande av samhällets service. I detta syfte tillskapade större kommuner behöver inte leda till försvagad kommunal demokrati.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sitt betänkande (KU 1962:1) propositionens förslag. Mot utskottets betänkande anmälades tre reservationer. Herr Hamrin i Jönköping (fp) anförde att de frågor som sammanhängde med den kommunala demokratin borde övervägas ytterligare innan ställning togs till den föreslagna indelningen av landet i kommunblock.

I en reservation av herrar Svenningsson, Virgin, Magnusson i Tumhult och Hedin (h) pekades på det stora antal utredningar som arbetade med frågor av direkt betydelse för kommunerna. Enligt reservanterna saknades en tillräcklig grund för bedömningar av en lämplig kommunindelning. I avvaktan på en indelningsreform kunde de förvaltningsuppgifter som de mindre härkraftiga kommunerna inte förmådde lösa på egen hand handläggas genom interkommunal samverkan.

I en reservation av herrar Pettersson, Harald och Boo (c) förkastades de principer som låg till grund för propositionens förslag. Reservanterna anförde att utskottet bort uttala bl. a.:

Kommunsammanslagningar måste enligt utskottets mening i viss utsträckning betraktas som nödvändiga för förbättring av betingelserna för den kommunala verksamheten. De principer, som förordas i propositionen för den kommunala indelningen, kan utskottet emellertid inte godtaga.

Naturligtvis kan det näringsgeografiska området i många fall vara lämpligt som enhet även för den kommunala indelningen, men oftast måste enligt utskottets mening andra faktorer tillmätas större betydelse, såsom avstånd och kommunikationsmöjligheter, kulturella och traditionella samhörighetsband, miljösynpunkter i olika avseenden etc. Sammanförande av större städer med omgivande landsbygdskommuner måste särskilt befaras medföra svårigheter för de s. k. kransområdena att på tillfredsställande sätt hävda sina intressen. Detsamma gäller i vissa fall om sammanförande av vidsträckt landsbygdsområde med mindre stad, som kan medföra, att stadsområdets speciella intressen blir eftersatta.

Det befolkningsunderlag på i regel minst 8 000 invånare, som enligt propositionen skulle krävas för varje kommun med avseende på år 1975, synes utskottet vara en lös avvägning. Vad beträffar skolfrågan, som i allmänhet angivits som anledning till att kommunindelningsfrågan forcerats fram, har det framgått, att det för organisation av undervisning i tre parallellklasser i årskurserna 7 och 8 på grundskolans högstadium räcker med ett befolkningsunderlag på minst 6 500 personer. I och för sig bör det vidare vara självklart, att även de näringsgeografiska regionerna kan konstrueras efter andra bedömningar än de i propositionen förordade. Utskottet kan sålunda inte godtaga den i propositionen föreslagna centralorts- och regionprincipen som någon mera generell grundval för den kommunala indelningen. I stället måste den kommunala organisationen enligt utskottets mening vara utformad efter de lokala förhållandena och behoven, vari såsom framhållits ingår faktorer av olika slag.

Den i propositionen föreslagna reformens inverkan på den kommunala demokratin har inte på tillfredsställande sätt blivit föremål för överväganden vid utredningen. Två av de sakkunniga har i särskilt yttrande påtalat, att utredningen forcerats fram i ett sådant tempo, att möjligheterna att analysera och penetrera olika spörsmål av betydelse för ställningstagandena varit begränsade. Vissa remissinstanser har hävdad, att reformen skulle stärka den

kommunala självstyrelsen. Å andra sidan har bl. a. närmare 200 kommuner som sin mening framhållit, att reformen skulle innebära en försvagning av den kommunala självstyrelsen. En realistisk bedömning synes utskottet ge vid handen, att reformen knappast skulle kunna medföra en förstärkning av kommunala självstyrelsen utan sannolikt tvärtom en försvagning. Varje minskning av medborgarnas möjligheter att deltaga i eller inverka på beslutsprocessen måste ur demokratins synpunkt vara en allvarlig förlust. Det är enligt utskottets mening anmärkningsvärt att reformförslaget lagts fram utan att någon mera ingående undersökning skett av dess konsekvenser för den kommunala demokratin.

I reservationen föreslogs vidare som ett alternativ till indelningsreformen att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna borde ses över så att staten tog på sig en större del av finansieringen av de uppgifter som bedrevs inom den specialreglerade sektorn.

Sammanfattningsvis kan sålunda konstateras att indelningsreformens första steg beslöts i enighet mellan partierna. Det rådde enighet om att samhällsutvecklingen ställde krav på kommunerna som de mindre av dessa inte självständigt kunde motsvara. Beträffande möjligheterna att lösa dessa problem genom interkommunal samverkan var meningarna delade. Framför allt var det dock reformens konsekvenser för den kommunala demokratin som var föremål för skiftande bedömningar. Ett viktigt inslag i kritiken var därvid att dessa konsekvenser inte tillmätts tillräckligt intresse under utredningsarbetet.

Riksdagsbehandlingen 1969

Som framgått föreslog regeringen år 1969 (prop. 1969:103) en särskild lag enligt vilken kommunindelningsreformen i huvudsak skulle slutföras till årsskiftet 1973/74. Regeringen frångick därmed den frivilliglinje som präglade 1962 års riksdagsbeslut. Propositionens förslag byggde på en departementspromemoria som utarbetats inom kommunikationsdepartementet. I promemorian hade bl. a. gjorts en genomgång av de indelningsförändringar som genomförts samt av planeringsläget inom övriga kommunblock.

I propositionen anförde departementschefen att indelningsreformen kunde ses som "en viktig jämlikhetsreform som skall öka möjligheterna att effektivt utnyttja gemensamma resurser till gagn för alla inbyggare i den nya kommunen". Det var enligt departementschefen en underskattning av den kommunala självstyrelsens möjligheter att lösa de aktuella problemen om man befarade motsatsen. Beträffande av olika remissinstanser framförda farhågor för att reformen skulle få negativa följder för den kommunala demokratin anfördes i propositionen:

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 riktningen 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.

Enligt departementschefen hade man i många kommunblock kommit väl igång med samarbete och samordnad planering. I andra block hade emellertid samordningen inte alls fungerat. I några fall var det en eller flera kommuner som inte accepterat indelningsplanen och som motarbetat en utveckling mot ökad samordning av den kommunala verksamheten. I propositionen anfördes i denna del bl. a.:

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 samhälls-ekonomin. 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 härtil. 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.

I propositionen anmälde departementschefen vidare att han hade för avsikt att kalla företrädare för de politiska partierna och kommunförbunden till överläggningar i frågan om vilka åtgärder i syfte att stärka den kommunala demokratin som borde komma till stånd. I gruppen skulle också ingå företrädare för den s. k. kommunalforskningsgruppen. I propositionen anfördes vidare att åtgärder för att införa möjligheter för kommunerna att bevilja kommunalt partistöd övervägdes inom departementet¹.

Konstitutionsutskottet anslöt sig i sitt betänkande (KU 1969:24) till propositionens förslag och förordade sålunda att reformen skulle slutföras i den ordning som föreslogs i propositionen. Utskottet var dock inte enigt. I en gemensam reservation avstyrkte ledamöterna från de tre borgerliga partierna att frivilliglinjen skulle överges. Reservanterna delade inte majoritetens uppfattning att utvecklingen mot kommunsammanslagningarna hade varit alltför långsam. Dessutom anförde reservanterna:

¹Sådana överläggningar kom till stånd och ledde bl. a. till att utredningen om den kommunala demokratin tillsattes under år 1970. Möjligheterna för kommunerna att bevilja kommunalt partistöd infördes genom riksdagsbeslut 1969 (prop. 1969:126, KU 1969:36).

Ett tungt vägande skäl mot ett tvångsmässigt genomförande av en ny primärkommunal indelning är också, att flera grundläggande frågor rörande den kommunala självstyrelsen för närvarande väntar på statsmakernas ställningstaganden. Redan i samband med 1962 års beslut underströks att reformen påkallade särskilda överväganden om den kommunala demokratis problem. Den arbetsgrupp som tillsattes har emellertid knappast avsatt några påtagliga resultat. Vidare är länsdemokratiutredningens principbetänkande om en väsentligt utbyggd kommunal självstyrelse på länsplanet för närvarande föremål för remissbehandling. Vid ställningstagandet aktualiseras grundläggande frågor om uppgiftsfördelningen mellan staten, landsingen och primärkommunerna och om den kommunala organisationen. Förra året gjorde riksdagen i anledning av motioner en framställning till regeringen om en samlad översyn av den kommunala demokratis problem, varvid bl. a. de nyssnämnda frågorna om uppgiftsfördelning och organisation skulle tas upp. Detta initiativ har emellertid ännu inte föranlett annan åtgärd än att vissa preliminära partiöverläggningar inletts genom ett första sammanträffande. Prövningen av dessa olika frågor skulle föregripas genom ett beslut om tvångsvis genomförande av en ny primärkommunal indelning. Propositionen ger rentav anledning till farhågor, att den översyn, som riksdagen begärde förra året, inte kommer att få den räckvidd som förutsattes.

Argument för och emot kommunblocksreformen

Genomgången i detta avsnitt bygger främst på propositionerna och på konstitutionsutskottets betänkanden. Därigenom ger avsnittet inte en helt representativ bild av den debatt som fördes i anslutning till reformen. Argumenten för reformen får med nödvändighet ett större utrymme än argumenten mot. Det är inte möjligt för reservanterna i ett riksdagsutskott att presentera sina synsätt lika utförligt som departementschefen i propositionen.

I en uppsats – "Småkommunerna på avskrivning"¹ – har Gunnar Wallin gjort ett försök att så långt möjligt systematisera argumentationen för och emot reformen under perioden 1961–1969. Systematiseringen bygger förutom på det material som presenterats ovan också på den debatt som fördes i riksdagen i anslutning till besluten. Genomgången redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Gunnar Wallins bredare genomgång av debatten ger i allt väsentligt samma bild som den vilken framgått av redovisningen av den offentliga debatten ovan. Det var behovet av större kommunala enheter som underlag för serviceproduktion och samhällsplanering som i första hand motiverade reformen. Om man anknyter till genomgången av de olika värden som brukar förknippas med självstyrelsen är det förvaltningsvärdena som stod i centrum för anhängarna av reformen. Ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för viktiga uppgifter ansågs kräva kommuner med större egna ekonomiska och

¹ Wallin, G. m. fl. a.a. sid. 9 f.f.

kompetensmässiga resurser. En jämförelse mellan resonemangen 1962 och 1969 pekar på att samhällsplaneringens behov relativt sett tillmättes större vikt vid det senare tillfället. Det kan naturligtvis ses som en paradox att decentraliseringsargument kan användas som motivering för att lägga samman kommunerna till större enheter. Förklaringen ligger emellertid i förhållandet att alternativet för anhängarna till reformen inte upplevdes i första hand vara att bevara kommunernas kompetens oförändrad utan att flytta huvudmannaskapet till staten eller landstingen dvs. en ännu längre gående centralisering. För att tala i termer från Hans G. Anderssons PM så antogs flexibilitet, förtroende och förankring i större utsträckning kunna bevaras samtidigt som effektiviteten främjades om de kommunala enheterna gjordes större än om uppgifter centraliserades till regionala eller centrala organ.

Även för dem som var negativa till reformen var de mindre kommunernas bristande resurser ett problem. De hade emellertid en mer positiv uppfattning angående möjligheterna att tillgripa andra åtgärder än en så genomgripande indelningsreform som indelningssakkunniga föreslagit. Ett utvecklat samarbete mellan kommunerna, flyttning av vissa uppgifter till andra organ samt ett utbyggt skatteutjämningssystem var alternativ som vid olika tillfällen aktualiserades. Man beförde även att den kommunala förvaltningen i de större kommunerna skulle bli alltför omfattande och för medborgarna svåröverskådlig. Sådana flexibilitetsvinster som följer av god personkännedom och omfattande lekmanamedverkan skulle gå förlorade om kommunerna gjordes alltför stora. Vidare befördes att den sammanläggning av centralorter och glesbygd som var central i reformen skulle leda till ökade konflikter inom kommunerna och till att känslan av samhörighet och gemenskap skulle gå förlorad. Gjorda investeringar i förvaltningsbyggnader och annat skulle komma att utnyttjas mindre effektivt. Allmänheten skulle drabbas av större kostnader, längre restider och allmänt sett större besvär i kontakterna med de kommunala myndigheterna. Man ifrågasatte alltså i viss utsträckning om de förväntade effektivitetsvinsterna skulle uppstå och var samtidigt oroad för att värden som kan knytas till förtroende och förankring skulle uppnås i mindre utsträckning än tidigare. I samband med riksdagsbehandlingen 1969 skyttade en s. k. länsdemokratisk reform som ett alternativ. Uppgifter skulle i större utsträckning kunna skötas av landstingen, något som skulle minska risken för centralisering om kommunerna inte längre själva orkade med vissa uppgifter. Landstingsförbundet uttalade sig dock i sitt remissyttrande över departementspromemorian negativt till en sådan utveckling.

Även om enigheten om de förvaltningsmässiga fördelarna med indelningsreformen inte var fullständig var det dock framför allt beträffande konsekvenserna för den *kommunala demokratin* som meningarna var delade. De som var kritiska till reformen pekade på att antalet förtroendeuppdrag skulle

komma att minska och att därmed medborgardeltagandet i förvaltningen totalt sett skulle bli mindre. I de termer som användes i föregående avsnitt kan sägas att såväl det politiska värdet och fostransvärdet som förankringsvärdet därmed skulle bli svårare att uppnå. Från reformens tillskyndare ifrågasattes om reduktionen av förtroendeuppdrag skulle bli så stor som fruktades. Dels krävdes en mer omfattande nämndverksamhet i större kommuner, dels kunde en spridning av förtroendeuppgifterna förväntas som innebar att uppdragskoncentrationen minskade. En central argumentering var vidare att utrymmet för kommunal verksamhet skulle vara större i de stora kommunerna, något som ökade förutsättningarna för en anpassning av verksamheten till medborgarnas krav och önskemål (det materiella värdet). I debatten kring demokratin var det vanligt att reformen kritiserades inte enbart för de negativa effekter som man befarade utan också för att konsekvenserna inte var tillräckligt utredda. I riksdagen begärdes under dessa år vid flera tillfällen att en utvärdering av den kommunala demokratin skulle komma till stånd. Under år 1970 tillsattes också utredningen om den kommunala demokratin.

Om debatten fram till 1969 års beslut till stor del ändå rörde sig om frågeställningar med anknytning till kommunerna som organ för decentraliserad förvaltning kom debatten därefter att alltmer koncentreras på den kommunala demokratin. Varje år under 1970-talet har ett flertal motioner väckts i riksdagen med förslag till olika åtgärder för att stärka medborgarinflytandet i kommunerna. Riksdagen avslog motionerna med hänvisning till arbetet inom utredningen om den kommunala demokratin. Vid flera tillfällen har också frågan om en utvärdering av reformen från demokratiska och förvaltningsmässiga synpunkter aktualiserats.

Motionen 1975:997 av herr Jonnergård m. fl. (c) kan sägas utgöra ett representativt bidrag i denna debatt. I motionen anfördes bl. a.:

Demokrati, fri folkstyrelse, måste bygga på medborgarnas aktiva engagemang och deltagande. En nödvändig kanal för medborgarinflytandet är – vid sidan av de fria politiska organisationerna – den kommunala självstyrelsen. Kommunal demokrati innebär decentraliserad samhällsstyrelse. En förutsättning för en levande fri folkstyrelse är således en stark kommunal demokrati.

Knappast någon torde nu kunna bestrida att den kommunala demokratin i vårt land fått svårbemästrade problem i fråga om lokalförankring och förutsättningar för medborgaraktivitet. De försämrade möjligheterna för den kommunala demokratin är en allvarlig utveckling, eftersom en stark kommunal demokrati alltså är en förutsättning för vår fria folkstyrelse. Knappast någon torde vidare kunna bestrida att denna problemsituation hänger nära samman med den nu genomförda storkommunreformen. Denna har medfört en vidgad klyfta mellan valda och väljare.

Riksdagens kommunblocksbeslut 1962, som ligger till grund för den ursprungligen i stort sett frivilliga men efter 1969 års beslut tvångsmässiga sammanläggningsreformen, byggde enbart på en näringsgeografisk utredning. Man förutsatte att ekonomiska fördelar skulle vinnas på en storkom-

munreform. Kommunerna skall vara enheter för kommunal demokrati. Men man förbisåg den inverkan som kommunindelningsreformen måste få för den kommunala demokratin. Då, liksom sedan strängt taget under hela 1960-talet, sköts åtgärder som kunde stärka den kommunala demokratin i stort sett åt sidan.

Men de ökade problemen för den kommunala demokratin trängde sig alltmera på. År 1970 tillsattes kommunaldemokratiutredningen med uppdrag att pröva åtgärder för att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring och informationen till förtroendemännen och medborgarna. Numera bestrider knappast någon nödvändigheten av åtgärder som kan stärka den kommunala demokratin. Centern har från 1960-talets början fört diskussioner om bl. a. kommundelsråd, decentralisering av den kommunala förvaltningsapparaten, förbättrade informationsmöjligheter och minskning av den statliga detaljkontrollen över kommunerna. Dessa frågor har under de senaste åren fått ökad aktualitet.

Men det är lika viktigt att nu, när storkommunreformen är genomförd, snabbt få fram en välgrundad helhetsbedömning av vad den nya kommunindelningen betyder för den kommunala demokratin. Det behövs en utvärdering av kommunindelningsreformens konsekvenser i olika avseenden.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt betänkande 1974:30 att det är angeläget att en utredning görs av den kommunala demokratins situation efter indelningsreformen. Mot detta gjorde riksdagen i sitt beslut inte någon invändning. I det förevarande sammanhanget framhölls emellertid att man borde avvakta resultaten av pågående utrednings- och forskningsarbete, innan ställning togs till en utvärdering av den kommunala demokratins situation efter indelningsreformen. Härmed avsågs dels kommunaldemokratiutredningens arbete, dels den statsvetenskapliga kommunalforskningen. Vår bedömning är att tiden nu är inne för en utvärdering av den kommunala demokratins situation efter indelningsreformen, en helhetsbedömning av storkommunreformens konsekvenser.

