

Nr 18.

Ankom till riksdagens kansli den 25 maj 1939 kl. 4 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
om ändrad kommunal indelning i syfte att åstadkomma
större kommunala enheter m. m.*

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft de inom andra kammaren väckta, till utskottet hänvisade motionerna nr 50 av herr Wallentheim m. fl. och nr 187 av herr Lundqvist.

I motionen II: 50 hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en skyndsam och allsidig utredning av frågan angående behovet av och möjligheterna för en ändrad kommunal indelning i syfte att åstadkomma större kommunala enheter samt för riksdagen framlägga de förslag ifråga om vilka riksdagens medverkan anses betingad».

I motionen II: 187 hemställes, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t an hålla om utredning i vad mån municipalsamhälles befolkning må kunna befrias från skyldigheten att deltaga i kostnaderna för sådana föranstaltningar inom moderkommunen, som endast avse landsbygdsdelen av denna, och för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kan föranleda».

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda förslagen får utskottet hänvisa till vederbörande motioner.

Över motionen II: 50 har utskottet dels låtit inhämta kammarkollegii utlåtande med stöd av § 46 riksdagsordningen, dels berett styrelserna för svenska landstingsförbundet och svenska landskommunernas förbund tillfälle att avgiva yttranden. Yttrandena äro såsom bilagor (Bil. 1—3) fogade till förevarande utlåtande.

Sockenindelningen i vårt land är av kyrkligt ursprung. Från att socknens behörighet ursprungligen var begränsad till kyrkliga angelägenheter, kom den med tiden att omfatta även ärenden av rent borgerlig natur. I samma mån som socknens borgerligt kommunala betydelse växte, blev behovet av föreskrifter till närmare reglering av dess självförvaltande verksamhet starkare. I de bestämmelser härom, som innehöllos i 1817 och 1843 års sockenförfattningar, var emellertid — oaktat de borgerliga ärendenas överhandtagande vikt och mängd — samtliga angelägenheter behandlade alltjämt förbehållen sockenstämman med dess företrädesvis kyrkliga organisation. Det var delvis kravet på ett åtskiljande av den kyrkliga och den borgerliga stämman, som gav anledning till den nya lagstiftning, vilken innefattas i 1862 års kommunalförfattningar. Genom denna skedde en fullständig utskiftning mellan de kyrkliga och de borgerliga intressena. Härvid av-

sågs emellertid icke att för någon av dessa båda intressegrupper skapa någon ny indelningsenhet, ehuru frågan om en ändring härutinnan under förarbetena varit under övervägande. Den gamla indelningen i socknar (och städer) bibehölls alltså. Anmärkningsvärt är sålunda, att den nya kommunala lagstiftningen icke gjorde den borgerliga kommunen till en i förhållande till den förutvarande, äldre indelningen självständig områdesenhet; kommunen blev vilande på och beroende av annan indelning. I 1 § i kommunalförordningen för landet fastslogs också uttryckligen som grundregel, att »varje socken på landet utgör för sig en särskild kommun». Från att kommunen alltså varit en av den kyrkliga indelningen avsevärt beroende enhet, löstes detta samband genom 1919 års lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. Men enligt grunderna för denna lagstiftning skall även härefter den kyrkligt och den borgerligt kommunala indelningen i allmänhet inbördes överensstämma; skiljaktigheter dem emellan böra även i fortsättningen endast undantagsvis förekomma. Principen om att varje socken skall utgöra en kommun, har därför också kunnat komma till förnyat uttryck i 1 § i 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet.

Ett betydande antal kommuner i vårt land har ett mycket ringa invånarantal — vilket på många håll visar en tendens att ytterligare minskas genom utflyttning från landsbygden. I trots av dessa kommuners litenhet har inom dem mångenstädes utförts ett kommunalt arbete, som förtjänar det största erkännande och medfört värdefulla resultat. Det bör vidare framhållas att tillvaron av mycket små kommuner icke, såsom ofta antages, utgör den enda eller ens den huvudsakliga anledningen till den under nuvarande förvaltningsordning rådande stora ojämnheten i skattebelastningen olika kommuner emellan. Men då de verkligt små kommunala enheterna av naturliga skäl i regel måste äga en ringa ekonomisk bärkraft äro de mycket känsliga för även i och för sig obetydliga utgifter. Allt eftersom de kommunala uppgifterna vuxit i omfattning och fått en allt större ekonomisk räckvidd icke minst på grund av ålägganden från statens sida på socialverksamhetens m. fl. områden, har det blivit allt svårare för de ifrågavarande kommunerna att på ett tillfredsställande sätt tillgodose dem. Det har där också ofta visat sig svårt att erhålla lämpliga personer att handhava de kommunala förvaltningsuppgifterna. I alltför små kommunala enheter möta sålunda, i varje fall numera, synnerliga svårigheter för en rationellt bedriven kommunalverksamhet.

