

detaljundersökningar verkställtts i fråga om ett antal kvarter i såväl Göteborg som Malmö, vilket undersökningsmaterial, enligt vad vi ha oss bekant, även underställtts socialdepartementet. Vidare kan i sammanhanget förtjäna erinras, att i 1939 års Byggelov för Köpenhamn intagits bestämmelser, som tjäna det syfte som en lagstiftning om partiell sanering enligt här skisserade linjer skulle innebära.

Då frågan förmodas bli föremål för prövning i samband med den allmänna utredning om sanering av äldre bebyggelse som skall göras av bostadsstyrelsen tillsammans med tvenne, tillkallade sakkunniga, vilja vi särskilt framhålla betydelsen av att en lagstiftning för lösning av de problemkomplex som erfordras för en partiell gårdssanering därigenom icke fördröjes.

Under återopande av det ovan anförda få vi sålunda hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om att de särskilda sakkunniga, som tillsammans med bostadsstyrelsen ha att utreda frågan i sin helhet om sanering av äldre bebyggelse, måtte skyndsamt verkställa utredning och inkomma med förslag till lagstiftning om partiell sanering av bostadsområden, vilka av ekonomiska skäl ej kunna saneras inom rimlig tid, och vilka åtgärder som kunna vidtagas i avbidan på lagstiftning om sanering av äldre bebyggelse.

Stockholm den 19 januari 1952.

*Erik Adamsson.*

*Gösta Netzén.*

*Olof Andersson*  
i Malmö.

## Nr 79.

Av herr andre vice talmannen **Olsson m. fl.**, *angående av kommunindelningsreformen betingade ändringar i lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning m. m.*

I de vid 1948 års riksdag väckta likalydande motionerna nr 147 i första kammaren av herr Gust. Elofsson och nr 239 i andra kammaren av herr Mattsson m. fl yrkades, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning rörande sådana ändringar i gällande lag av år 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning som betingas av det efter kommunindelningsreformen inträdda läget och i samband därmed behövliga riktlinjer för kommande indelningspraxis». Motionerna avsloges

av riksdagen, sedan konstitutionsutskottet i utlåtande nr 21 hemställt att motionerna icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Utskottet erinrade bl. a. om att statsmakterna under senare tid fattat vissa beslut, som kunde förväntas komma att påverka praxis i indelningsärenden i av motionärerna åsyftad riktning, varvid utskottet framhöll, att statsbidragen till vatten- och avloppsledning på landsbygden skulle avsevärt öka landsbygdens möjligheter att förbättra den samhällseliga standarden icke minst inom tätorterna, varjämte utskottet pekade på en tendens till skärpning av landskommunens skyldigheter att å tätorterna tillämpa de s. k. stadsstadgornas bestämmelser. Såväl dessa omständigheter som genomförandet av 1946 års kommunindelningsreform, vilken åsyftade att åstadkomma större och mera bärkraftiga kommuner, torde enligt utskottets uttalade uppfattning ge anledning till antagande, att spørsmålet om tätorternas införlivande med intilliggande städer eller köpingar framdeles i många fall komme att få minskad aktualitet, varför utskottet fann det dåvarande övergångsläget föga lämpat för en allmän översyn av bestämmelserna om förutsättningarna för indelningsändringar.

I ett interpellationssvar i riksdagens första kammare den 23 maj 1949, vari inrikesministern framförde vissa synpunkter på indelningspraxis, uttalade han den uppfattningen, att något eftersättande av kommunala uppgifter av större vikt icke skulle behöva uppkomma efter den nya kommunindelningsordningen med hänsyn till de befogenheter på skilda områden, som numera stode även landskommunerna till buds, varjämte han förklarade, att de fall, där samhällets behov av utrymme för bostäder, industrier m. m. ej inom samhällets område i erforderlig mån kunde tillgodoses, icke torde kunna tagas till intäkt för att städerna gentemot landskommunerna skulle äga företrädesrätt till områden, lämpliga såsom exploateringsobjekt för bostäder och industrier. Slutligen anmärkte inrikesministern, att uppfattningen att framför allt stadssamhällena representerade den ekonomiska utvecklingen i landet numera icke torde vara lika odiskutabel som då den på sin tid företrädde av kommunala nybildningskommittén.