Många kommunsammanslagningar har varit angelägna och nödvändiga – det framgår t. ex. av det stora antalet frivilliga sammanläggningsinitiativ före tvångsreformen. Men såsom framhållits är det stora dilemma nu att storkommunreformen medfört mycket svårbemästrade problem för den kommunala demokratin. Från årsskiftet 1973–1974 har vi 278 kommuner. Det var över 1 000 kommuner före kommunblocksbeslutet 1962 och ca 2 500 före 1952. Antalet kommunala förtroendemän har minskats från ca 125 000 år 1962 till ca 42 000 år 1974. År 1952 var de kommunala förtroendemännen ca 225 000. Allt detta betyder, såsom framhållits, att avståndet mellan den enskilda människan och kommunstyret kraftigt ökats. Förutsättningarna för den medborgaraktivitet som vår fria folkstyrelse måste bygga på har försämrats.

Vetenskapliga undersökningar – i den statsvetenskapliga kommunalforskningen – har visat att en kommun bör ha högst 8 000 invånare för att vara en lämplig enhet för kommunal demokrati. Men nu har genomsnittssiffran blivit ungefär den dubbla. Av en redovisning i kommundepartementets huvudtitel framgår att mer än 75 procent av de nya kommunerna har mer än 10 000 invånare. Med storkommunreformen har vi alltså i stor utsträckning fått kommuner med minskade förutsättningar för kommunal demokrati.

Såsom framhållits byggde kommunblocksbeslutet 1962 uteslutande på en

näringsgeografisk bedömning och på en kalkyl om ekonomiska fördelar i den kommunala administrationen. Beträffande detta finns nu vissa bedömningar, som säger att kommunindelningsreformen i det stora hela inte gett ekonomiskt administrativa fördelar för kommunerna och de olika kommundelarna.

Av vad vi här har anfört framgår att vissa utvärderingar gjorts av kommunindelningsreformens konsekvenser. Såsom de här redovisats blir resultatet att den för vår folkstyrelse nödvändiga kommunala demokratin gjort betydande förluster, utan att några större fördelar synes ha vunnits kommunalekonomiskt.

Men det krävs nu en mera ingående och detaljerad helhetsbedömning av kommunindelningsreformens konsekvenser, varvid den absoluta huvudvikten måste läggas vid förhållandena för den kommunala demokratin. De arbeten som kommit fram genom kommunalforskningen är härvidlag värdefulla. En viss utvärdering av kommunindelningsreformens konsekvenser har här i vissa avseenden skett. Detsamma kan i viss utsträckning förväntas av kommunaldemokratiutredningens huvudbetänkande, som sålunda skall föreligga inom en relativt snar framtid. Men för den helhetsbedömning av kommunindelningsreformens konsekvenser, som nu måste anses nödvändig, krävs det att frågorna tas upp till prövning i ett helt sammanhang. Enligt vår mening måste detta anföras en parlamentariskt sammansatt kommitté. Mest ändamålsenligt torde vara att frågan tas upp av utredningen om den kommunala demokratin enligt tilläggsdirektiv. Uppgiften skall alltså vara att från den kommunala demokratis synpunkt ge en helhetsbedömning av kommunindelningsreformens konsekvenser. Det är frågan om en hel utvärdering, som skall kunna ligga till grund för våra fortsatta strävanden till en förstärkt och fördjupad kommunal demokrati.

Kommunaldemokratiutredningens huvudbetänkande, som sålunda inom snar framtid förväntas, och arbeten från den statsvetenskapliga kommunalforskningen bör vara viktiga utgångspunkter för den helhetliga utvärdering vi förordar. Självfallet måste under arbetets gång nya nödvändiga vetenskapliga undersökningar genomföras.

Storkommunreformen har varit en stor politisk stridsfråga. Vi kan nu konstatera att reformen medfört allvarliga problem för den kommunala demokratin. Vi har fått kommuner med minskade förutsättningar för kommunal demokrati.

Kommunerna skall vara enheter för kommunal demokrati. Detta är deras helt primära uppgift. Med den betydelse som den kommunala demokratin har som grund för vår folkstyrelse är det omöjligt att tänka sig en annan målsättning än att vi måste ha primärkommunala enheter, som är lämpade för kommunal demokrati. Den utvärdering som vi förordar är angelägen för att ett välgrundat bedömningsunderlag skall kunna skapas. Visar det sig att den kommunala demokratis krav inte tillfredsställande kan tillgodoses med nuvarande indelning, måste 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 för att på så sätt ge möjlighet för den kommunala demokratin att leva och utvecklas.

Konstitutionsutskottet behandlade motionen först efter 1976 års val i sitt betänkande KU 1976/77:6. Utskottet hänvisade till uttalanden i regeringsförklaringen och anförde att en sådan utvärdering som begärdes i motionen

skulle komma till stånd utan särskilt uttalande från riksdagen och förklarade motionen besvarad med vad utskottet anförde. I ett särskilt yttrande redovisade utskottets socialdemokratiska ledamöter sin syn på frågan på följande sätt:

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.

1.4 Kommunalforskningsgruppen

Inledning

Vad innebar då indelningsreformen för den kommunala självstyrelsen? Den frågan går inte att entydigt besvara i dag. Det är kommunaldemokratiska kommitténs uppgift att skissera ett program för en utvärdering som skall ge svar på den frågan. Vissa bedömningar kan emellertid göras redan i dag med utgångspunkt i de forskningsresultat som presenterades av den statsvetenskapliga kommunalforskningsgruppen. Denna startade år 1966 med stöd av Riksbankens jubileumsfond ett brett upplagt forskningsprojekt kring temat "Kommunal självstyrelse – kommunal indelning". En utförlig presentation av forskningsprogrammet finns i Westerståhl m. fl., Ett forskningsprogram, Stockholm 1970.

Kommunalforskningsgruppens centrala forskningsuppgift kan formuleras med följande fråga: Hur påverkas förutsättningarna för att förverkliga de med den kommunala självstyrelsen föbundna *demokratiska värdena* och *effektivitetsvärdena* genom olika slag av kommunala indelningsändringar? Bakom den frågeställningen låg uppfattningen att indelningsproblematiken i mycket

kan ses som ett optimeringsproblem: Att det finns ett samband mellan självstyrelsens *funktion* och kommunens *typ*.

Forskningsarbetet inleddes med en genomgång av den moderna debatten kring den kommunala självstyrelsen. Ur denna genomgång framgick de värden som redogjorts för i tidigare avsnitt (sid. 5–14). Frågeställningen var sålunda hur målpuppfyllelsen av dessa värden påverkades av olikheter i kommunstrukturen. Att forskningsprogrammet aktualiserades just vid mitten av 1960-talet föranleddes av den då pågående indelningsreformen. Det fanns med hänsyn härtill en strävan att planera undersökningarna så att resultaten skulle kunna utnyttjas vid praktiskt politiskt beslutsfattande.

Eftersom undersökningarna startade 1966, när reformen endast hade påbörjats, var det inte möjligt för forskningsgruppen att direkt studera effekterna av olika indelningsändringar. Gruppen valde i stället att studera ett urval av kommuner av olika typ.

Därigenom blev det möjligt att jämföra förhållandena i kommuner av den typ som i allmänhet skulle komma att upphöra vid reformen med kommuner av det slag som därefter skulle bli vanliga. Dessutom skapades möjligheter att närmare bedöma kausala relationer mellan olika egenskaper hos kommunerna och uppfyllelsen av olika värden. Kommunurvalet bestod av 36 kommuner ordnade efter storlek och tätortsgrad. Vid sidan av undersökningarna i kommunurvalet genomfördes också ett delprojekt kring själva genomförandet av reformen.

Kommunalforskningsgruppens undersökningar genomfördes alltså i huvudsak i kommuner som ännu ej berörts av reformen. Genom att jämföra hur självstyrelsen fungerade i kommuner av olika typ förutsattes det vara möjligt att förutsäga vilka förändringar som sannolikt skulle uppkomma när reformen genomfördes. Förutsättningarna för att göra prognoser av detta slag begränsades emellertid i ett viktigt avseende. Andra reformer och förändringar av reglerna för kommunernas arbete och i den miljö som självstyrelsen bedrivs kan förändra förutsättningarna på ett sådant sätt att helt andra effekter uppstår eller att förväntade konsekvenser uteblir. Ett flertal förändringar har också genomförts sedan 1966. Den gemensamma valdagen har förändrat förutsättningarna för den lokalkommunala valrörelsen. Tillkomsten av det kommunala partistödet har förbättrat partiernas arbetsvillkor. I fullmäktige har suppleantsystemet införts. En centralisering av nämndorganisationen – som inte var förutsedd när indelningsreformen beslöts – har påverkat både antalet nämnduppdrag och de krav som uppdragen ställer på ledamöterna. Kommunernas verksamhet totalt sett är mer omfattande i dag än 1966. Allt detta bidrar givetvis till att minska värdet ur prognossynvinkel av de resultat som erhöles vid studier av 1966 års kommuner. Kommunalforskningsgruppens studier kan alltså ur praktisk-politisk synpunkt sägas vara begränsade till att avse vad som skulle skett om inga andra förändringar vidtagits samtidigt. Vid sidan om den praktiska frågeställningen har de dock även ett teoretiskt värde. Detta är mera tidsobundet och därför av mer

generellt intresse. Dessutom är den bild av den kommunala självstyrelsen i kommuner av olika typ år 1966 som undersökningarna gav en god grund för jämförelser med situationen 13 år senare.

1.5 Den kommunala självstyrelsens värden

Det materiella värdet

I syfte att mäta de värden som utkristalliserats i genomgången av debatten systematiserade forskningsgruppen de olika argument som anförts i debatten. Denna systematisering gick delvis utöver vad som direkt kan utläsas ur debatten. Som ett överordnat värde presenterades det materiella. Demokrati eller folkstyrelse kan enligt gruppen sägas innebära att folkets vilja eller önskemål med avseende på de politiska besluten skall förverkligas.

Detta värde – förverkligandet av medborgarnas vilja – måste naturligtvis kvalificeras. I det stora flertalet frågor finns ingen enhetlig "folkvilja". Med hjälp av majoritetsprincipen får konflikter mellan olika uppfattningar biläggas. Sett över tid kan kanske systemets måluppfyllelse i detta avseende värderas med utgångspunkt i hur stor andel av medborgarna som i genomsnitt är missnöjda med den förda politiken. Det är att märka att förutsättningarna för att nå hög måluppfyllelse i detta avseende sannolikt är beroende såväl av kommunens resurser i olika avseenden som av graden av intressehomogenitet inom kommunen. Större kommuner har bättre resurser men mindre kommuner är sannolikt mer homogena i ekonomiskt och socialt avseende. Här föreligger antagligen ett balanseringsproblem.

Självständig åsiktsbildning

För att det materiella värdet skall vara av intresse att studera krävs det ur demokratisk synvinkel att medborgarna verkligen har möjlighet att själva och självständigt bilda sig sina uppfattningar. Det krävs ett mått av självständig åsiktsbildning. Samstämmigheten får inte komma till stånd genom att folket utsätts för en ensidig propaganda från de politiska beslutsfattarnas sida. Vad som krävs är en fri tillgång till information och möjligheter att delta i en fortlöpande politisk debatt.

Demokratiska teknikvärden

För att uppnå det grundläggande värdet – att medborgarnas på självständiga grunder bildade åsikter präglar den förda politiken – krävs enligt de demokratiska föreställningarna en demokratisk beslutsteknik. I anslutning till Abraham Lincolns berömda tal i Gettysburg talade forskningsgruppen om tre olika tekniker som kompletterade varandra: styrelse genom folket, participation (deltagande), styrelse av folket, representation, samt styrelse för folket, antecipation.

Participationsdemokrati. Med denna form av demokrati avses ett styrelse-skick där många deltar. Systemet med kommunalstämmor kommer idealet nära. Alla som är intresserade och berörda deltar. Beslutsfattarna blir identiska med de berörda. Alla medborgare får genom deltagandet den skolning som åsyftas och allas intressen vägs samman i beslutsprocessen. Besluten blir förankrade hos medborgarna. Maktspridningen blir maximal.

Den representativa demokratin. Den huvudsakliga formen för den kommunala demokratin är den representativa. Även för dem som anser att participationsdemokratin är den ideala beslutsmetoden står det klart att en modern kommun inte ens före indelningsreformen kunde styras enbart genom kommunalstämmor. Systemet med kommunalstämmor och s. k. stormöten har också kritiserats för att endast ett fåtal deltar och att de många tysta människornas intressen blir dåligt bevakade. Idén bakom den representativa demokratin kan sägas vara att medborgarna ger en mindre grupp i uppdrag att fatta besluten i deras ställe. För att ett sådant system skall fungera tillfredsställande krävs att de förtroendevalda har god information om medborgarnas attityder och också en vilja att respektera dessa attityder. Av grundläggande betydelse torde vara att de förtroendevalda är åsiktsrepresentativa för medborgarna. I den allmänna debatten förutsätts enligt forskningsgruppen i allmänhet att en sådan åsiktsrepresentativitet underlättas om de förtroendevalda är personrepresentativa dvs. om de t. ex. i ekonomiskt, socialt och geografiskt avseende utgör ett representativt urval ur befolkningen. Förutsättningarna för en god åsiktsrepresentativitet kan dessutom sägas vara beroende av möjligheterna till direkta kontakter mellan väljare och valda, organiserade kontakter via partier, organisationer och massmedia samt av observationer och undersökningar av medborgarnas inställning.

Antecipationsdemokratin. Ett dilemma när man talar om representationsdemokratin på det sätt som gjorts ovan är att de förtroendevaldas ansvar för en långsiktig utveckling tenderar att skymmas undan. Det är uppenbart att de förtroendevalda måste ha ett ansvar som innebär att de i många fall opinionsmässigt "ligger före" de mindre väl informerade vanliga medborgarna. Denna beslutsteknik är naturligtvis problematisk ur demokratisk synvinkel. Långt driven kan den leda till att den fria åsiktsbildningen bland medborgarna kopplas ur. Med hänsyn härtill diskuterar forskningsgruppen särskilt det behov av åsiktsrespekt som krävs för att anticipationstekniken skall kunna förenas med den allmänna demokratiska grundinställningen.

Folkstyrelsen består inte i verkliga livet av någon av dessa "demokratier". Varje demokratiskt system innehåller komponenter från alla dessa tekniker. Sammansättningen kan dock variera. Det är t. ex. uppenbart att utvecklingen av den kommunala demokratin i vårt land successivt inneburit en förskjutning i riktning från participations- till representativ demokrati. Det är sannolikt att indelningsreformen accentuerat denna utveckling.

Effektivitetsvärdena

Vad gäller de s. k. effektivitetsvärdena anför forskningsgruppen att dessa alla har med måluppfyllelse att göra: ju högre grad av måluppfyllelse desto större effektivitet. Man kan emellertid även på detta område urskilja olika synsätt eller angreppsvinklar.

Till en början kan effektiviteten mätas ur statens synvinkel. Effektivitetsvärdena gäller då i första hand relationen mellan de statliga servicemålen och det kommunala utbudet av service. Här kan intresset dels koncentreras på kommunernas möjligheter att över huvud taget tillhandahålla en önskad service, dels på möjligheterna att göra detta till rimliga kostnader. Här aktualiseras också frågan om den statliga styrningen av kommunernas verksamhet.

Effektiviteten kan emellertid också ses ur den synvinkeln att medborgarnas önskemål och krav i den enskilda kommunen skall omsättas i service. Här blir tillgången på ekonomiska resurser och kompetens av betydelse. I vilken utsträckning har kommunerna möjligheter att verkligen tillgodose medborgarnas krav? Frågan berör emellertid också den interna kommunala organisationen och då främst det klassiska problemet angående relationen mellan de förtroendevalda och tjänstemännen. Enligt den gängse demokratiska teorin förutsätts att politikerna har möjlighet att styra arbetet inom administrationen. Det är naturligtvis rätt ointressant om åsiktsrepresentativiteten är hög om de förtroendevalda inte förmår att styra förvaltningsarbetet. Här har utvecklingen efter indelningsreformen aktualiserat nya problem i samband med att företagsdemokratin inom förvaltningen successivt byggts ut. Avvägningen mellan det demokratiska allmänintresset och de fackliga särintressena är ur just denna synpunkt av stort intresse.