Vissa försök hava gjorts att genom lagstiftningsåtgärder undanröja de eljest ogynnsamma verkningarna av förefintligheten av en mångfald små kommuner. Sålunda kunna två eller flera kommuner för handhavande av en kommunal förvaltningsuppgift sammansluta sig till ett kommunalförbund eller förenas till ett fattigvårdssamhälle eller skoldistrikt. Men dels kan kommunalförbundsinstitutionen icke tänkas erhålla en så vidsträckt tillämpning, att olägenheterna med den nuvarande splittringen i en mångfald små kommunala enheter därigenom undanröjes, dels har dess användning i tillämpningen ingalunda visat enbart goda resultat. Förfaringssättet att bilda spe-

cialkommuner för handhavande av särskilda förvaltningsuppgifter kan också, om det tillgripes i mera vidsträckt omfattning, äventyra planmässigheten i den kommunala förvaltningen och i längden t. o. m. kommunens fortbestånd såsom bärare av den kommunala självstyrelsen. Genom 1919 års indelningslag hava visserligen skapats ökade möjligheter att sammanslå smärre kommuner, något som också skett i vissa fall. Men mot vederbörande kommuners bestridande är en sådan sammanslagning endast möjlig i en mycket begränsad utsträckning. Däremot banar lagstiftningen i sin nuvarande utformning i viss mån vägen för en ytterligare utveckling i riktning mot en förminskning av kommunernas omfång. Sålunda förekommer det, att de skattekraftiga delarna av landskommuner inkorporeras med städer och köpingar samt att socknar uppdelas på nya kommunalbildningar genom att municipalsamhällen brytas ut till särskilda köpingskommuner.

Frågan om en lagstiftning, som syftar till en mera rationell kommunal indelning än den nuvarande, är alltså av den aktualitet och betydelse, att utskottet i anledning av motionen II:50 finner sig böra föreslå, att den göres till föremål för allsidig utredning. Visserligen är det förevarande spörsmålet till en del redan under övervägande inom vissa statliga kommittéer, främst kommunalskatteberedningen och socialvårdskommittén, men dessa kunna, med de för dem nu givna direktiven, icke pröva föreliggande fråga annat än ur vissa speciella synpunkter, vilket icke kan vara tillräckligt för en lösning av ett så invecklat och omfattande spörsmål som det förevarande.

Vid utredningen i ämnet bör beaktas, att befolkningssiffrorna givetvis icke ensamt kunna läggas till grund för åstadkommandet av en mera rationell kommunal indelning. Det är också av vikt, att kommunernas gränser uppdragas med beaktande av bygdens geografiska läge, bebyggelsen, kommunikationerna och dylikt. Det bör vidare tillses, att kommunerna genom en sammanslagning icke komma upp till en sådan storleksordning, att den personliga kontakten mellan kommunmedlemmarna eller det lekmanmässiga inflytandet på kommunalförvaltningens praktiska handhavande äventyras. I den mån så kan ske utan åsidosättande av andra mera välgående intressen, bör härvid också hänsyn tagas till de faktorer, delvis av traditionsbunden karaktär, som hittills föranlett ett betydande motstånd från kommunernas sida mot sammanslagning med andra kommuner. Det har i nu avgivna yttranden och även tidigare ifrågasatts, huruvida icke i större eller mindre utsträckning pastoratsindelningen, vilken efter tillkomsten av 1932 års eklestastiska boställslagstiftning fått ökad betydelse skulle kunna läggas till grund för en mera rationell kommunal indelning. I frågans nuvarande läge är utskottet icke berett att göra något uttalande om lämpligheten härav.

Frågan om en av förhållandena påkallad mera ändamålsenlig gränsdragning än den nuvarande mellan vissa kommuner synes vidare böra beaktas vid en blivande utredning.

För att icke ett sammanförande av mindre kommunala enheter till större sådana skall äventyra syftet med 1930 års lag om skolstyrelse i vissa

kommuner — enligt vilken skolärendena kunna bliva borgerligt kommunala angelägenheter endast i kommuner, som sammanfalla med skoldistrikt — bör vid utredningen även beaktas frågan om en efter de nya kommunala enheterna anpassad skoldistriktsindelning.

Vid undersökning av spörsmålet, på vilket sätt en fortsatt uppdelning av landskommuner genom utbrytning av ekonomiskt mera bärkraftiga delar från dessa skall kunna förhindras, bör uppmärksamhet ägnas även åt municipalsamhällsbildningens problem. Skulle det visa sig möjligt att gå vidare på den väg, som vissa kommuner redan beträtt, att utan municipalsamhällsbildning sörja för de mera tätbebyggda delarnas särskilda behov, torde man mången gång kunna undvika tillgripandet av denna organisationsform, vilken onekligen erbjuder vissa olägenheter bl. a. så till vida att — såsom framhållits i motionen II: 187 — municipalsamhällets invånare understundom måste deltaga i kostnaderna för åtgärder, som endast avse den icke-municipala delen av den kommun de tillhöra. För redan bestående municipalsamhällen erfordras emellertid andra åtgärder för avhjälpan av påtalade olägenhet. Det är möjligt, att Kungl. Maj:t redan enligt gällande municipallagstiftning kan för särskilda fall meddela undantag från dennas allmänna regler i vidare utsträckning än som hittills skett i praxis. Måhända kan dock en lagstiftning även i detta hänseende befinnas erforderlig. I varje fall synes det utskottet lämpligt, att riksdagen fäster Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på spörsmålet. Utskottet vill sålunda uttala sig för att frågan om municipallagstiftningen, som är av påtaglig betydelse för lösande av spörsmålet om en rationell kommunal indelning, tages under omprövning.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna II: 50 och II: 187 i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om utredning, med beaktande av ovan anförda synpunkter, av frågan om ändrad lagstiftning, syftande till en rationell kommunal indelning.