Av interpellationssvaret liksom av konstitutionsutskottets ovan återgivna uttalanden kan man utläsa, att de kvalificerade skälen för indelningsändring, sådana de exemplifierats i gällande lag, i fortsättningen icke finge samma betydelse som tidigare. Vi äro visserligen medvetna om att lagbestämmelser om förutsättningarna för indelningsändringar enligt sakens natur måste vara allmänt avfattade och vilja icke förneka, att den kommunala indelningslagens bestämmelser om de grundläggande förutsättningarna för indelningsändring lämna visst utrymme för en tillämpning med beaktande av nya synpunkter på indelningsfrågor. De problem, som stodo i förgrunden vid tillkomsten av 1919 års indelningslag, äro emellertid icke desamma som de, vilka numera påkalla uppmärksamhet i detta sammanhang. Även om de nuvarande reglerna i 3 § av 1919 års lag äga en viss

elasticitet, kan man icke komma ifrån att de inskrivits i lagen med utgångspunkt från föreställningar, som i stort sett sedermera ha övergivits, eller att de eljest närmast taga sikte på förhållanden, som förlorat och ytterligare komma att förlora i aktualitet. Dessa stadganden böra därför revideras och erhålla en sådan utformning, att de bättre täcka de verkliga förhållanden, med vilka man i förekommande fall har att räkna. Det ligger nära till hands att antaga, att bestämmelserna i 3 § av 1919 års indelningslag i deras nuvarande ordalydelse i vart fall kunna inspirera till inkorporeringsframställningar, som, även om de icke slutligen vinna gehör hos vederbörande myndigheter, dock kunna åsamka olägenheter för den kommun, mot vilken kraven riktas. Den kommunalt initierade måste förstå, att det är förenat med betydande svårigheter att uppbygga en effektiv och ändamålsenlig kommunalförvaltning i en kommun, som har ett ständigt inkorporeringshot över sig. Det kan måhända härtill invändas, att, såvitt gäller landskommunerna, dessa efter kommunindelningsreformens genomförande torde ha erhållit så stora områden, så höga invånarantal och så goda skatteunderlag, att de i framtiden lättare än hittills skola kunna uthärda de förluster, som inkorporeringar med städerna föra med sig. Det får emellertid icke förbises, att de områden som beröras av inkorporeringar och köpingsutbrytningar tillhöra de skattekraftigaste och folkrikaste delarna av landskommunerna. Resultatet av indelningsändringen blir då, att invånarantal och skatteunderlag i exkorporeringskommuner bli lägre än som förutsatts vara erforderligt vid kommunindelningsreformen. I den mån man vid reformens genomförande beaktat städernas inkorporeringsbehov, kan man självfallet räkna med att antalet inkorporeringsärenden i samma mån kommer att minska. Kommunindelningskommittén utgick visserligen från att man vid en ny indelning icke torde kunna undgå att taga hänsyn till städernas och köpingarnas behov av utvecklingsmöjligheter men att frågor om inkorporering och gränsreglering helst i regel borde lämnas å sido. Föredragande departementschefen påpekade i detta sammanhang att kommitténs formulering icke uteslöt möjligheten av samtidig behandling av inkorporerings- och gränsfrågor med kommunregleringen då sådan fråga undantagsvis ägde sådant samband med nyindelning att de nya kommunernas lämpliga omfattning icke kunde bestämmas, innan inkorporerings- eller gränsregleringsfrågorna definitivt avgjorts. Han underströk emellertid, att indelningsreformens genomförande icke finge försittas genom utredningar i mera komplicerade ärenden. Det är därför verklighetsfrämmande att hysa den förhoppningen, att den engångsrevision, som nyss trätt i kraft, skulle leda till att 1919 års indelningslag för lång tid framåt icke behövde tillämpas eller ens till någon minskning i frekvensen av indelningsfrågor. Ingenting tyder på att kommunindelningsreformen skall få sådana konsekvenser. Tvärtom ger antalet på senare år anhängiggjorda indelningsärenden vid handen, att sådana ärenden komma att bli alltmera talrikt förekommande