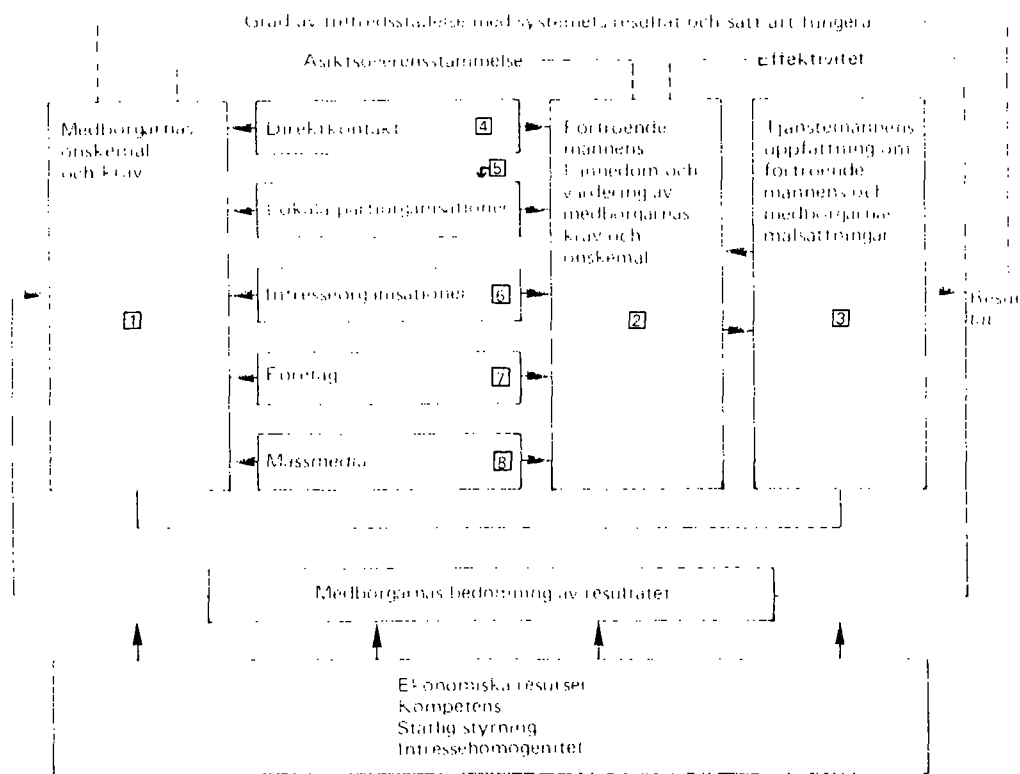
Om de demokratiska värdena i första hand aktualiseras i relationen mellan medborgarna och de politiska beslutsfattarna kan effektivitetsvärdena i större utsträckning sägas gälla relationen mellan beslutsfattarna och dem som verkställer de politiska besluten.

Det politiska systemet

Med utgångspunkt i systematiseringen av värdena utvecklades inom forskningsgruppen en hypotetisk modell över det kommunala politiska systemet. Modellen syftade till att ange hur de olika värdena var relaterade till varandra i det praktiska arbetet.

Modellen har beskrivits i flera olika sammanhang bl. a. i betänkandet "Kommunal organisation och information" (SOU 1975:46). Den illustreras i figur 3.

Figur 3: Det politiska systemet i kommunerna



Figuren är förenklad i den meningen att den renodlar relationerna mellan medborgarna, de förtroendevalda och tjänstemännen. Den pekar på kommunikationskanalerna men tar givetvis ingen hänsyn till att även de förtroendevalda är aktiva i lokala partiorganisationer och själva utgör en del av medborgargruppen. Det är den mekanism med vilken medborgarnas krav och önskemål omvandlas till service som belyses. Resonemanget finns utförligt beskrivet i SOU 1975:46 sid. 16–19 till vilket betänkande hänvisas. Här skall endast kommenteras hur figuren belyser kombinationen mellan participations- och representationsdemokratin.

I den renodlade participationsmodellen kan sägas att kanalerna mellan medborgarna och de förtroendevalda försvinner. Alla deltar i den ruta som markeras med 2 i figur 3. I ett system där lekmanen även sköter själva förvaltningen skulle identiteten vara fullständig även mellan ruta 1 och 3. Allteftersom förvaltningen skiljs från det politiska beslutsfattandet – lekmanförvaltningen ersätts av lekmannastyre – upphör denna identitet och en intern politisk styrningsrelation uppstår. I och med att den representativa principen ersätter den direkt-demokratiska upphör även identiteten mellan

ruta 1 och 2. Med Schumpeters demokratimodell är det därvid tillräckligt för att karaktärisera systemet som demokratiskt om ruta 1 vid allmänna val med fixa mandattider utser ruta 2. Med den syn, som är gängse i vårt land, krävs emellertid också att en förlöpande relation etableras mellan ruta 1 och 2. Det måste, som framhållits, finnas en kontakt mellan de valda och väljarna. Denna kontakt kan etableras på olika sätt. Medborgarna kan i det dagliga livet komma i direkt kontakt med förtroendevalda (ruta 4) på arbetsplatser, i bostadsområdet, på opinionsmöten osv. Medborgarna och de förtroendevalda samarbetar i de lokala partiorganisationernas arbete (ruta 5) både i sådana fall då kommunalpolitiska frågor direkt står på mötesprogrammen och vid andra tillfällen då man "träffas". Även inom föreningslivet (ruta 6) sker diskussioner och kontakter som är av betydelse i detta avseende. Företagen och deras anställda (ruta 7) är också berörda och deltar i det kommunalpolitiska arbetet i vid mening. Slutligen har massmedia (ruta 8) – tidningarna och lokalradion – en roll i det informerande och opinionsbildande nätverket i kommunerna. Betydelsen av dessa olika kanaler varierar naturligtvis mellan kommuner av olika typ.

Vad sker då generellt vid en övergång från mindre kommuner till större i detta avseende? I det nämnda betänkandet (SOU 1975:46) finns en kortfattad sammanfattning av de viktigaste resultaten från forskningsgruppens arbete. För en mer detaljerad redovisning hänvisas till denna rapport. Här skall endast några mer generella iakttagelser refereras.

En effekt som är uppenbar är att det direktdemokratiska inslaget i formell mening med nödvändighet blir mindre. Den andel av medborgarna som direkt kan delta i beslutsfattandet blir mindre. Systemet utvecklas i riktning mot det representativa.

Identiteten mellan ruta 1 och 2 upplöses ytterligare. Vad kan detta antas få för konsekvenser för deltagandet? Sannolikt uppstår två effekter. Dels flyttas aktivitet från ruta 2 till de rutor som representerar kanaler. Många människor som utesluts från de kommunala sammanträdesrummen blir hänvisade till att arbeta vidare inom de politiska partierna. En tänkbar utveckling är att partiernas ställningstaganden i viktigare frågor i större utsträckning flyttas ned till de lokala partiorganisationerna. De återstående förtroendevalda får därvid en hårdare arbetssituation eftersom de förutsätts delta och diskutera frågorna i större utsträckning både i partiet och i det kommunala organet. Den andra effekten – som ofta påtalas i debatten – är att medborgarnas deltagande totalt, alltså även om man räknar in det indirekta deltagandet, minskar. En centralisering av inflytandet sker därmed till en mindre grupp förtroendevalda. Kravet på att dessa skall vara åsiktsrepresentativa för övriga medborgare blir därmed starkare samtidigt som risken ökar för att medborgarna skall komma att känna främlingskap inför kommunalpolitiken.

I vilken utsträckning ett direkt deltagande ersätts av en större aktivitet inom partiorganisationerna är svårt att uttala sig om med ledning av de resultat som kommunalforskningsgruppen redovisat. Att det politiska livet

1966 var mer "politiserat" i större kommuner och att aktiviteten där var större inom partiorganisationerna är klart men innebörden av dessa skillnader är svår att bedöma. Här finns alltså ett område som är värt ytterligare studier.

En annan frågeställning som inte berörts närmare av forskningsgruppen gäller relationerna mellan de förtroendevalda och administrationen. Att relationen mellan antalet förtroendevalda och antalet tjänstemän förändras till de förtroendevaldas nackdel är helt klart. Innebörden av denna förändring är intressant ur åtminstone två synvinklar. För det första gäller det frågan om den politiska styrningen försvåras eller förenklas. Med en större kår av tjänstemän som dessutom är mer kompetent och specialiserad ställs större krav på de förtroendevalda för att de skall kunna bevara ett reellt inflytande över verksamheten. Detta problem har man i större kommuner försökt att möta genom att engagera fler förtroendevalda på heltid. Någon utvärdering av vad denna utveckling inneburit ur inflytandesynpunkt finns inte f. n. Problemet har två sidor. Det gäller dels relationen mellan de heltidsengagerade politikerna och förvaltningen dels relationen mellan de heltidsengagerade och övriga förtroendevalda. Skapas härmed ett A- och ett B-lag av kommunalpolitiker?

Den andra frågan tar sikte på förvaltningseffektiviteten. Innebär utbyggnaden av administrationen en byråkratisering? Svarar ökningen av antalet tjänstemän mot en ökning av serviceproduktionen eller byggs organisationen ut relativt sett mera. Denna frågeställning tar närmast sikte på flexibilitetsvärdet (se sid. 10). Ett av motiven för självstyrelsen har som framgått varit att den inneburit en flexibel och i ekonomiskt avseende billig organisationsform. Det är därför rimligt att fråga om förvaltningens tillväxt i kommunerna inneburit en mindre flexibel organisation med allt fler specialiserade funktioner och därmed sämre möjligheter till anpassning efter förändringar i omgivningen. Undersökningar av dessa problem planerades inom kommunalforskningsgruppen men kom aldrig till utförande. Det går med hänsyn härtill i dag endast att ställa frågan.

Debatten om kommunalforskningsgruppens demokratimodell

Även om kommunalforskningsgruppen strävade efter att förankra sina teoretiska överväganden i aktuell politisk debatt har det inte kunnat undvikas att de i olika delar kritiserats i framför allt den statsvetenskapliga debatten. Vad som särskilt diskuterats har varit kopplingen mellan det materiella värdet och de s. k. teknikvärdena. Från flera håll har anförts att deltagandet i politiken är ett värde i sig i större utsträckning än vad som framgår av gruppens resonemang. Ett högt deltagande värderas som angeläget av många alldeles oavsett om det har positiva eller negativa konsekvenser för möjligheterna att producera en service av den omfattning och kvalitet som medborgarna efterfrågar. Med en koncentration på värden som fostran och

träning kan deltagande sålunda värderas positivt även till priset av en lägre effektivitet. Denna debatt har självfallet stor betydelse för värderingen av indelningsreformen. Med detta synsätt är sannolikheten större för att bedömningen av reformen blir mer negativ.

En annan komponent som kritiserats är inslaget av anticipationsdemokratin. Från olika håll har denna kritiserats som odemokratisk, som ett försvar för "pampvälde". Denna kritik har emellertid varit litet orättvis eftersom de problem som är förknippade med anticipationstekniken gavs ett betydande utrymme i gruppens olika skrifter. Kritiken pekar emellertid på något väsentligt och är värd att ta på allvar i en fortsatt utveckling av teoribildningen på detta område.

2 Kommitténs överväganden

2.1 En allmän utgångspunkt

Kommunaldemokratiska kommittén har enligt sina direktiv att presentera ett förslag till forskningsprogram angående kommunindelningsreformens konsekvenser i olika avseenden för den kommunala självstyrelsen. I detta avsnitt lämnas ett förslag till ett sådant program. Det har utarbetats mot bakgrund av den redovisning för indelningsreformen och debatten kring den kommunala självstyrelsen som lämnats i det föregående. Programmet är omfattande. Kommittén har strävat efter att så långt möjligt redovisa en heltäckande bild av de olika frågeställningar som aktualiseras vid en bedömning av den kommunala självstyrelsens situation i dag och av indelningsreformens effekter i olika avseenden.

Enligt direktiven skall forskningsprogrammet i första hand ta sikte på indelningsreformens konsekvenser för den kommunala demokratin och för kommunerna som organ för decentraliserad förvaltning. En allmän utgångspunkt för utredningen har därvid varit att i första hand koncentrera intresset på den kommunala självstyrelsens situation i dag och hur kommunerna fungerar sedan reformen genomförts. För denna bedömning talar flera skäl. Härigenom kan det bli möjligt att utnyttja forskningsresultaten som underlag för praktisk-politiska överväganden rörande reglerna för kommunernas arbete och för eventuella justeringar i dagens kommunindelning. Dessutom är möjligheterna att analysera indelningsreformens konsekvenser för demokratin och förvaltningsorganisationen m. m. av olika skäl begränsade.

De viktigaste av dessa begränsningar orsakas av den långa tid under vilken reformen genomfördes. Under denna tid (1966–1974) har samtidigt en mängd andra förändringar av stor betydelse för kommunernas verksamhet inträffat. 1969 infördes t. ex. möjligheterna för kommunerna att bevilja partierna ekonomiskt stöd i form av det kommunala partistödet. Suppleantsystemet i fullmäktige har införts. Nämndorganisationen har, särskilt inom den sociala sektorn, omstrukturerats i många kommuner. Den gemensamma valdagen

har förändrat förutsättningarna för den kommunala valrörelsen. Genom den nya kommunallagen har kommunerna givits en större frihet att själva besluta om sin organisation och sina arbetsformer. I dag pågår översyn av dessa frågor i ett stort antal kommuner.

Samtidigt som reglerna för kommunernas verksamhet sålunda ändrats i viktiga avseenden har också omfattningen av kommunernas serviceproduktion vuxit. Även om statsmakterna successivt har tagit på sig ett större ansvar för finansieringen av kommunernas verksamhet är kommunerna i dag i en mycket besvärlig ekonomisk situation som starkt begränsar de förtroendevaldas handlingsfrihet. Den alltmer omfattande kommunala verksamheten har gjort det nödvändigt att i flera omgångar justera skatteutjämnningssystemet. Under senare år har också förhandlingar ledande till frivilliga överenskommelser tagits upp mellan regeringen och kommunförbunden rörande den kommunala beskattningen och den statliga bidragsgivningen som fått ökad betydelse för den kommunala verksamhetens omfattning och utförande.

Under den aktuella tidsperioden har också företagsdemokratien inom den kommunala förvaltningen utvecklats i betydande utsträckning. Förutom försöksverksamheten med närvarorätt för de anställda i nämndarbetet bör MBL-lagstiftningen och olika försök i samband med denna reform nämnas.

Det är uppenbart att förändringar av dessa slag i vissa fall har varit lägnade att stärka kommunernas möjligheter som serviceproducenter och som organ för demokratisk självstyrelse. Samtidigt har i andra fall andra förändringar bidragit till att försvåra uppfyllelsen av de värden som förknippas med den kommunala självstyrelsen.

En återblickande undersökning av hur den kommunala självstyrelsen har utvecklats under den tidsperiod då indelningsreformen genomfördes måste i allt väsentligt begränsas till att avse den sammanlagda effekten av alla dessa förändringar. Detta utesluter givetvis inte vissa bedömningar av vad enskilda förändringar kan ha haft för betydelse.

De svårigheter som nämnts ovan får dock inte skymma undan det förhållandet att möjligheterna att göra jämförelser mellan situationen för den kommunala demokratin vid mitten av 1960-talet och tio år senare i vissa avseenden är ovanligt goda. Forskningsprogrammet "Kommunal självstyrelse – kommunal indelning" syftade just till att göra bedömningar av indelningsreformens sannolika konsekvenser för kommunerna. Programmet resulterade som redovisats i det föregående i en bred beskrivning av förhållandena i kommuner av olika typ under perioden 1966–1970. I forskningsgruppens skrifter och arkiv finns en stor mängd uppgifter som insamlats och analyserats med vetenskaplig metodik. Detta material kan utnyttjas för jämförelser med situationen i dagens kommuner och därmed belysa de sammanlagda effekterna av förändringar i kommunernas arbete och miljö under den aktuella tidsperioden. De erfarenheter som gjordes under forskningsarbetet kan också utnyttjas för att i en ny undersökning tillämpa

bättre analysmetoder och mätningstekniker m. m. Detta bör resultera i säkrare och mer rättvisande resultat än vad som skulle vara möjligt utan kommunalforskningsgruppens arbete.

Förutom kommunalforskningsgruppens arbete bör också nämnas de omfattande undersökningar rörande t. ex. de förtroendevaldas arbetssituation, småpartiernas roll i kommunalpolitiken m. m. som initierades och genomfördes av utredningen om den kommunala demokratin. Resultaten från dessa undersökningar, som publicerades i flera olika delbetänkanden, ligger nu till grund bl. a. för försöksverksamhet i ett antal kommuner. Kommunaldemokratiutredningens undersökningar kompletterar på avgörande punkter de forskningar som kommunalforskningsgruppen genomförde och utgör tillsammans med forskningsgruppens undersökningar ett värdefullt underlag för vidare arbete med dessa frågor.

Kommittén har sålunda funnit att utvärderingsprogrammet såvitt gäller nya forskningsuppgifter bör koncentreras till dagens kommuner. Nya fältundersökningar och annan datainsamling bör i första hand inriktas på kommunerna så som de ser ut i dag. Samtidigt bör emellertid undersökningarna så långt möjligt planeras och genomföras så att det blir möjligt att jämföra resultaten med det material som kommunalforskningsgruppen på sin tid samlade in och delvis publicerade. Därvid kan de erfarenheter utnyttjas av forskningsarbete på detta område som gjordes inom forskningsgruppen och kommunaldemokratiutredningen.

Programmets huvudsakliga inriktning

Av redogörelsen för debatten i anslutning till indelningsreformen kan utläsas de värden som i olika sammanhang har förknippats med den kommunala självstyrelsen. I ett mer långsiktigt perspektiv är det möjligt att urskilja två slags huvudargument för en på detta sätt decentraliserad samhällsförvaltning. Det första tar sikte just på kommunerna som organ för decentraliserad offentlig förvaltning. Genom systemet med kommunal självstyrelse har det varit möjligt att decentralisera viktiga delar av samhällets serviceproduktion. Därigenom har antagits uppkomma de traditionella fördelarna med decentraliserad förvaltning såsom korta beslutsvägar, tillgång till lokalkännedom och en allmänt sett flexibel organisation. Det andra huvudargumentet har gällt kommunerna som organ för folklig självstyrelse. Ursprungligen var detta närmast ett fostransargument. Genom att delta i förvaltningen av gemensamma angelägenheter antogs människorna få träning i allmänna värv samtidigt som samhörighet och samhällsansvar befrämjades. Efter demokratiseringen av den kommunala rösträtten har denna linje i argumentationen alltmer tagit sikte på målsättningen att fördjupa folkstyret i stort. Ur fostransargumentet har utvecklats det demokratiska. Den kommunala demokratin har alltmer kommit att uppfattas som

en av grundvalarna för det svenska folkstyret.