även om tendensen att undvika såväl ombildning av landskommuner till andra kommunformer som splittring av bestående landskommuner genom utbrytning av städer och köpingar blivit alltmera påtaglig. Vi tänka därvid icke blott på de fall, där till en stad angränsande landskommuner komma att befinna sig i en farozon, utan avse även sådana situationer, som kunna uppkomma, då det visar sig erforderligt eller önskvärt att jämka de beslut, som meddelats i fråga om de jämlikt 1946 års kommunindelningsslag nybildade kommunernas gränser. Att spörsmål sådana som de sist antydda komma att aktualiseras torde med fog kunna antagas. Den nu genomförda kommunindelningsskiftet kan självfallet icke göra anspråk på att utgöra en slutgiltig lösning av frågan om kommunernas storlek, även om man sökt taga tillbörlig hänsyn till geografiska betingelser, bebyggelse- och kommunikationsförhållanden, existerande indelningar, de ekonomiska och kulturella förbindelsernas inriktning, vissa traditioner o. s. v. Den ekonomiska utvecklingen i en ort kan skapa problem av administrativ, social eller teknisk art, vilka påkalla särskild uppmärksamhet. En sådan utveckling behöver emellertid icke nödvändigtvis medföra, att en indelningsändring framstår såsom den enda riktiga lösningen. Den kommunala nybildningskommittén uttalade på sin tid, att ett så allvarligt ingrepp i den kommunala integriteten, som indelningsändringen innebär, icke borde göras, om annan lämplig och framkomlig utväg finnes att ernå åsyftad förbättring i bestående förhållanden. Bland de utvägar, som kommittén därvid avsåg, nämndes möjligheten att genom bildande av kommunalförbund åstadkomma interkommunalt samarbete på visst eller vissa områden utan rubbning av vederbörande kommuners självbestämmanderätt i övrigt. Den omständigheten att den kommunala självstyrelsen i egentlig mening sedan dess försvagats och kommunerna kommit att alltmer framstå såsom ett slags lokala statliga förvaltningsdistrikt, som från andra dylika statliga förvaltningsenheter endast skilja sig därigenom att förvaltningen alltjämt i stor utsträckning omhänderhas av lekmän, understryker ytterligare behovet av samarbete utöver kommungränserna. Sålunda torde t. ex. skolreformens genomförande förutsätta ett mycket omfattande interkommunalt samarbete men även på andra områden, där angränsande kommuner kunna ha gemensamma intressen att tillgodose, torde ett visst samarbete bli nödvändigt. De nya kommunerna hade icke trätt i funktion förrän från länsstyrelsernas sida ifrågasatts en omfattande kommunalförbandsbildning för polisväsendets handhavande. I 1 § av lagen den 13 juni 1919 om kommunalförbund har såsom kommunalförbands ändamål angivits »handhavande av kommunal förvaltningsuppgift». Någon detaljering av ändamålsbeteckningen har icke ansetts erforderlig eller lämplig. Åt det organ, som handhar vårdnaden av förbundets angelägenheter och företräder förbundet, har, såvitt gäller dess ställning i förhållande till förbundsmedlemmarna, uppdragits såväl beslutanderätt, dock med vissa inskränkningar, som verkställighet och för-

valtning. För handhavande av de mera begränsade förvaltningsuppgifter, som hittills kännetecknat kommunalförbundens verksamhet, torde en sådan anordning icke vara ägnad att inge några betänkligheter. Skall däremot kommunalförbundsformen tillämpas i större sammanhang än dem för vilka lagen närmast är skriven och i fråga om mera medelskrävande förvaltningsgrenar, t. ex. skolan, komma vådorna av en splittrad finanshushållning att framträda på ett annat sätt, varför lagens regler också böra anpassa sig efter vad situationen kräver, varvid det främst gäller att tillskapa en förbundsrepresentation med en ställning, som står i bättre överensstämmelse med riktlinjer, som eljest följas inom kommunallagstiftningen.