I samband med indelningsreformerna har både decentraliserings- och demokrativärdena varit aktuella. Indelningsreformerna – både 1952 års och 1960-talets – har i första hand motiverats av behovet att anpassa den kommunala indelningen efter de krav som samhällsutvecklingen ställt på kommunerna som serviceproducenter och som organ för samhällsplanering. Kommunsammanslagningarna, vilka i och för sig kan ses som ledande till en viss centralisering av samhällsorganisationen, har motiverats som nödvändiga för att motverka ännu längre gående åtgärder såsom omfattande kompetensöverflyttningar till statliga organ. Samtidigt har i debatten från olika håll uttalats farhågor för att utvecklingen inneburit att utrymmet för medborgarnas deltagande i det kommunala arbetet minskat i en sådan utsträckning att demokratin försvagats.

Enligt kommitténs mening är de grundläggande värderingarna av den kommunala självstyrelsen som redovisats i föregående avsnitt fortfarande aktuella. En utvärdering av indelningsreformens konsekvenser bör sålunda beakta såväl mer förvaltningstekniska frågeställningar som frågan om kommunernas funktion som demokratiska självstyrelseorgan. Vad gäller de förvaltningstekniska frågorna är det emellertid inte enbart eller ens i första hand kommunernas förmåga att totalt sett tillhandahålla en service av viss omfattning som nu är väsentlig att studera. Genom skatteutjämningsrevisionens (SOU 1972:44) och den kommunalekonomiska utredningens (SOU 1977:20 och 1977:78) arbete har en god belysning erhållits av kommunernas ekonomi. Vad som enligt kommunaldemokratiska kommittén nu är mest väsentligt att ägna intresse åt i denna del gäller kommunernas möjligheter att erbjuda invånarna i *olika delar* av kommunen en god och likvärdig service. Samtidigt är det av vikt att studera hur utvecklingen av samhällsplaneringen (relationen centralort och omgivande områden) påverkats av reformen. En central frågeställning är också den kommunala förvaltningsorganisationens uppbyggnad och anpassning till den nya situationen.

Ur demokratisk synvinkel är det enligt kommitténs mening väsentligt att ägna huvuddelen av intresset åt två större frågekomplex. Det första av dessa gäller de demokratiska tekniker som bl. a. kommunalforskningsgruppen studerade dvs. medborgarnas möjligheter att delta i arbetet, arbetsbetingelserna för de förtroendevalda, partierna och massmedia osv. Det andra området gäller den kommunala självstyrelsens förankring hos medborgarna.

Ett forskningsprogram rörande situationen för den kommunala självstyrelsen i dag mot bakgrund av de förändringar som inträffat i samband med kommunindelningsreformen bör med hänsyn till det anförda organiseras i tre delprogram:

1. Kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation
2. Kommunen som förvaltningsorganisation
3. Kommunen som serviceproducent och enhet för samhällsplanering.

Inom varje delprogram ryms ett antal olika undersökningsuppgifter. I viss utsträckning finns också ett nära samband mellan olika deluppgifter inom olika delprogram. Ur planeringssynpunkt torde det dock vara lämpligt att arbeta med tre delprogram enligt uppställningen ovan.

I det följande kommenteras frågeställningarna inom de olika delprogrammen något utförligare under resp. rubrik. Därefter ges i nästa avsnitt en redogörelse för vilka empiriska undersökningar som är önskvärda samt beräknade kostnader för dessa, behov av totalundersökningar och andra mer tekniska spörsmål. Ett forskningsprogram av det slag som kommittén har i uppgift att lägga fram bör därefter göra halt. Planering på den mest detaljerade nivån bör överlåtas till de forskare som får i uppdrag att genomföra programmet eller delar därav. En anledning till detta är att en viss anpassning av enskilda undersökningsuppgifter kan bli aktuell i den utsträckning endast delar av ett program undersöks empiriskt. Det ligger också i forskningsarbetets natur att frågeställningar och undersökningsmetoder utvecklas successivt under planeringsarbetets gång.

2.2 Delprogram 1: Kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation

Inledning

Den kommunala demokratin har, som framhållits, alltmer kommit att uppfattas som en av grundvalarna för det svenska folkstyret. Hur fungerar då den kommunala demokratin? Har demokratin i kommunerna förändrats genom indelningsreformerna? Finns några möjligheter att förbättra dagens situation genom förändringar av organisatorisk eller annan karaktär? Frågor av detta slag upplevs av många som centrala i dag. De diskuterades också i olika sammanhang i samband med att 1960-talets indelningsreform planerades och genomfördes.

I den svenska debatten kring den kommunala självstyrelsen har, åtminstone som den framträder i riksdagsdebatter, partiprogram och offentligt tryck, den representativa demokratiska doktrinen dominerat. Kommunal-forskningsgruppen fann i sin debattomgång, att enighet rått om det överordnade, materiella, värdet att samhället är till för medborgarna och att det är dessa själva som skall avgöra vad som gagnar dem. Argumentationen för ett demokratiskt representativt system har i mycket utgått ifrån föreställningen att en överensstämmelse mellan medborgarnas krav och önskemål och samhällets verksamhet främjas av en sådan beslutsordning.

Hur antas då demokratin i den tappning som tillämpas i våra svenska kommuner främja en sådan positiv utveckling? Här kan – fortfarande i enlighet med kommunalforskningsgruppens analys – pekas på flera förhållanden som var för sig och gemensamt är av betydelse. Ett system där inte

bara förvaltningen utan även den politiska beslutskompetensen är delegerad till den lokala nivån innebär att många människor får möjlighet att direkt delta i beslutsprocessen. Ett stäm mosystem ger i dessa avseenden formellt maximala möjligheter. Om alla utnyttjar rätten att delta i beslutsfattandet uppstår i princip identitet mellan beslutsfattarna och dem som berörs av beslutet. Ett modernt samhälle kan dock inte ens med en långtgående decentralisering styras enbart genom stämmobeslut. Systemet med stämmor leder också i praktiken till att endast vissa medborgare eller grupper av medborgare deltar. Beslutsfattarnas representativitet för övriga medborgare kan då ifrågasättas.

Den moderna kommunala demokratin är sålunda representativ. Genom val med allmän och lika rösträtt utser medborgarna representanter som under mandatperioden ansvarar för beslut och förvaltning på deras vägnar. För att ett sådant system skall fungera väl krävs att de valda på olika sätt kan bevara en god och nära kontakt med sina uppdragsgivare. Dessa kontakter underlättas om gruppen förtroendevalda utgör en större andel av samtliga och om "avståndet" mellan väljare och valda begränsas. Systemet med kommunal självstyrelse motiveras ur demokratisk synvinkel bl. a. just på grund av spridningen av uppdrag och det mindre avstånd som därigenom uppstår mellan de förtroendevalda och väljarna.

Den fortlöpande kontakten mellan väljare och valda sker i många olika sammanhang. I vardagslivet – i bostadsområdet, på arbetsplatser och i det sociala umgänget i övrigt människor emellan – "sprids" de förtroendevalda bland övriga människor. De kan genom samtal om aktuella frågor och genom iakttagelser av olika förhållanden bilda sig en uppfattning om de stämningar som finns bland människorna. På detta sätt kommer också andra än de förtroendevalda på ett indirekt sätt att bli engagerade i beslutsprocessen. De har i ett decentraliserat system helt enkelt bättre kanaler att föra fram sina synpunkter.

Det svenska folkstyret är emellertid i första hand en demokrati genom partier och andra folkrörelser. De politiska partierna kan ses som sammanlutningar av människor med likartade intressen och värderingar rörande samhällsutvecklingen. De fastställer program, nominerar kandidater och arbetar för dessa i valrörelserna. Men de fungerar också mellan valrörelserna som de centra där politiken i viktiga avseenden utformas. De förtroendevalda har visserligen formellt sina mandat från alla väljare men i praktiken upplevs de i första hand som företrädare för de väljargrupper som står bakom deras inval. Det är i partiernas arbete som de i första hand förankrar sin politik och i samarbete med övriga partimedlemmar utformar de alternativ som sedan bryts mot varandra i det politiska arbetet. Systemet med kommunal självstyrelse ger de lokala partiorganisationerna ett direkt ansvar för väsentliga delar av samhällets insatser på det lokala planet.

Vid sidan av partiorganisationerna har människorna i vårt land även andra kanaler till de förtroendevalda. Det svenska folkstyret är av gammal tradition

en folkrörelsedemokrati. Inom folkrörelserna sker en betydande del av den skolning i allmänna angelägenheter som även förknippas med den kommunala självstyrelsen. Olika föreningar fungerar som påtryckningsgrupper visavi partier och kommunala organ. Den verksamhet som de bedriver stöds på olika sätt av samhället och i vissa fall har föreningarna ett direkt ansvar för verksamhet som bedrivs till fromma även för andra än deras medlemmar. I en heltäckande bild av den kommunala självstyrelsen ingår som en naturlig del också en beskrivning av det lokala organisationslivet och aktiviteterna inom detta.

I den informations- och opinionsbildningsprocess som förutsätts i en representativ demokrati spelar även massmedia – pressen, radio och TV – en viktig roll. Information och opinionsbildning i massmedia kompletterar och fyller ut den informationsspridning som sker direkt genom kontakter mellan olika människor. I större kommuner ersätter i realiteten massmedia för stora medborgargrupper de direkta kontakterna som viktigaste informationskälla.

Mot bakgrund av denna bild av den representativa demokratin i kommunerna är det uppenbart att delprogrammet om kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation måste sikta på att belysa medborgarnas möjligheter att på olika sätt direkt eller indirekt delta i det kommunalpolitiska arbetet. Partiernas, övriga folkrörelsers och de förtroendevaldas arbetsvillkor blir centrala liksom utvecklingen av massmediabevakningen.

Detta delprogram kan uppdelas i fem delprojekt enligt rubrikerna nedan.

Medborgarnas aktivitet m. m.

De centrala frågeställningarna under denna rubrik tar sikte på medborgarnas möjligheter att aktivt delta i det kommunalpolitiska arbetet direkt som förtroendevalda. Antalet uppdrag och uppdragskoncentrationen bör uppmärksammas men också frågor som anknyter till de enskilda människornas möjligheter och vilja att åta sig uppdrag. Avstånd inom kommunen, allmänna kommunikationer, sammanträdesfrekvens, tid för sammanträden (dag- eller kvällssammanträden) är exempel på frågor som aktualiseras i detta sammanhang. Möjligheterna för enskilda människor att engagera sig i det kommunalpolitiska arbetet begränsas vidare av sådana förhållanden som skiftarbete, familjesituation, kunskaper och intresse. Betydelsen av sådana individanknutna förhållanden för den politiska aktiviteten är belyst genom olika undersökningar men det är uppenbart att de bör hållas aktuella även vid en bedömning av medborgaraktiviteten i dagens kommuner.

Kunskaper och intresse är av stor betydelse för den lokalpolitiska verksamheten. Inom programmet bör uppmärksammas den informationsverksamhet som vuxit fram under 1970-talet från kommunernas sida. Effekten av dessa insatser bör belysas. Vidare måste uppmärksammas om

utvecklingen under senare år medfört någon förändring i medborgarnas egen upplevelse av meddelaktighet och närhet till kommunalpolitiken.

För medborgarnas kunskaper, information och intresse för kommunalpolitiken har naturligtvis valrörelserna en stor betydelse. Även om väljarnas bild av olika partier och politiker i mycket präglas av den vardagliga verksamheten under mandatperioderna är dock valrörelsen den tid då den politiska debatten är som mest intensiv. Partiernas möjligheter att i valrörelsen nå ut med lokalkommunal propaganda bör uppmärksammas genom att inslagen av kommunala frågor i valrörelsen samt väljarnas informationsnivå beträffande sakfrågor och kandidater belyses i samband med 1979 års val.

En undersökning av medborgarnas lokalpolitiska aktivitet kan inte begränsas enbart till deras deltagande i det kommunalpolitiska arbetet i egentlig mening. Mycken kommunal informationsförmedling och opinionsbildning sker som framhållits i samband med andra sociala kontakter. Förekomsten av kommunalpolitiska samtal på arbetsplatser, i sällskapslivet osv. är här av betydelse att uppmärksamma. Dessa kontakter är naturligtvis beroende av människornas intresse och känsla av meddelaktighet men kan i sin tur också antas befrämja intresset för kommunernas och partiernas arbete.

Frågor av det slag som tagits upp under denna rubrik uppmärksammades i stor utsträckning inom det tidigare forskningsprogrammet. Genom två intervjuundersökningar med medborgarna i de 36 urvalskommunerna 1966 och 1970 insamlades uppgifter rörande information och intresse bland allmänheten samt angående aktivitet i olika sammanhang. En undersökning av motsvarande förhållanden i samband med 1979 års val bör planeras med hänsyn till möjligheterna att genom vissa reanalyser av denna information få en bild av vad den senaste tioårsperiodens förändringar inneburit i dessa avseenden. I förhållande till dessa tidigare undersökningar bör dock i dag ett större intresse ägnas åt frågan om skillnader i förutsättningar för deltagande mellan människorna i olika delar av de nya kommunerna.

De politiska partierna

För de politiska partierna har indelningsreformen och de förändringar i övrigt som genomförts sedan mitten av 1960-talet i många avseenden medfört ändrade arbetsförutsättningar. Det naturliga arbetsområdet har blivit större. Avstånden mellan den centrala kommunalförvaltningen och olika delar av kommunen har ökat. Detta har i många fall lett till att partierna anpassat sin organisation så att grundorganisationerna nu arbetar inom endast en del av kommunen. Jämsides härmed har den andel av partiets medlemmar som direkt engageras i det kommunalpolitiska arbetet minskat.

Effekten av organisatoriska förändringar av detta slag för partiernas roll i

det kommunalpolitiska arbetet bör belysas i forskningsprogrammet. Samtidigt som avståndet mellan arbetet på grundnivån i partierna och den egentliga kommunala verksamheten blivit längre har många enskilda kommunala beslut fått större betydelse när de omfattar större områden och nya verksamheter. Den sammanlagda effekten av förändringar av detta slag för de kommunala frågornas roll i det lokala partiarbetet bör belysas. Av särskilt intresse är de mindre föreningarnas verksamhet i glesbygdsdelar av kommunerna, dvs. inom områden där det geografiska avståndet till centralorten skapar större svårigheter för en nära kontakt med det löpande kommunala arbetet.

Rekryteringen av förtroendevalda från olika delar av kommunen (olika grundorganisationer inom de politiska partierna) är en annan fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang. Likaså bör den totala medlemsaktiviteten tillmätas intresse.

Valrörelserna är av central betydelse för medborgarnas information om de olika partiernas ståndpunkter samt deras attityder till enskilda partier. Sedan kommunalforskningsgruppen genomförde sina undersökningar av 1966 års valrörelse har valsystemet ändrats genom att den gemensamma valdagen införts. Effekterna av denna närmare sammankoppling än tidigare av de kommunala och rikspolitiska valen har bedömts olika. Det är enligt kommittén uppenbart att en undersökning av partiernas arbetsvillkor i 1970-talets kommuner måste omfatta ett studium av valrörelseaktiviteterna. Genom att sådana undersökningar genomfördes vid det sista kommunalvalet enligt den tidigare ordningen 1966 finns samtidigt därvid möjligheter att bedöma några av effekterna av den gemensamma valdagen. En undersökning av partiernas valrörelsearbete bör omfatta aktiviteten totalt, ekonomiska och personella resurser samt de kommunala frågornas utrymme i valpropagandan. Även det utrymme i valmaterial och lokal debatt som ägnats åt presentation av kandidater till kommunfullmäktige bör uppmärksammas. I denna del torde en planering med utgångspunkt i kommunalforskningsgruppens arbete vara i särskilt hög grad motiverad. Här finns ett ur forskningsmetodologisk synvinkel stort behov av samplanering med undersökningen av medborgarnas aktivitet och information om kommunala frågor.

Deluppgifterna rörande partiernas organisation och arbetsförutsättningar är centrala i forskningsprogrammet. Det är, som framhållits, inom partierna som en bredare politisk aktivitet kan bedrivas och många av de organisatoriska förändringar som partierna genomfört har haft till syfte just att motverka en annars hotande minskning av medborgaraktiviteten i det politiska arbetet. Inom detta delprojekt bör också uppmärksammas utvecklingen av olika s. k. lokala partier samt relationerna mellan dessa och skilda tillfälligt arbetande opinionsgrupper.

Även på detta område finns som nämnts jämförelsematerial från ett av kommunalforskningsgruppens delprojekt. Dessutom har kommunaldemokratiutredningen genomfört en undersökning av stort intresse i detta

avseende som redovisats i delbetänkandet "Småpartier i den kommunala demokratin" (Ds Kn 1975:2). De undersökningar som planeras rörande dessa frågor bör utgå från de tidigare rapporterna och så långt möjligt läggas upp så att det blir möjligt att bedöma den totala effekten av genomförda reformer för partiernas arbete. Förutom indelningsreformen måste tillkomsten av det kommunala partistödet ha varit av stor betydelse i den nya situationen med större organisatoriska krav på partierna. När kommunalforskningsgruppen genomförde sina undersökningar hade detta stöd ännu ej införts.

Folkrörelserna och intresseorganisationerna

I modern internationell statsvetenskaplig litteratur görs ofta en boskillnad mellan de politiska partiernas och olika intresseorganisationers roll i det politiska systemet. Partiernas funktion anges till att mot bakgrund av de grundläggande värderingar som skiljer partierna åt väga och prioritera mellan olika särintressen i samhället. Intresseorganisationernas roll är å andra sidan att arbeta för just sådana särintressen. En avgörande skillnad mellan partierna och organisationer av det slag som våra andra folkrörelser utgör är att för partierna det politiska arbetet är det *primära*, medan t. ex. fackliga organisationer, frikyrkliga samfund, idrottsföreningar osv. endast har anledning att engagera sig i det politiska arbetet när deras egna intressen är direkt berörda.

Denna enkla distinktion mellan partier och andra folkrörelser ger inte en rättvis bild av folkrörelsernas uppgift i det svenska folkstyret. Som framhållits tjänar arbetet inom dessa i mycket som en skola och rekryteringsbas för politiskt arbete. Olika folkrörelser är också nära anknutna till vissa av partierna, något som givetvis ger dem en annan situation än den som är gängse enligt t. ex. anglo-saxisk litteratur. Det sägs ofta att den svenska demokratin i utpräglad grad är en folkrörelsedemokrati. Kommunaldemokratiutredningen pekade i sitt betänkande på de omfattande uppgifter som folkrörelserna har i det lokala samhällsarbetet.

Mot denna bakgrund är det väsentligt att ett forskningsprogram kring den kommunala demokratin också omfattar folkrörelsernas och olika intresseorganisationers roll i kommunalpolitiken. Här gäller det sålunda inte endast att studera i vilken utsträckning de direkt engagerar sig i den kommunala beslutsprocessen som "påtryckningsorgan" utan också de personella och andra samband som bidrar till att integrera dem i lokalpolitiken. I ett längre tidsperspektiv kan sägas att en del av den kommunala servicen övertagits från folkrörelserna i den meningen att dessa skulle ha bedrivit verksamheten om inte kommunerna gjort detta. På senare år har också ett allt större intresse ägnats möjligheterna för kommunerna att "överlåta" verksamhet till föreningar trots att denna inte riktar sig enbart till deras medlemmar. Exempel på detta är t. ex. föreningsdrivna fritidsgårdar, kommunala båthamnar som administreras av båtklubbar osv. Utvecklingen och erfaren-

heterna ur kommunaldemokratisk synvinkel av dessa strävanden bör uppmärksammas inom forskningsprogrammet.

Intresseorganisationernas, folkrörelsernas och olika mer "tillfälliga" opinionsgrupper t.ex. byalag och miljögrupper har i dag så omfattande uppgifter av betydelse för kommunalpolitiken att ett särskilt delprojekt bör ägnas åt att studera deras förekomst och aktivitet. Dessa undersökningar bör planeras så att erfarenheterna och resultaten från motsvarande undersökning inom kommunalforskningsgruppen kan utnyttjas. Här bör också beaktas det arbete som bedrivs inom den enhet som handlägger folkrörelsefrågor inom kommundepartementet.

Massmedia

Kommunalforskningsgruppen ägnade ett av sina delprojekt åt frågan om massmedias bevakning av den kommunala verksamheten. Projektet bestod dels av en undersökning av främst tidningarnas kommunalpolitiska innehåll under en tremånadersperiod utan direkt anknytning till valrörelsen (1.1–31.3.1966), dels av ett studium av bevakningen om valrörelsen 1966. Vid denna tidpunkt var tidningspressen helt dominerande inom massmedierna för medborgarnas information rörande de kommunala frågorna. I dag har lokalradion byggts ut ytterligare varför situationen rimligen förändrats. Dessutom har massmedia fått ett färre antal kommuner att bevaka.

Undersökningar av innehållet i massmedia är arbetskrävande. Ett stort material måste genomgå, klassificeras och analyseras. Men med hänsyn till massmedias stora betydelse för en fortlöpande information till alla de människor som inte genom egen politisk aktivitet eller genom direkt kontakt med förtroendevalda har möjlighet att på annan väg informera sig om aktuella frågor bör en undersökning av den kommunala demokratin i dag även omfatta massmediasituationen.

En fråga av intresse i detta sammanhang är vilken betydelse som kan tillmätas olika slag av tidningar i förhållande till lokalradion. På tidningssidan har nedläggningsvågen – tidningsdöden – bromsats genom tillkomsten av det statliga presstödet. Någon nyetablering av dagliga tidningar har emellertid inte kunnat åstadkommas genom de statliga stödinsatserna. 1972 års pressutredning var också skeptisk till möjligheterna att i framtiden ändra på detta förhållande. Som alternativ konstruerade utredningen ett etableringsstöd som i första hand är inriktat på att underlätta tillkomsten av s. k. komplementtidningar. Dessa tidningar – utgivna en eller två dagar i veckan – sågs som ett ekonomiskt genomförbart alternativ ledande till att en redaktionell konkurrens etableras på det lokala och regionala planet. Sådana komplementtidningar finns också i dag inom ett flertal områden. Det är väsentligt att inom forskningsprogrammet intresse ägnas åt den betydelse som kan tillmätas dessa tidningar i den kommunala informations- och opinionsbildningsprocessen.

Ett studium av massmedias betydelse bör vara såväl sändar- som mottagarorienterat. Det innebär att vissa begränsade innehållsanalyser bör genomföras samtidigt som medborgarnas bedömning av sitt beroende av tidningar och radio för informationen kartläggs. Denna sistnämnda aspekt måste belysas i nära samarbete med studierna av medborgaraktivitet, information m. m. i samband med 1979 års val. Med hänsyn till den stora arbetsinsats som krävs för innehållsanalyser bör dessa planeras omsorgsfullt och begränsas till sin omfattning så långt det är möjligt. Vid planeringen bör resultat och erfarenheter tas till vara inte bara från kommunalforskningsgruppen utan även från det forskningsprojekt – Pressens funktioner – som genomfördes i pressutredningens regi (SOU 1975:78).

Den kommunala självstyrelsens förankring hos medborgarna

I den allmänna debatten kring den kommunala självstyrelsen har det från begynnelsen bedömts som en central målsättning för hela systemet med kommunal självstyrelse att det antagits öka medborgarnas förtroende för politiken och känsla av solidaritet inte bara med kommunalpolitiken utan med det demokratiska systemet som sådant. En sådan känsla av förtroende kan avse flera olika förhållanden. Det kan gälla demokratin som styrelseform allmänt. Det kan gälla systemet med kommunal självstyrelse. Det kan gälla de aktuella politikerna och det kan gälla den förda politiken – resultatet av beslutsprocess och verkställighet.

Att undersöka hur medborgarnas förtroende för kommunalpolitiken och värdering av självstyrelsen utvecklats under den tidsperiod under vilken indelningsreformen genomfördes måste bedömas som mycket väsentligt i ett forskningsprogram av det slag som kommittén har att utarbeta. Ett viktigt mål för reformen var att skapa kommuner som hade bättre resurser att åstadkomma en kommunal service av sådan omfattning och kvalitet som medborgarna efterfrågar. Samtidigt diskuterades farhågor för att reformen skulle leda till ett längre avstånd till de förtroendevalda som kunde innebära att människorna kommer att känna ett större främlingskap inför kommunen och kommunalpolitikerna. Den sammanlagda effekten av sådana förändringar kan utläsas genom en jämförelse mellan människornas syn på kommunalpolitiken och den kommunala självstyrelsen före och efter reformen.

På just detta område är möjligheterna att göra en återblickande studie särskilt goda. Kommunalforskningsgruppen genomförde både vid 1966 och 1970 års val omfattande medborgarintervjuer där dessa frågor bereddes ett stort utrymme i frågeformulären. De demokratiska frågorna rörande förtroende och förankring fanns med i båda undersökningarna. Inställningen till kommunen som serviceproducent undersöktes särskilt intensivt i 1970 års undersökning. Genom en samordning av en ny undersökning i anslutning till 1979 års val med dessa tidigare undersökningar bör en god bild kunna erhållas

av vad det senaste decenniets genomgripande förändringar för kommunerna inneburit i dessa avseenden.

2.3 Delprogram 2: Kommunen som förvaltningsorganisation

Inledning

Inom detta delprogram har formulerats tre delprojekt. Det första av dessa – De förtroendevalda – har nära anknytning till de demokratiska frågeställningar som tas upp i delprogrammet rörande kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation. De förtroendevaldas arbetssituation har stor betydelse för deras möjligheter att fullgöra sina demokratiska funktioner. Samtidigt påverkas dock arbetssituationen i avgörande grad av de organisatoriska förhållandena inom förvaltningen. Relationen förtroendevalda–tjänstemän, en närmast klassisk problemställning i svensk kommunaldemokratisk debatt, har både en demokratisk och en förvaltningsorganisatorisk sida. Det är närmast praktiska forskningsadministrativa skäl som motiverar att delprojektet placeras under denna rubrik i stället för som ett separat delprogram i gränsmarkerna mellan program 1 och 2.

De förtroendevalda

De på många sätt mest centrala frågeställningarna i forskningsprogrammet gäller de förtroendevaldas arbetssituation och arbetsvillkor. I den representativa demokratin finns en i princip olöslig konflikt inbyggd. De förtroendevalda erhåller sina uppdrag – som beslutsfattare och ansvariga för samhällsutvecklingen – som representanter för övriga medborgare. Deras politiska uppdrag kräver en arbetsinsats av dem som innebär att de måste läsa in ärenden, förbereda och delta i sammanträden samt allmänt informera sig om utvecklingen inom de områden där de är verksamma. Detta är en förutsättning för att de skall fungera som kompetenta beslutsfattare i umgänget med den administrativa organisation som står till deras förfogande för att verkställa politiken.

Samtidigt utövar som nämnts de förtroendevalda sina uppdrag som representanter för de övriga människorna. Detta kräver att de inte i sitt arbete isoleras från kontakter med allmänheten, de partiaktiva och med vanligt familjeliv. En god kontakt av detta slag är en förutsättning för den "åsiktsrepresentativitet" som är viktig för att den kommunala verksamheten skall genomsyras av medborgarnas värderingar, krav och önskemål. Att göra en optimal avvägning mellan dessa motstridiga tidsanspråk är varje förtroendevalds dilemma. Problemet är inte unikt för de kommunalt förtroendevalda. Det är lika aktuellt för t. ex. riksdagsledamöterna. För riksdagens del har den varit en av drivkrafterna bakom tillsättandet av en särskild arbetsformsutredning.

Det är enligt kommitténs mening angeläget att nu uppmärksamma vad indelningsreformen inneburit för arbetsförutsättningarna för de förtroendevalda. Har uppdragen blivit svårare att sköta? Tar de mera tid? Hur påverkas möjligheterna att förena olika uppdrag med vanligt yrkesarbete? En fråga som bör studeras är om förtroendeuppdragen ändrat karaktär på ett sätt som gör det svårare eller lättare för olika kategorier av medborgare att åta sig uppdrag.

Här återkommer de förhållanden som berörts ovan angående reseavstånd inom kommunen, sammanträdenas förläggning till dagtid eller kvällstid. Även arvodesfrågorna är av intresse liksom de övriga åtgärder som kommunerna med stöd av den nya kommunallagen kan vidta för att underlätta de förtroendevaldas arbete. I många kommuner övervägs nu åtgärder av det slag som kommunaldemokratiutredningen rekommenderade för att förbättra informationen till de förtroendevalda, förstärka den service som de kan få från förvaltningen osv. Dessa åtgärder liksom tillkomsten av s. k. politiska sekreterare är värda uppmärksamhet inom programmet. Det är också väsentligt att uppmärksamma de förtroendevaldas möjligheter att delta i partiernas arbete, delta i möten för att diskutera kommunala frågor, studiecirklar och annan allmänpolitisk verksamhet såsom rådslag och lokala aktions- eller arbetsgrupper m. m.

En annan fråga i detta sammanhang är vad utvecklingen mot allt fler heltidsengagerade förtroendevalda inneburit. Inom programmet bör uppmärksammas kommunalrådets roll i den kommunala organisationen, deras relationer till övriga förtroendevalda samt till förvaltningen. I samband härmed aktualiseras också den övergång till olika slag av majoritetsstyre som skett i allt fler kommuner. Konsekvenserna av detta för minoritetens insynsmöjligheter samt de s. k. oppositionsrådets arbetsförutsättningar bör belysas. En särskild delfråga i detta sammanhang är hur situationen påverkas av stabiliteten i majoritetsförhållandena dvs. ev. skillnader mellan kommuner där ett "maktskifte" är en realistisk möjlighet och andra kommuner. Vidare bör analyseras hur en övergång till majoritetsstyre påverkar intresset för kommunalpolitiken inom majoritetens resp. minoritetens partiorganisationer.

Vad gäller de förtroendevaldas arbetssituation finns vissa forskningsresultat dels från kommunalforskningsgruppen, dels från kommunaldemokratiutredningen. Kommunalforskningsgruppens undersökningar av dessa frågor är inte sammanfattade utan finns endast publicerade i separata rapporter från olika sektorer inom förvaltningen. Av dessa rapporter kan emellertid utläsas att situationen såg annorlunda ut för ledamöter i byggnadsnämnden jämfört med t. ex. ledamöter i fritidsnämnden. Detta pekar på något som är viktigt att uppmärksamma även i ett nytt program: på vilket sätt skiljer sig de krav som uppdragen ställer på ledamöterna inom olika nämnder? Vilka nämnder är "tyngst"? Påverkar dessa skillnader rekryteringen av förtroendevalda? Frågor av detta slag bör belysas mot bakgrund av

det material som insamlades av kommunalforskningsgruppen och av utredningen om den kommunala demokratin.

Den kommunala förvaltningsorganisationen

Kommunindelningsreformens konsekvenser för den kommunala förvaltningsorganisationen är i dag otillräckligt belysta. Indelningsreformen medförde att ett stort antal förvaltningar smältes samman till ett mindre antal av betydligt större storlek. Samtidigt skedde oberoende av indelningsreformen en rationalisering av nämndstrukturen som kanske är mest framträdande inom den sociala sektorn. I enlighet med den s. k. familjevårdsprincipen har specialnämnder som barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd sammanslagits med socialnämnden till sociala centralnämnder. I omkring 25 kommuner har reformen åtföljts av en organisation med sociala distriktsnämnder. Även inom andra sektorer som fritid och kultur har i många kommuner en sammanslagning av nämnder skett i allmänhet med syfte att förbättra förutsättningarna för en samordning av olika aktiviteter.

Det bör vara en uppgift inom forskningsprogrammet att kartlägga och utvärdera effekterna av dessa förändringar såväl vad beträffar antalet förtroendeuppdrag som förvaltningens struktur. Vad gäller förvaltningsstrukturen är det också av intresse att belysa innebörden av den tillväxt som skett. Större organisationer kräver mer av samordnings- och planeringsorgan. Var ligger från dessa synpunkter den optimala kommunstorleken? Försök bör göras att bedöma i vilken utsträckning förvaltningen expanderat i samband med indelningsreformen och i vilken utsträckning expansionen är ett resultat av flexibilitets- och effektivitetsförluster (byråkratisering) eller endast ett utslag av en mer omfattande verksamhet.

En annan fråga av stort intresse gäller förvaltningens centralisering. I vilken utsträckning har kommunindelningsreformen inneburit en centralisering av den kommunala förvaltningen till centralorterna? Har kommunerna organiserat förvaltningen så att medborgarna även i glesbygderna har nära till representanter för olika kommunala organ. I vilken utsträckning tillämpas distriktsindelning som reducerar tendensen till centralisering? Hur har systemet med lokala kontaktmän fungerat?

Dessa frågor har nära anknytning till frågeställningarna angående serviceproduktionen i det tredje delprogrammet. Det finns naturligtvis ett direkt samband mellan förvaltningsorganisationen och den service som kommunerna tillhandahåller.

Den kommunala budgetprocessen

Ett forskningsprogram av det slag som skisseras i detta betänkande blir strukturellt orienterat. Flertalet undersökningar tar fasta på organisationen

och på olika organ och aktörer i den kommunala beslutsprocessen. För en djupare förståelse av den kommunala demokratis funktionssätt krävs också studier av själva beslutsprocessen. Inom kommunalforskningsgruppen genomfördes en serie av s. k. ärendestudier inom den fysiska riksplaneringen, inom skolans område och på fritidssektorn. Dessa studier är redovisade i separata rapporter från resp. sektor. Erfarenheterna från dessa studier visar på svårigheter att i beslutsprocesstudier av detta slag kunna ta fasta på vad som är generellt och vad som är unikt. Dessa erfarenheter pekar på att beslutsprocesstudier bör planeras så att möjligheterna att jämföra resultaten från olika kommuner blir så goda som möjligt.

Budgetprocessen och den fysiska planeringen är exempel på ärenden som lämpar sig för beslutsprocesstudier. På båda dessa områden föreslog kommunaldemokratiutredningen att kommunerna i viss utsträckning skulle tillämpa nya tillvägagångssätt för att förstärka inslaget av förtroendemanna-medverkan.

Den fysiska planeringen varierar dock mera än budgetprocessen till sin karaktär mellan kommuner av olika typ. Därför är sannolikt de metodologiska förutsättningarna bättre om studierna koncentreras på arbetet med ettårs- och långtidsbudgetarna. På detta område finns också inom kommunalforskningsgruppen ett opublicerat material som kan utnyttjas för jämförelser med förhållandena i kommunerna 1966–1967. Detta talar för att beslutsprocesstudierna inom ett nytt program bör inriktas på budgetprocesserna. Dessa är ju också av central betydelse för hela den kommunala verksamheten.

I studierna av budgetprocesserna bör såväl demokratiska som förvaltningsadministrativa frågeställningar uppmärksammas. Information till allmänheten och de politiska partierna, de förtroendevaldas roll i relation till tjänstemännen samt det reella utrymmet för självständigt beslutsfattande är några exempel på sådana frågeställningar.

2.4 Delprogram 3: Kommunen som serviceproducent och enhet för samhällsplanering

Kommunen som serviceproducent

De viktigaste drivkrafterna bakom indelningsreformen var som framgick av redovisningen i första kapitlet behovet av kommuner med större personella resurser och en storlek och geografisk utbredning som gör dem mer lämpade som områden för den lokala samhällsplaneringen. Efter indelningsreformen har kommunernas serviceproduktion fortsatt att öka. De senaste stora satsningarna i primärkommunerna gäller utbyggnaden av barnomsorgen och äldreboenden. Förutom dessa har utvecklingen dock delvis bromsats upp på grund av den ansträngda ekonomiska situationen i

kommunerna. Det är i dag en allmän uppfattning att finansieringsformerna för den kommunala servicen måste reformeras. Kommunalekonomiska utredningen föreslog flera förändringar i detta avseende bl. a. innefattande ett större statligt engagemang i finansieringen.