De anmärkningar, som ovan framförts, ha hänfört sig till de i 1919 års kommunala indelningslag uppställda förutsättningarna för tvångsinkorporeringar, varvid betonas nödvändigheten av en överarbetning av reglerna härutinnan och i samband därmed uppdragande av allmänna riktlinjer för kommande indelningspraxis. Sedan kommunindelningsreformen numera genomförts och uppkommande framställningar om indelningsändring icke längre kunna behandlas i annan ordning än den som föreskrives i 1919 års kommunala indelningslag böra, såvitt vi förstå, några bärande skäl icke kunna förebringas för ytterligare anstånd med en revision av en lagstiftning, som ovedersägligen är föråldrad. Översynen av gällande inkorporeringslagstiftning och inkorporeringspraxis bör icke inskränka sig till de stadganden i indelningslagen, som särskilt berörts. Jämväl i andra hänseenden, bl. a. såvitt angår uppdelning av kommuns tillgångar och skulder, kan man med tillämpning av nu gällande regler mången gång icke undvika ett mindre rättvist resultat. Vidare kan exempelvis ifrågasättas lämpligheten av att i någon form bibehålla en kommunal vetorätt mot indelningsändring. Det är därför angeläget, att hela problemkomplexet allsidigt och förutsättningslöst omprövas. Därvid torde, såsom vi anmärkt, uppmärksamheten också böra riktas på vilka alternativ till en indelningsändring som kunna ifrågakomma. Vad kommunala nybildningskommittén i sitt ovan återgivna uttalande anfört härom, äger alltjämt giltighet. Inkorporeringar äro ofta avhängiga av de möjligheter, som stå till buds för en tätort att under smidiga former samarbeta med angränsande kommuner. Sådant samarbete har i stigande omfattning ordnats genom civilrättsliga avtal, eftersom kommunalförbundsformen befunnits vara behäftad med alltför stora olägenheter av olika slag. Möjligheten till kommunalt samarbete över de nya primärkommunala gränserna bör i görligaste mån anlitas och därför underlättas. Även om i fortsättningen som hittills det civilrättsliga avtalet kan komma till användning som form för interkommunalt samarbete, synes dock vara högst önskvärt att kommunalförbundsinstitutet moderniseras med hänsynstagande till den mycket genomgripande utveckling på det kommunala området, som ägt rum, sedan den nu gällande lagen antogs. Ett kommunalförbund, organiserat efter de riktlinjer som uppdragits i gällande lag härom,

kan icke anses fylla de anspråk man utifrån den kommunala självstyrelsens principer kan ställa på en sådan organisation. Ett dylikt förbund är ju en självständig kommunbildning beträffande vården av de angelägenheter, som det enligt förbundsordningen skall handhava. De till förbundet hörande kommunernas inflytande på förbundets verksamhet består endast i deras rätt att utse ledamöter i förbundsdirektionen, revisorer för granskning av direktionens förvaltning och att besluta rörande ansvarsfrihet åt direktionen. Förbundsdirektionen äger beslutanderätt i ungefär samma omfattning som en kommuns fullmäktige men är samtidigt förbundets verkställande och förvaltande organ. Denna förbundsdirektionens ställning torde ha medfört att lagen om kommunalförbund icke upptagit något stadgande rörande direktionssammanträdenas offentlighet, vilket torde medföra, att sammanträdena icke äro tillgängliga för allmänheten. Vid utövande av sin beslutanderätt och beskattningsmakt står förbundsdirektionen alltså icke under den offentlighetskontroll som de kommunala representationerna göra. En reform torde bl. a. böra taga sikte på att öppna möjlighet att till ett och samma kommunalförbund överföra flera förvaltningsgrenar eller delar därav. Starka skäl torde finnas för att åt kommunalförbundet ge en organisation, som icke onödigtvis skiljer sig från den kommunala organisationen i övrigt. Boskillnad bör sålunda tillskapas mellan beslutanderätt, å ena, samt förvaltning och verkställighet, å andra sidan. För det beslutande organet — utrustat med en beskattningsrätt av samma slag som tillkommer den nuvarande förbundsdirektionen — framstår det som självklart att offentlighetsprincipen skall upprätthållas. Ett beslutande organ för kommunalförbundet torde kunna åstadkommas utan direkta val.

I själva verket torde en översyn av kommunalförbundslagen i och för sig vara ännu mera nödvändig än motsvarande översyn av indelningslagen. Den senare lagens allmänna formuleringar ha dock i viss mån möjliggjort en anpassning av praxis till de starkt ändrade samhällsförhållandena. Så har icke varit förhållandet i fråga om kommunalförbundslagen.

Under återopande av vad sålunda anförts hemställes,

att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning rörande sådana ändringar i gällande lag av år 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning som betingas av det efter kommunindelingsreformen inträdda läget och i samband därmed behövliga riktlinjer för kommande indelningspraxis ävensom angående en översyn av bestämmelserna i lagen den 13 juni 1919 om kommunalförbund.

Stockholm den 22 januari 1952.

*Anders Olsson.*

*Uddo R. Jacobson.*

*J. Onsjö.*

*C. Oscar Nolin.*