Genom det utredningsarbete som bedrivits av bl. a. kommunalekonomiska utredningen är kunskaperna i dag relativt goda vad avser servicestandarden i kommuner av olika typ samt rörande kostnaderna för att producera denna service. Vad som däremot är sämre belyst i tillgängliga utredningsbetänkanden och forskningsrapporter är frågan om vem som utnyttjar servicen, hur tillgänglig den är för olika medborgargrupper osv. Det kan paradoxalt nog vid en närmare undersökning komma att visa sig att den genomsnittliga servicestandarden i kommunerna förbättrats väsentligt i samband med indelningsreformen till priset av sämre tillgänglighet för de människor som är bosatta i perifera delar av kommunerna. Och i den utsträckning som kommunerna valt att behålla ett decentraliserat serviceutbud kan en del av de vid reformen förväntade effektivitetsvinster ha uteblivit.

Frågor rörande serviceutvecklingen totalt och effekterna i olika kommuner bör utgöra en viktig del i forskningsprogrammet. På detta område bör erfarenheterna från det arbete som bedrivits inom expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) vara av stort intresse. Tidsbudgetundersökningar samt avstånds- och kommunikationsstudier bör kunna belysa förändringarna i medborgarnas möjligheter att utnyttja de nyttigheter som kommunerna producerar. Samtidigt finns ett stort behov av att med utgångspunkt i kommunalforskningsgruppens serviceundersökningar och arbetet inom t. ex. kommunalekonomiska utredningen förfina analysen av serviceutvecklingen i stort. Vad som är särskilt väsentligt på detta område är att utveckla metoder som bättre än hittills gör det möjligt att jämföra serviceutbudet med medborgarnas behov. Utan tillfredsställande möjligheter att definiera och kartlägga variationer i behoven av samhällsservice mellan medborgarna i olika kommuner blir givetvis varje servicejämförelse av begränsat värde. Här finns emellertid stora metodologiska svårigheter som på forskningens nuvarande utvecklingsstadium inte är tillfredsställande lösta.

Kommunen som enhet för samhällsplanering

En grundläggande utgångspunkt för indelningsarbetet var målsättningen att åstadkomma kommuner som utgjorda näringsgeografiskt naturliga enheter. Därvid vägledades indelningssakkunniga av den kända kulturgeografiska teoribildningen rörande tätortshierarkier och spontana regioner. En indelning efter dessa principer kunde emellertid inte genomföras renodlad. Ett problem uppstod redan av det skälet att hänsyn också måste tas till den minimistorlek som bl. a. enhetsskolans högstadium krävde. Andra problem

uppstod på grund av begränsningen att kommun- och församlingsgränser så långt möjligt skulle vara vägledande vid detaljutformningen. Den geografiska teorin förutsatte vidare i naturgeografiskt avseende någorlunda homogena förhållanden. Detta innebar att en renodlad tillämpning inte var möjlig i alla delar av vårt land.

Alla dessa svårigheter och avsteg från principerna ledde till en indelning som endast i sina huvuddrag karakteriserades av centralortsteorin. I enskildheter fanns många kommunblock som avvek från grundmodellen t. ex. genom att de bestod av mer än en centralort av ungefär samma storlek och servicemässiga styrka ("flerkärniga" block). I storstadsområdena lück också i huvudsak andra kriterier bli vägledande. Dessa svårigheter skapade olika förutsättningar för samarbetet inom de nybildade blocken och kan sägas vara några av de viktigaste orsakerna till det missnöje som än i dag finns i en del nybildade kommuner.

Samtidigt som indelningsreformen sålunda vid genomförandet inte genomgående innebar att näringsgeografiskt naturliga enheter kom till stånd är det uppenbart att reformen i detta avseende kan verka "korrigerande". I den fortsatta planeringen inom de nybildade kommunerna kan investeringar – exempelvis utbyggnad av skolor, barnstugor, fritidsanläggningar, vägnät, VA samt bebyggelseplaneringen i stort – ha medfört att centralorten stärkts på de gamla kommundelarnas bekostnad. En sådan planering ligger i reformens syfte att planmässigt samordna kommunernas och näringslivets investeringar till de orter som bedömts ha livskraft inför framtiden. Samtidigt kan en sådan utveckling ha bidragit till en ytterligare uttunning av befolkningsunderlag, arbetstillfällen och serviceutbud i glesbygdsområdena.

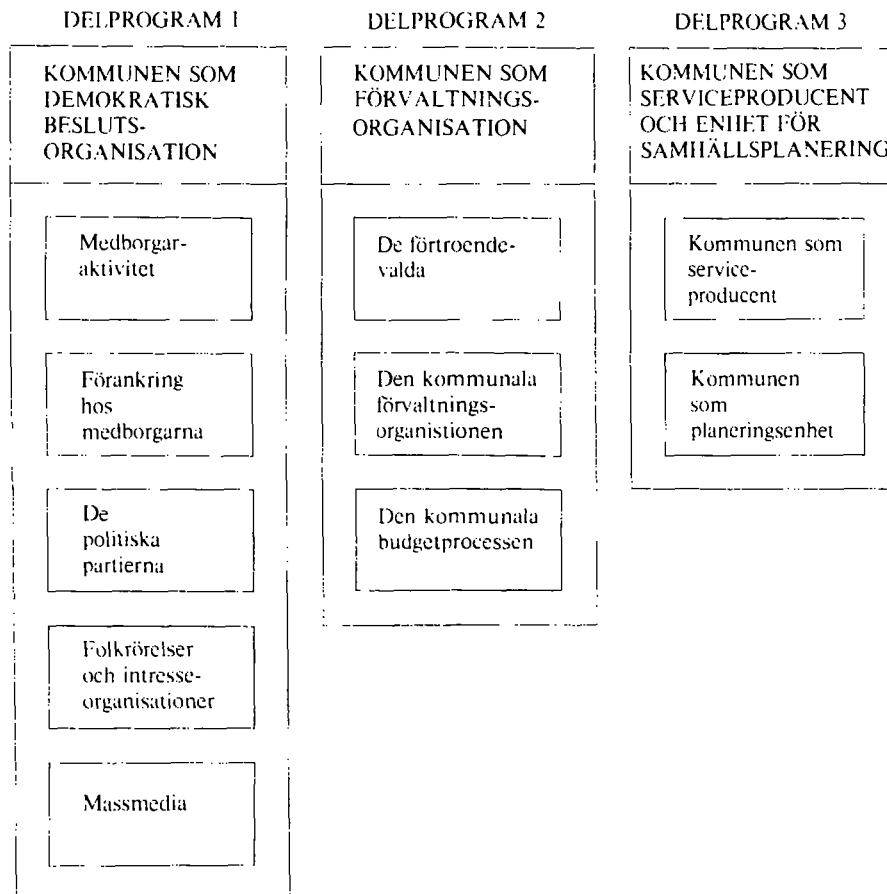
Många av dessa effekter av indelningsreformen kan utläsas och utvärderas först efter lång tid. Det är med hänsyn härtill tveksamt om någon mer definitiv bild av dessa förhållanden kan ges redan i dag. Frågorna är emellertid så intressanta – inte minst som underlag för fortsatta överväganden rörande principerna för samhällsplaneringen på lokal nivå – att forskningsprogrammet bör innehålla ett delprojekt där dels själva indelningsreformen, dels utvecklingen därefter i de enskilda kommunerna studeras. Genom det arbete som bedrivits i de olika länsplaneringsomgångarna – länsprogram 67, länsplanering 70 och länsprogram 74 – finns ett bra utgångsmaterial för sådana studier. Det bör kunna kompletteras med mer ingående studier i ett mindre antal nybildade kommuner.

2.5 Sammanfattning av forskningsprogrammet

Det forskningsprogram som skisserats ovan är organiserat i tre delprogram: kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation, kommunen som förvaltningsorganisation och kommunen som serviceproducent och enhet

för samhällsplanering. Uppdelningen i delprogram följer i huvudsak den uppdelning i demokratiska resp. förvaltningsmässiga argument för självstyrelsen som framgått av debattgenomgången i första kapitlet. Det är emellertid uppenbart att det finns ett nära teoretiskt och sakligt samband mellan de olika delprogrammen. Uppdelningen motiveras sålunda främst av administrativa skäl. Ett så omfattande forskningsprogram kan knappast genomföras i ett sammanhang på t. ex. en enskild universitetsinstitution. Programmet måste brytas ned i mer hanterliga delprogram vilka sedan genomförs var för sig men i nära kontakt och samarbete mellan de för delprogrammen ansvariga forskarna.

Kommittén tar i det följande upp en förteckning med exempel på empiriska undersökningar som är nödvändiga för att belysa de frågeställningar som diskuteras i detta avsnitt. Sammanfattningsvis kan programmet och delprogrammen redovisas i figuren nedan.



De frågeställningar som redovisats ovan kan belysas dels med undersökningar som omfattar samtliga kommuner, dels med undersökning i ett mindre urval av kommuner. De fältundersökningar som krävs är av olika slag. Kommitténs överväganden rörande dessa mer praktiska och tekniska spörsmål redovisas i nästa avsnitt.

2.6 Synpunkter på forskningsprogrammets empiriska undersökningar, genomförande m. m.

Kommunurval

I detta avsnitt redovisas vilka fältundersökningar och mer avgränsade undersökningar som bedömts vara nödvändiga för att belysa de olika frågeställningar som diskuterats i föregående avsnitt. Redovisningen följer i huvudsak programbeskrivningen ovan. I vilken utsträckning totalundersökningar resp. urvalsundersökningar blir nödvändiga tas därvid upp i anslutning till resp. deluppgift.

Inledningsvis bör emellertid anmärkas att de urvalsundersökningar som är önskvärda så långt möjligt bör genomföras i ett och samma urval av kommuner. Därigenom ökas förutsättningarna för att i ett senare skede av forskningsarbetet samordna och samutnyttja information från olika delprojekt. För detta ändamål bör ett särskilt kommunurval konstrueras under hänsynstagande till de egenskaper hos kommunerna som kan bedömas vara av betydelse för de frågeställningar som tagits upp i det föregående. Det kan emellertid vid den fortsatta planeringen visa sig vara nödvändigt att i något fall arbeta med ett unikt urval.

Huvuddelen av kommunalforskningsgruppens undersökningar genomfördes i ett urval bestående av 36 kommuner. Urvalet konstruerades så att de kommuner som vid 1966 års val ännu ej berörts av indelningsreformen ordnades i sex grupper karakteriserade av olika storlek och olika tätortsgrad. Ur denna "moderpopulation" gjordes därefter med utnyttjande av en särskild teknik ett urval bestående av sex kommuner i varje storleks-tätortsgradsgrupp. Dessa sex kommuner valdes så att tre av dem utgjordes av kommuner där socialdemokraterna ensamma eller tillsammans med VPK hade majoritet i fullmäktige. I övriga kommuner var dessa partier i minoritet.

Ett urval enligt dessa principer motiverades av målsättningen att kunna jämföra den kommunala verksamheten i kommuner av det slag som skulle komma att upphöra vid genomförandet med verksamheter i sådana kommuner som därefter skulle bli vanligast. Vid sidan av detta huvudurval av kommuner konstruerades vidare ett särskilt urval bland de kommuner som berördes av indelningsändringar vid årsskiftet 1966/67. I dessa kommuner studerades särskilt hur själva sammanläggningssituationen påverkade sammansättningen av förtroendemannakåren, den kommunala organisationen osv.

De undersökningar som blir aktuella inom ett nytt forskningsprogram kan inte genomföras som kommunalforskningsgruppens kommunurval eftersom ett stort antal av dessa kommuner sammanslagits med andra. För ett nytt kommunurval måste också andra kriterier bedömas som väsentliga. Ett flertal av de undersökningar som skisseras i programmet tar sikte på förhållanden som kan antas variera inom kommunen mellan olika glesbygdsområden och tätorten. För många frågeställningar kan samtidigt kommunens invånarantal vara av betydelse. Den geografiska storleken av kommunen och befolkningsantalet måste därför bedömas som intressanta urvalsvariabler. Vid urvalet av kommuner bör därutöver beaktas att organisation och verksamhetsformer sannolikt påverkats mer i kommuner för vilka indelningsreformen varit genomgripande jämfört med kommuner där en dominerande centralortskommun endast tillförts ett begränsat befolkningstillskott. Även möjligheterna att direkt jämföra nya resultat med förhållandena 1966 och 1970 i kommunalforskningsgruppens urvalskommuner bör så långt möjligt beaktas.

Den närmare utformningen av kommunurvalet måste överlämnas till de forskare som skall genomföra programmet. Styrande för urvalet blir de krav på detta som olika frågeställningar reser. Något urval som är idealiskt ur alla synvinklar kommer inte att kunna konstrueras. Urvalet måste därför bli en kompromiss mellan olika anspråk som växer fram i den fortsatta planeringen. Av hänsyn till planeringen av undersökningarna kring 1979 års val är det emellertid väsentligt att de fortsatta övervägandena rörande kommunurvalet prioriteras i den fortsatta forskningsplaneringen. Kommunurvalet bör vara klart senast vid årsskiftet 1978/79.

Delprogram 1: Kommunen som demokratisk självstyrelseorganisation

a) Medborgarnas aktivitet, information m. m.

Under detta delprojekt kan följande undersökningar bedömas som önskvärda.

I. Antal kommunala uppdrag, uppdragskoncentration, antal förtroendevalda.

Totalundersökning baserad på kalendermaterial och central statistik.

Jämförande uppgifter rörande förhållandena före och efter indelningsreformen. Redovisning separat av olika sektorer osv.

II. Information och intresse för kommunala frågor

Urvalsundersökning med ett representativt urval av medborgare i urvalskommunerna i anslutning till 1979 års val. Planeras som en uppföljning av kommunalforskningsgruppens undersökningar. Frågeställningar: Intresse för kommunalpolitik, information om sakförhållanden, valfrågor och kandidater. Vilja att delta i politiskt arbete, bedömning av den egna förmågan och

andra eventuella begränsningar i möjligheterna att åta sig förtroendeeuppdrag inom partier, organisationer och kommun, massmediakonsumtion, deltagande i samtal om politik och kommunalpolitik m. m. Skillnader i dessa avseenden mellan olika medborgargrupper. Deltagande i annan föreningsverksamhet. Politiska resurser.

b) Den kommunala självstyrelsens förankring hos medborgarna

Urvalsundersökning. Del av medborgarintervjun i samband med 1979 års val. Frågor angående attityder till systemet som sådant, förtroende för politikerna samt bedömning av servicenivå m. m. Relation mellan dessa uppgifter och data från andra program angående deltagande, servicestandard osv.

Samtidigt som denna undersökning lagts till delprogram 1 har den något av sammanfattningskaraktär och kan sägas belysa de grundläggande föreställningarna rörande den kommunala självstyrelsen. Medborgarnas attityder i detta avseende är beroende av både hur de upplever demokratin inom kommunen och den kommunala servicestandard.

c) De politiska partierna

I. Organisatoriska förändringar

Totalundersökning. Aktuell kartläggning av den lokala partiorganisationens anpassning till den nya situationen. Utvecklingen för lokala partier. Medlemsantal osv.

II. Lokal partiaktivitet – allmänt

Urvalsundersökning. Aktivitet inom lokala föreningar. Mötesaktivitet och andra verksamheter. De kommunala frågornas roll i det lokala arbetet inom föreningen. Kommunala frågor och kommunalt förtroendevalda på möten. Jämför kommunalforskningsgruppens motsvarande undersökning 1966. Betydelsen av föreningsmedlemmars representation i kommunala organ m. m. Jämförelser mellan lokala partier och rikspartierna.

III. Lokal partiaktivitet – valrörelsen

Urvalsundersökning. Valrörelseaktiviteter. Kommunala frågor och handlingsprogram. Organisation av nomineringsarbetet och valkampanjen. Kostnader. Personella resurser. Bedömning av det kommunala valmaterialet i jämförelse med centralt producerat material.

d) Folkkrörelser och intresseorganisationer

Urvalsundersökning. Kartläggning av det lokala föreningslivet. Medlemsaktivitet. Diskussion av kommunala frågor. Kommunala anslag. Personal-

union mellan organisationers ledning och partier resp. kommunala organ. Medverkan i det kommunala arbetet som remissinstanser, uppvaktningar, samrådsgrupper osv. Verksamhet som bedrivs på uppdrag av eller i samarbete med kommunen t. ex. föreningsstyrda fritidsgårdar.

Förekomst av tillfälliga grupper som byalag. Miljögrupper och andra kampanjorganisationer. Aktivitet och deltagande i sådana grupper. Kontakter med partier och kommunala organ m. m.

Kommunal information till föreningar och mer tillfälliga grupper.

e) Massmedia

I. *Urvalsundersökning.* Valpropaganda och valrörelsebevakning. Lokalkommunalt innehåll i lokalpressen och lokalradion under en viss tidsperiod. Undersökningen bör planeras så att betydelsen av olika presssituationer belyses.

I övrigt bör massmedias betydelse uppmärksammas under a II ovan samt vid intervjuer med företrädare för partierna (b II–III) och de förtroendevalda (delprogram 2, a).

Delprogram 2: Kommunen som förvaltningsorganisation

a) De förtroendevalda

I. Vilka är kommunalt förtroendevalda?

Urvalsundersökning belysande vilka människor som har uppdragen. Bosättningsort, kön, partiaktivitet, arbets- och familjesituation osv. Huvudfrågeställning: att belysa möjligheterna och intresset hos olika kategorier att delta i det kommunalpolitiska arbetet.

II. Att vara kommunalt förtroendevald

Urvalsundersökning. Tidsåtgång för sammanträde och inläsning. Studier av facklitteratur. Deltagande i utbildning och konferenser. Ledighet från arbetet. Deltagande i partiarbete. Möjligheter att förena uppdraget med annan föreningsverksamhet. "Hemmakvällar". Bedömning av egen kompetens och relationer till förvaltningen. Tidigare erfarenhet. Bedömning av utvecklingen. "Politisk historia". Jämförelser med 1966 års resultat och mellan olika slags uppdrag. Jämförelse mellan ledamöter från olika delar av kommunen.

III. Kommunalaråd och oppositionsråd

Urvalsundersökning. Arbetsuppgifter. Motsvarande uppgifter som under a II. Bedömning av övriga nämndledamöters arbetsvillkor. Deltagande i olika verksamheter vid sidan om uppdraget. Värdering av systemet med förtroendevalda på heltid resp. deltid. Rotelindelning. Samarbete inom förtroen-

demannakåren mellan olika nämnder osv. Bedömning av den egna rollen i förhållande till förvaltningen. Uppmärksamma majoritetslägets betydelse. Politiska sekreterare m. m.

b) Förvaltningsorganisationen

I. Den kommunala förvaltningens tillväxt

Totalundersökning i ett historiskt perspektiv. Ökningstakt inom olika personalkategorier. Förvaltningspersonal contra serviceproducerande personal. "Byråkratisering" eller effektivisering? Relationen förvaltningstillväxt – serviceproduktion.

II. Relationen förvaltningen – medborgarna – de förtroendevalda

Urvalsundersökning. Förvaltningens och förtroendemannaorganisationens centralisering – decentralisering. Delegation till tjänstemän. Förtroendevalda i förvaltningen. Distriktsorganisation. Lokala kontaktmän. Samordning på tjänstemannaplanet m. m.

III. Den kommunala budgetprocessen

Urvalsundersökning. Beslutsprocessstudier rörande långtids- och årsbudgeten. Tidsplaner. Förtroendemannamedverkan. Information till de förtroendevalda och partierna. Remisser. Budgetbehandlingen i nämnderna. Partiaktivitet. Information till föreningar och till allmänheten. Minoritetens insyn i budgetarbetet och möjligheter att ändra vid majoritetsskifte. Alternativbudgetar från oppositionen.

Delprogram 3: Kommunen som serviceproducent och enhet för samhällsplanering

a) Serviceproduktion

I. Den kommunala servicen

Totalundersökning av servicestandard i några centrala avseenden som bakgrund till en jämförelse med situationen före 1966.

Uppgifterna också av betydelse som en bakgrund till de studier som föreslås under "Den kommunala självstyrelsens förankring hos medborgarna" i delprogram 1. I denna del dock endast nödvändigt med urvalsundersökning.

II. Service i olika kommundelar

Urvalsundersökning. Kartläggning av inomkommunala skillnader i servicestandard. Avstånd till service. "Kostnad" för medborgarna för att utnyttja servicen. Jämförelse med förhållanden före indelningsreformen avseende utbud och tillgänglighet osv.

b) Kommunen som enhet för samhällsplanering

Totalundersökning byggande på länsplaneringsmaterial m. m. samt fördjupad i olika avseenden genom en *urvalsundersökning* i kommunurvalet. Indelningsreformen utvärderad utifrån de olika kriterier som enligt indelningsakkunniga skulle styra blockindelningen.

Undersökning av den fortsatta planeringen inom kommunblocken och de nybildade kommunerna för att kartlägga utvecklingen i olika avseenden inom enskilda kommundelar. Planering, investeringar, befolkningsomflyttning osv. Bör planeras i nära anslutning till serviceundersökningen under a II ovan.

2.7 Forskningsorganisation och ekonomi m. m.

Kommunaldemokratiska kommittén skall enligt direktiven inte ta ställning till i vilka former programmet eller delar därav skall bli föremål för aktiv forskningsverksamhet. Kommittén skall dock göra noggranna beräkningar av de ekonomiska resurser som krävs för att genomföra undersökningarna. En beräkning av kostnaderna kräver vissa överväganden rörande tidsplan och organisation för forskningsverksamheten. Det har också bedömts som angeläget att skaffa en bild av vilka personella resurser som finns tillgängliga för en projektorganisation av den omfattning som krävs för att forskningsprogrammet skall kunna genomföras. Kommittén har i denna del efter kontakter med företrädare för de statsvetenskapliga institutionerna vid universiteten i Göteborg, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala kommit fram till följande slutsatser.

Tidsplan och forskningsorganisation

Programmet är i sin helhet omfattande. Detta talar för att programmet bör genomföras successivt i två eller flera etapper. Studierna kring den kommunala demokratin (delprogram 1) skall därvid ges prioritet i den första etappen. Anledningen till detta är uppenbar. Studierna måste genomföras i anslutning till ett kommunalval. Om undersökningarna inte kan genomföras redan under hösten 1979 finns nästa möjlighet först hösten 1982. Det måste sålunda bedömas som angeläget att planeringen i dessa delar startar redan under hösten 1978. Särskilt den intervjuundersökning med medborgarna som ingår i programmet kräver en lång förberedelsestid.

Mot ett successivt genomförande talar samtidigt flera förhållanden. De olika delprojekten är i teoretiskt avseende nära sammanvävda med varandra. Vid en planering av medborgarintervjuerna är det sålunda nödvändigt att ha urvalet av servicemätningar i det tredje delprogrammet klara. Erfarenheterna från kommunalforskningsgruppens serviceundersökningar visar att det är nödvändigt att arbeta samtidigt med denna planering om det skall vara

möjligt att senare samanalysera uppgifter angående serviceattityder hos medborgarna med uppgifter om servicestandarden. På liknande sätt finns ett samband mellan delprogrammet om demokratin och undersökningen av de förtroendevaldas arbetssituation och relationer till den kommunala organisationen. Undersökningarna av den kommunala självstyrelsens förankring hos medborgarna kan inte heller planeras utan samband med studiet av serviceutbud och de förtroendevaldas situation.

Dessa behov av samordning både i den fortsatta planeringen och i det följande fältarbetet föranledde representanterna för den statsvetenskapliga forskningen att enhälligt förorda att programmet genomförs i sin helhet i ett sammanhang. Under förutsättning att planeringstiden blir tillräcklig för bl. a. personalrekrytering synes också resurser finnas vid universiteten för att i ett sammanhang genomföra ett forskningsprogram av denna omfattning.

Vid bedömningen av tidsplaneringen vill kommittén också peka på behovet av en relativt snäv tidsram för arbetet. Möjligheterna att utnyttja forskningsresultaten som underlag för praktisk-politiska överväganden rörande den kommunala självstyrelsen är i avgörande grad beroende av att programmet genomförs och slutrapporteras inom en begränsad tidsperiod. I annat fall finns betydande risker för att resultaten på grund av olika åtgärder, som visar sig nödvändiga att vidta under arbetets gång, är föråldrade redan när de presenteras. Vid planeringen har kommittén utgått ifrån att ambitionsnivån inom olika delprojekt får anpassas till förutsättningen att forskningsrapporterna skall föreligga efter två års arbete.

Vid kommitténs kontakt med företrädare för den statsvetenskapliga forskningen framgick att planeringen av undersökningar i anslutning till 1979 års val måste starta senast under oktober 1978. Det är framför allt arbetet med kommunalval och förberedelser för den stora intervjuundersökningen som kräver en så tidig start. För övriga delundersökningar inom program I torde det vara tillräckligt om arbetet startar i full skala fr. o. m. den 1 januari 1979.

Av hänsyn till rekryteringen av forskningspersonal är en start av forskningsarbetet i full skala svår att genomföra från den 1 januari 1979. De delar av programmet som inte har direkt anknytning till 1979 års val måste visserligen samplaneras med dessa men fältarbetet kan anstå någon tid. Av hänsyn härtill torde delar av forskningprogrammet kunna planeras vidare under våren 1979 och starta i full skala först fr. o. m. halvårsskiftet 1979. Programmet i sin helhet kan då vara avslutat och redovisat den 30 juni 1981.

Vid dessa beräkningar av tidsåtgång och tidsplanering har kommittén utgått ifrån att det praktiska forskningsarbetet i första hand bör uppdras åt forskare vid de statsvetenskapliga universitetsinstitutionerna. Detta synes lämpligt av flera skäl av vilka det viktigaste är att därigenom erfarenheterna från det tidigare kommunalforskningsprogrammet då bäst kan utnyttjas. Under forskningsarbetet bör dock enligt kommitténs mening nära kontakt

etableras med kommunförbundets kansli och med företrädare för den kulturgeografiska forskningen. Det kan övervägas om inte vissa uppgifter främst i delprogram 3 skulle kunna uppdras åt forskare inom denna universitetsdisciplin.

Ett program av detta slag kräver nära samarbete mellan de olika delprojekten. Ett sådant samarbete motiveras inte endast av de teoretiska samband som nämnts ovan utan också av praktiska skäl. De kommuner vilka utväljs som undersökningsobjekt kommer att bli föremål för ett stort antal förfrågningar och besök. De kommer att få ett visst extraarbete med att hjälpa forskarna i deras arbete. Det är då väsentligt att fältarbetet och datainsamlingen samplaneras så att extraarbete både för kommunerna och forskningsgruppen minimeras. Dessa samordningsbehov motiverar att en särskild samordningsgrupp bildas för att i administrativt avseende samordna arbetet inom de olika delprogrammen. Denna samordningsgrupp bör bestå av de delprogramansvariga samt någon representant för det organ som får i uppgift att ansvara för forskningsprogrammets genomförande.

En viktig uppgift för samordningsgruppen bör vara att vid några tillfällen (2 ggr/år) anordna gemensamma konferenser där forskarna inom de olika delprogrammen får tillfälle att mötas och utbyta erfarenheter samt diskutera samordningsproblem, frågeställningar och preliminära resultat. Ett sådant arbetssätt tillämpades med goda erfarenheter inom den tidigare kommunalforskningsgruppen. Kommittén finner det också önskvärt att en särskild referensgrupp med parlamentarisk sammansättning ges möjligheter att vid dessa konferenser följa arbetet och utifrån sina erfarenheter bidra med kritik och synpunkter. Det synes kommittén mest praktiskt att denna referensgrupp utses bland kommunaldemokratiska kommitténs ledamöter eftersom kommittén utarbetat programmet. Utan att gå in på frågan hur programmet bör finansieras är det kommitténs uppfattning att det vore värdefullt om kommittén fick ett fortsatt uppdrag att administrativt ansvara för att forskningsarbetet blir genomfört enligt de riktlinjer som skisseras i programmet. Det skulle med en sådan organisation åvila kommittén att engagera de forskare som sedan får ansvaret för undersökningarnas genomförande. Kommittén får då också följa arbetet på nära håll och kan därigenom lättare på ett tidigt stadium tillgodogöra sig forskningsresultaten i det fortsatta arbetet.

Kostnader

Kommittén får till sist komma till kostnadsberäkningarna. Det är inte helt lätt att innan centrala frågor som kommunurval m. m. är lösta beräkna dessa. De kostnader som är förenade med forskningsarbete av detta slag kan grupperas i

1. Kostnader för forskningspersonal (avlöningar och sociala avgifter m. m.)

2. Fältkostnader (intervjuer, enkäter, resor till urvalskommuner m. m.)
3. Biträdeshjälp (kodning, skrivarbete m. m.)
4. Databearbetningskostnader (maskintid, stansning, avgifter till datainspektionen m. m.)
5. Samordningskostnader (konferenser och resor)
6. Publiceringskostnader (tryckning av rapporter)

Efter samråd med de statsvetenskapliga företrädarna har kommittén i följande uppställning beräknat personalåtgången för de enskilda undersökningsuppgifterna och beräknat lönekostnader i 1978 års löneläge. Det har därvid förutsatts att forskningsarbetet skall i huvudsak bedrivas av disputerade forskare under medverkan av assistentpersonal. Lönekostnaderna för en disputerad forskare är beroende av vederbörandes grundtjänst. Vid beräkningen av kostnaderna har förutsatts att tre av uppgifterna kan komma att handläggas av personer med professorslön. I övrigt har förutsatts att docentarvode skall utgå. För assistentpersonalen har genomgående beräknats anställning i lönegrad F 5.

Övriga kostnader är på detta stadium i planeringsarbetet svåra att specificera. Den största enskilda kostnadsposten är den planerade intervjuundersökningen vid 1979 års val. För denna har efter kontakt med statistiska centralbyrån beräknats en kostnad av 300 kr/intervju för 2 400 intervjuer.

För övriga delprojekt har med utgångspunkt i de erfarenheter som finns vid de statsvetenskapliga institutionerna schablonmässigt beräknats att kostnaderna enligt p 3 och 4 ovan skall uppgå till 35 % av forskningspersonalens lönekostnader.

Förutom de delprojektanknutna kostnaderna har beräknats ett mindre planeringsanslag för hösten 1978 vilket främst är avsett att finansiera utvecklingen av kommunurvalet och viss fortsatt preliminär planering av främst medborgarundersökningen. Vidare har beräknats ett anslag på 60 000 kr. för samordningskostnader som inte kan hänföras till något enskilt program.

Enligt kommitténs mening svarar dessa beräkningar så långt det är möjligt mot kraven på noggranna kostnadsberäkningar. Den flexibilitet som det innebär att endast schablonmässigt beräkna omkostnaderna är nödvändig innan fältarbetet inom varje delprogram är fullständigt planerat. Kommittén har också gjort ett försök att fördela kostnaderna på budgetåren 1978/79, 1979/80 samt 1980/81.

Eftersom det är svårt att bedöma i vilken form publicering av forskningsresultaten skall ske har någon särskild post för detta inte tagits upp. Om kommittén får ett fortsatt ansvar för programmets genomförande synes publicering i Ds-serien eventuellt kompletterad med en eller flera rapporter i SOU-serien vara en lämplig publiceringsform.

Delprojekt	Budgetår			
	1978/79	1979/80	1980/81	Totalt
<i>Delprogram 1</i>				
<i>Medborgaraktiviteter och förankring (medborgarintervjuer)</i>				
Forskningspersonal: 1 forskare (professor) + 3 assistenter	193 846	387 692	193 846	775 384
Övriga kostnader	67 846	1 015 692	67 846	1 151 384
				1 926 768
<i>De politiska partierna</i>				
Forskningspersonal: 1/2 forskare + 1 assistent	67 075	134 150	67 075	268 300
Övriga kostnader	23 476	46 952	23 476	93 904
				362 204
<i>Folkförelser och intresseorganisationer</i>				
Forskningspersonal: 1/2 forskare + 1 assistent	67 075	134 150	67 075	268 300
Övriga kostnader	23 476	46 952	23 476	93 904
				362 204
<i>Mussmedia</i>				
Forskningspersonal: 1 forskare + 1 assistent	94 569	189 138	94 569	378 276
Övriga kostnader	33 099	66 198	33 099	132 396
				510 672
<i>Totalt delprogram 1</i>				
Forskningspersonal: 3 forskare + 6 assistenter	422 565	845 130	422 565	1 690 260
Övriga kostnader	147 897	1 175 794	147 897	1 471 588
				3 084 913
<i>Delprogram 2</i>				
<i>De förtroendevalda</i>				
Forskningspersonal: 1 forskare (professor) + 1 assistent	114 683	229 366	114 683	458 732
Övriga kostnader	40 139	80 278	40 139	160 556
				619 288
<i>Den kommunala förvaltningsorg</i>				
Forskningspersonal: 1 forskare + 1 assistent	94 569	189 138	94 569	378 276
Övriga kostnader	33 099	66 198	33 099	132 396
				510 672
<i>Den kommunala beslutsprocessen</i>				
Forskningspersonal: 1 forskare + 1 assistent	94 569	189 138	94 569	378 276
Övriga kostnader	33 099	66 198	33 099	132 396
				510 672

Delprojekt	Budgetår			
	1978/79	1979/80	1980/81	Totalt
<i>Totalt delprogram 2</i>				
Forskningspersonal: 3 forskare + 3 assistenter	303 821	607 642	303 821	1 215 284
Övriga kostnader	106 337	212 674	106 337	425 348
				1 640 632
<i>Delprogram 3</i>				
<i>Kommunen som serviceproducent</i>				
Forskningspersonal: 1 forskare (professor) + 1 assistent	114 683	229 366	114 683	458 732
Övriga kostnader	40 139	80 278	40 139	160 556
				619 288
<i>Kommunen som enhet för samhällsplanering</i>				
Forskningspersonal: 1 forskare + 1 assistent	94 569	189 138	94 569	378 276
Övriga kostnader	33 099	66 198	33 099	132 396
				509 861
<i>Delprogram 3 totalt</i>				
Forskningspersonal: 2 forskare + 2 assistenter	209 252	418 504	209 252	837 008
Övriga kostnader	72 238	146 476	73 238	292 952
				1 129 960
<i>Icke programbundna kostnader</i>				
Planeringsanslag	100 000	—	—	100 000
Samordningsanslag	20 000	20 000	20 000	60 000
<i>Programmet totalt</i>				
Forskningspersonal: 8 forskare + 11 assistenter	935 638	1 871 276	935 638	3 742 552
Övriga kostnader inkl. planering och samordning	447 472	1 554 944	347 472	2 349 888
				6 013 072
Totalt	1 383 110	3 426 220	1 283 110	6 092 440

*Bilaga 1***Argument för och emot kommunindelningsreformen**

I Wallin, m. fl. "Kommunerna i förvandling" redovisas i en uppsats av Gunnar Wallin – "Småkommunerna på avskrivning" – en systematisering av argument för och emot kommunindelningsreformen under perioden 1961–1969. Systematiseringen bygger på en genomgång av riksdagstryck och visst övrigt officiellt tryck.

Nedan redovisas Wallins uppställning i sin helhet. Rubrikerna över resp. avsnitt är satta av kommunaldemokratiska kommitténs sekretariat.

Befolkningsunderlag

För. Ett visst minimum i fråga om befolkningsunderlag och ekonomisk bärkraft utgör förutsättningen för att en kommun skall kunna handha de allt större uppgifter staten ålägger den och för att den skall kunna komma i åtnjutande av alla de förmåner staten erbjuder den.

Mot. Olika uppfattningar kan hävdas i fråga om nödvändigheten av att alla de verksamhetsgrenar som det här gäller skall tillhöra den offentliga sektorn, men även om man bejakar denna utveckling är inte konsekvenserna för kommunerna nödvändigtvis de som anhängarna till en kommunsammanslagning påstår. Huvudmannaskapet för en rad viktiga samhällsuppgifter behöver inte på sätt som skett läggas på kommunerna. Genom en annan ärendefördelning mellan stat, landsting och primärkommuner kan de sistnämnda avlastas, varigenom behovet av en indelningsreform försvagas.

Servicenivå

För. De bristande ekonomiska resurserna i småkommunerna framtvingar en utpräglad sparsamhet med de kommunala medlen vilket hämmar benägenheten att ta initiativ på den fria sektorn för den kommunala verksamheten. Invånarna i dessa kommuner erbjuds härigenom en sämre kommunal service.

Mot. Det finns inget ofrånkomligt samband mellan kommunstorlek och kommunal standard. Åtskilliga småkommuner har tack vare en framsynt och skicklig kommunalpolitik samt en rationell förvaltning förmått ge begreppet kommunal självstyrelse ett reellt och betydelsefullt innehåll. Detta har kunnat ske bl. a. tack vare att de kommunala uppgifterna varit så begränsade och okomplicerade att man haft stor sakkännedom om de enskilda ärendena och god överblick vad gällt verksamheten i dess helhet.

Bättre ekonomisk planering

För. Med bättre ekonomiska resurser kan tillfälliga större utgifter lättare balanseras. Sammanförandet av expanderande och stagnerande orter ger garantier för ett stabilt befolknings- och skatteunderlag. En mera långsiktig och rationell planering av skilda åtgärder kan därför ske. Småkommunsystemet däremot leder ofta till investeringar som från samhällsekonomisk synpunkt ej kan försvaras.

Mot. Det finns andra möjligheter att stärka den ekonomiska bärkraften än genom kommunsammanslagningar. En "rationell" planering för ett större område kommer att medföra spoliering av de investeringar som gjorts i sådana byggnader och inrättningar som kommer att berövas sina ursprungliga funktioner. Planerings- och effektivitetskraven får ej heller drivas så långt att vissa icke-materiella värden går förlorade. Det skulle innebära en nationell förlust ifall en mängd särpräglade kommuner försvann och det är tvivel underkastat om det i de nybildade kommunerna kommer att finnas samma intressegemenskap och samhörighetskänsla som i de gamla kommunbildningarna. Uppenbara risker finns för slitningar mellan de olika delarna i de stora enheterna, bl. a. till följd av att vederbörlig hänsyn måhända inte kommer att tas till de mindre och perifera områdenas önskemål.

Skattetryck

För. Med större enheter minskas skillnaderna i skattebördorna mellan olika kommuner, vilket från rättvis- och jämlikhetssynpunkter måste anses som eftersträvänsvärt.

Mot. Kommunsammanslagningar är inte den rätta metoden att åstadkomma den önskvärda likställigheten, utan detta bör ske genom åtgärder med direkt skatteutjämningseffekt, t. ex. statsbidrag. Genom sammanslagningar kommer många små kommuner med goda finanser att få sin ekonomiska ställning försämrade.

Befolkningsomflyttning

För. Skapandet av bärkraftiga kommunala enheter kommer att bromsa landsbygdens avfolkning. Centralorter med god samhällsservice kommer att framstå som attraktiva alternativ till storstäderna, varigenom dessas expansion kan föras in i ett måttligare tempo.

Mot. Befolkningsomflyttningarna kan i viss mån hejdas genom skilda lokaliseringspolitiska åtgärder. Indelningsreformer minskar inte strömmen till storstäderna, men däremot ökar de inflyttningen från landsbygden till de nyskapade större kommunernas centrumbildningar.

Statlig styrning

För. Kommuner med ett gott skatteunderlag blir mindre beroende av statsbidrag o. d. Deras effektivare förvaltning bidrager också till att den statliga insynen och kontrollen över kommunerna kan minskas. Dessutom kan eventuella opåkallade försök till inblandning i kommunernas skötsel från statliga myndigheters sida avvisas med större påpasslighet och eftertryck av större kommuner som har en författningskunnig tjänstemannastab till sitt förfogande.

Mot. Detta är en klen tröst för de många kommuner som försvinner som självständiga enheter. Intet talar emellertid för att kommunsammanläggningar är ägnade att minska den statliga kontrollen. Tvärtom ger rimligtvis en reduktion av kommunernas antal såväl centrala som regionala myndigheter större möjligheter att effektivt övervaka de kvarvarande enheterna.

Samverkan

För. Behovet av kommunal samverkan som eljest så småningom skulle antaga sådana proportioner att primärkommunernas självbestämmanderätt riskerade att urholkas reduceras kraftigt genom kommunsammanslagningarna.

Mot. Samverkan innebär under alla förhållanden ett mindre ingrepp än sammanslagningar. Genom ändrat huvudmannaskap för vissa ärenden kan antalet kommunalförbund nedbringas, och skilda åtgärder är tänkbara genom vilka samverkan görs administrativt mindre tungrodd än vad som hittills varit fallet.

Stordriftsfördelar

För. En rad, främst specialreglerade uppgifter kräver tämligen stora förvaltningsområden för att kunna handläggas på mest effektiva sätt. Förvaltningsorganen måste vara tillförsäkrade ett visst minimum av arbetsuppgifter för att befattningshavarna skall kunna förvärva nödig erfarenhet och rutin. Inrättningar som ställer sig dyrbara för småkommuner men är önskvärda från effektivitetssynpunkter kan tillskapas och kvalificerade tjänstemän anställas.

Mot. Kommunsammanslagningar medför behov av nybyggnader för central förvaltning m. m. och kräver på längre sikt en mer kostnadskrävande och svårskött förvaltningsapparat. Särskilt innebär de längre avstånden såväl svårigheter för administrationen som besvär och utgifter för allmänheten. På flera verksamhetsområden, i synnerhet inom socialvården, torde de åtgärder som vidtas av förtroendemän med intim personlig kännedom om kommunens människor och förhållanden vara att föredraga framför en tjänstemans mer formella handläggning.

De förtroendevalda

För. Många småkommuner saknar de personella resurser som är förutsättningen för att självstyrelsen skall kunna fungera tillfredsställande. Bristen på lämpliga förtroendemen har på åtskilliga håll resulterat i ett olämpligt "mångsyssleri" från ett fåtal "kommunalpampars" sida. Kommunsammanslagningarna kommer att råda bot på detta missförhållande, men leder tyvärr också till att åtskilliga dugande kommunala förtroendemen "friställs". Den sistnämnda effekten blir dock mindre än vad man först föreställer sig, dels därför att de stora kommunerna har behov av en mera utbyggd nämndorganisation, dels därför att uppdragen i dessa kommuner blir mera krävande, vilket nödvändiggör en spridning av dem på en ganska stor personkrets. Tjänstemannakaderns tillväxt utgör en vinst genom att förtroendemännen avlastas de rutinartade göromålen och i stället kan koncentrera sig på den allmänna, långsiktiga planeringen av kommunens verksamhet.

Mot. En reducering av förtroendemannakåren är från demokratiska utgångspunkter mycket betänklig. Kommunalstyrelsens folkliga förankring som även innefattar ett lekmannainflytande i förvaltningen kommer att försvagas. Den nära kontakten mellan styrande och styrda som möjliggör en oavslätlig kontroll från uppdragsgivarnas sida blir försvagad. Tjänstemännen kommer att tillvälla sig allt större inflytande över den kommunala verksamheten. Självstyrelsen blir ett sken.

Förteckning över publicerade forskningsresultat från kommunalforskningsgruppen

Avhandlingar som utkommit i avhandlingsserien (stencil)

- Strömberg, L., Lokalkommunal valkampanj i 1962 och 1966 års valrörelser, Göteborg 1967.
- Simm, U., Rekryteringsvägar till kommunens fullmäktige, Göteborg 1967.
- Zanderin, L., Landstingsnomineringarna vid 1966 års kommunalval, Lund 1967.
- Brändström, D., Nomineringsförfarandet vid kommunala val, Umeå 1968.
- Forsell, H., Valrörelsens omfång och organisation i 1966 års kommunalval, Umeå 1968.
- Svenning, B., Den primärkommunala administrationen i Sverige, Göteborg 1968.
- Ek, A., Attityden till 1962 års kommunreform i vissa kommuntyper, Lund 1968.
- Månsson, L., Rikspolitiska attityder-kommunalpolitik, Göteborg 1968.
- Ring, H., Kommunal självstyrelse och kommunala reformer, Lund 1968.
- Gunnmo, A., Huvudorganisation-partigrupp-fullmäktige, Umeå 1968.
- Birgersson, B. O., Det kommunala kommunikationssystemet, Stockholm 1969.
- Myhlback, L., Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna, Uppsala 1969.
- Örtendahl, C., Politisk kommunikation – politisk information, Uppsala 1969.
- Bergqvist, S.-R., Kommunerna och organisationerna, Uppsala 1969.
- Klason, L.-E., Kommunikation i kommunala frågor, medborgare-partiorganisationer-stadsfullmäktige i Stockholm, Stockholm 1970.
- Gustafsson, G., Kommunblocksreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek och sammansättning, Umeå 1969.
- Verneresson, F., Diskussionen om landstingens faktiska kompetens. En innehållsanalytisk studie av tre huvudmannaskapsfrågor, Lund 1969 (doktorsavhandling).
- Nilsson, L.-G., Landstingsledamöterna, Lund 1970.
- Larsson, I., Statlig styrning av landstingskommunernas byggnadsverksamhet, Stockholm 1970.
- Brantgärde, L., Verkställigheten av kommunblocksreformen, Göteborg 1970.
- Odmark, T., Lokala valkampanjer i 1966 års valrörelse, Stockholm 1971.
- Runström, L., Kommunalbesvär, Göteborg 1971.
- Jönsson, R., Samarbetsnämnderna och kommunblocksreformen, Lund 1971.

- Mjureke, J.-Å., Mentalsjukvårdens huvudmannaskap. Lund 1971.
- Petersson, H., Landstingens centrala förvaltningsorganisation, Lund 1971.
- Wintzer, S., Landstingen och staten, Umeå 1971.
- Hammarqvist, S., Staten och kommunerna i regionalpolitiken, Umeå 1971.
- Lundmark, K., Idrott och fritid i kommunerna, Umeå 1971.
- Hjern, B., Studier kring en bostadssocial verksamhet: effektivitet och styrning, Göteborg 1972.
- Johansson, L., Landstingskommunerna. En jämförande studie av relationerna mellan kommuntyp, organisationsstruktur, beslutsprocess och serviceutbud, Lund 1972.
- Hofslagare, T., Skolförvaltningen i kommunerna. Beslutsprocess och medborgarinflytande inom en begränsad kommunal sektor, Umeå 1972.
- Strömberg, L., Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna, Göteborg 1974 (doktorsavhandling).
- Brantgärde, L., m. fl., Kommunblocksreformen, Stockholm 1978.

Doktorsavhandlingar ej ingående i avhandlingsserien

- Gunnarsson, J., Svenska Kommunförbundet. Beslutsfattande. Relationer till kommunerna. Förhållande till staten, Uppsala 1972.
- Häggroth, S., Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering, Stockholm 1974.
- Klason, L.-E., Kommunalförbund och demokrati. En studie av kommunikationsprocessen i kommunalförbund, Stockholm 1974.
- Brantgärde, L., Kommunerna och kommunblocksbildningen, Göteborg 1974.
- Birgersson, B. O., Kommunen som serviceproducent. Kommunal service och serviceattityder i 36 svenska kommuner, Stockholm 1975.

Böcker

- Westerståhl, J., m. fl., Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen 1. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1971.
- Birgersson, B. O., Forsell, H., Odmark, T., Strömberg, L., Örtendahl, C., Medborgarna informeras. Den kommunala självstyrelsen 2. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1971.
- Barkfeldt, B., Brändström, D., Simm, U., Zanderin, L., Partierna nominerar. Den kommunala självstyrelsen 3. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1971.
- Bergqvist, S.-R., Gunnmo, A., Klason, L.-E., Partier och organisationer. Aktivitet och verksamhetsformer under senare delen av 1960-talet. Den kommunala självstyrelsen 4. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1975.
- Johansson, L., Nilsson, L.-G., Petersson, H., Landstingskommunerna. En

studie av politik och förvaltning på regional nivå. Den kommunala självstyrelsen 5. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1975.

Artiklar

Barklund, J., Kommunala arkiv och kommunal forskning. Arkiv, samhälle och forskning. Svenska arkivsamfundet 1968.

Birgersson, B. O., Municipal Politics in the Swedish Press, Scandinavian Political Studies. Vol. 3 1968, s. 186–217.

Birgersson, B. O., Medborgarna informeras. Kommunal Tidskrift nr 2 1971, s. 102–205.

Birgersson, B. O., Kommunal service i olikstora orter. Bilaga 5 Lokal service, SOU 1974:2, s. 445–459.

Birgersson, B. O., Kommunal självstyrelse-kommunal indelning. Några forskningsresultat från kommunalforskningsgruppen. Ingår i SOU 1975:46. Kommunal organisation och information.

Brantgärde, L., Political decision-making in a Risktaking Situation: Swedish Local Councils in the Face of Amalgamation, Scandinavian Political Studies Vol. 6 1971, s. 54–86.

Brantgärde, L., "Trädanalys" – en multivariat analys teknik. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 3 1974, s. 183–199.

Brändström, D., Flera listor tillkommer för att öka röstantalet. Kommunal Tidskrift nr 8 1971, s. 454–455.

Elvander, N., Kommunalforskningsprogrammet som forskningsorganisation, Universitetet och forskningen. Skrifter rörande Uppsala Universitet 17, 1968, s. 313–324.

Forsell, H., The Elections in Sweden in September 1970. Politics in a Multi-Level Election. Scandinavian Political Studies, Vol. 6 1971, s. 201–211.

Forsell, H., Trycksaker och ökad annonsering ett resultat av kommunala partistödet. Kommunal Tidskrift nr 8 1971, s. 448–452.

Forsell, H., Det kommunala partistödet. SOU 1972:52. Del II, s. 37–68.

Gunnarsson, J., Kommunalforskningsgruppen undersöker Svenska kommunförbundet, Kommunal Tidskrift nr 11 1971, s. 642–646.

Häggroth, S., Byalagsrörelsen i Stockholm 1968–1970. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 13 1973, s. 46–49.

Häggroth, S., Kommunsammanläggningarna och beslutsprocessen vid fysisk planering, Plan 1973:6, s. 327–332.

Månsson, L., Rikspolitiska och lokalpolitiska attityder. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 1 1970, s. 1–34.

Persson, M., Länsskolnämnderna och de kommunala skolstyrelserna. Bil. 2, SOU 1973:48.

Runström, L., Kommunalbesvärsinstitutets praktiska användning. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 1 1974, s. 21–36.

Simm, U., Partierna nominerar. Kommunal Tidskrift nr 2 1971, s. 106–108.

Strömberg, L., Kommunalforskningsgruppens verksamhet 1/1 1966–31/12 1968. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 2 1969, s. 184–190.

Strömberg, L., Kommunala frågor i dagspressen inför 1970 års val. Kommunal Tidskrift nr 5 1971, s. 288–293.

Strömberg, L., och Nilsson, L., Är kommunalpolitiken konfliktlös? Kommunal Tidskrift nr 15 1972, s. 846–849.

Strömberg, L., Participation and Community Structure in Bruhns, C., Cazzola, F., and Wiatr, J., Local Politics, Development, and Participation. A Cross-National Study of Interrelationships. Pittsburgh 1974, s. 80–95.

Strömberg, L. och Westerståhl, J., Resultat från kommunalforskningsgruppen: Mer missnöje med bättre service. Kommunal Tidskrift nr 19 1974, s. 816–818.

Westerståhl, J., Swedish Local Government Research. Scandinavian Political Studies. Vol. 2 1967, s. 276–280.

Westerståhl, J., The Communal Research Program in Sweden. The New Atlantis nr 2 1970, s. 124–132.

Westerståhl, J., Kommunal självstyrelse. Ett forskningsprogram. Kommunal Tidskrift nr 2 1971, s. 98–101.

Westerståhl, J., Demokratidebatt. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 4 1971, s. 371–376.

Westerståhl, J., Kommunal självstyrelse i samlingsvolymen Regioner att leva i (ERU). Stockholm 1972.

Westerståhl, J., Decision-Making Systems in Thirty-Six Swedish Communes in Clark, T. N. (ed.) Comparative Community Politics. New York 1974, Chapter 5, s. 141–162.

Örtendahl, C., Olikstora orter och kommunal service – En granskning av väljarnas attityder i två intervjuundersökningar. Bilaga 5 Lokal service SOU 1974:2, s. 411–443.

Vissa resultat från kommunalforskningsgruppen har också presenterats i Några forskningsresultat redovisade vid föredragning den 5 juni 1969 Stencil.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 10 november 1978	2
1 Inledning.....	2
2 Kommunaldemokratiska kommitténs förslag till forskningsprogram.....	3
3 Föredragandens överväganden	3
4 Hemställan	5
5 Beslut.....	5
Bilaga	7
Kommunaldemokratiska kommitténs delbetänkande, Utvärdering av kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram.	