Stockholm den 24 maj 1939.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande: Herrar Hallén, Anton Pettersson, Gustaf Adolf Björkman, Oscar Gottfrid Karlsson, Björck, Herlitz, Karl Bodin, Nils Andersson, Hårdin, Anderberg, Söderkvist, Andersson i Igelboda, Fast, Andersson i Ovanmyra, Mosesson, Lundqvist, Hällgren, Wallentheim, Wolgast* och Nolin.*

* Ej närvarande vid justeringen.

SVENSKA LANDSTINGSFÖRBUNDET.

*Bilaga 1.**Till Riksdagens Konstitutionsutskott.*

Genom remiss den 3 februari har konstitutionsutskottet berett styrelsen för Svenska landstingsförbundet tillfälle att avgiva yttrande över en inom riksdagen väckt motion nr II: 50 angående ändring av den kommunala indelningen i syfte att åstadkomma större kommunala enheter. Ehuru det föreliggande spörsmålet icke direkt berör landstingen, vill styrelsen dock ej underlåta att i korthet angiva sin inställning till detsamma och får i sådant avseende värdsamt anföra följande.

Det är, såsom i motionen framhålles, ett gammalt önskemål att kunna åstadkomma större kommunala enheter. Det försök, som genom tillskapande av kommunalförbundsinstitutet gjorts, att i vissa avseenden undanröja olägenheterna av den nuvarande splittringen i småkommuner, kan knappast sägas hava utfallit lyckligt. Kommunalförbunden hava också vunnit relativt liten utbredning, varför det synes otänkbart, att man på denna väg kan komma fram till en rationell lösning av det föreliggande problemet. Frågan om åstadkommande av större kommunala enheter är därför allttjämt lika aktuell. För närvarande är den föremål för överväganden inom åtminstone ett par statliga kommittéer, nämligen kommunalskatteberedningen och socialvårdskommittén. Man får emellertid giva motionärerna rätt i, att det vore mest rationellt, att frågan utredes under beaktande av alla de synpunkter, som härvidlag kunna spela in. Även om mycket stora svårigheter möta, när det gäller att komma fram till en lösning, anser emellertid styrelsen det vara värdefullt, att de möjligheter, som förefinnas för åstadkommande av en rationellare kommunindelning, underkastas en allsidig prövning. Styrelsen har sålunda för sin del intet att erinra mot att den ifrågasatta utredningen kommer till stånd.

Stockholm den 3 mars 1939.

För Svenska landstingsförbundets styrelse:

E. v. HOFSTEN.

*Ivar Dahlgren.**Bilaga 2.*

SVENSKA LANDSKOMMUNERNAS FÖRBUND.

Till Konstitutionsutskottet.

Då konstitutionsutskottet berett Svenska landskommunernas förbund tillfälle att avgiva yttrande över en inom andra kammaren väckt motion nr II: 50 angående ändring av den kommunala indelningen i syfte att åstadkomma större kommunala enheter, får förbundets styrelse anföra följande.

Rikets kommunala indelning på landet bygger på den vid kristendomens införande uppkomna sockenindelningen. I lagen om kommunalstyrelse på

landet fastslås denna grundsats i lagens första ord, där det heter: »Varje socken utgör en kommun.» Denna regel kan dock brytas genom Konungens förordnande jämlikt lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. Dessutom kunna kommuner för visst ändamål tillsammans bilda kommunalförbund och två eller flera kommuner förenas till ett fattigvårdssamhälle, som då har att som självständig kommun ordna fattigvården och barnvården inom området. Med stöd av dessa lagar pågår en ständig förskjutning i den kommunala indelningen, ehuru dock icke alltid i sådan riktning, som motionärerna med motionen avse. Visserligen skapas icke sällan, genom att hela socknar förenas med städer och i enstaka fall jämväl genom socknars sammanslagning, större kommunala enheter. Men å andra sidan undermineras många landskommuners ekonomiska bärkraft genom att de ofta skattekräftigaste sockendelarna inkorporeras med angränsande stad eller köping. Den minskade socknen får då mången gång svårt att tillfredsställande fylla sina kommunala uppgifter. Liknande svårigheter följa i allmänhet med uppdelning av socknar genom utbrytningar av samhällsbildande delar till köpingskommuner, då tvenne mindre kommunala enheter uppstå mot förut *en* större sådan.

Socken, som synes hava tillkommit med den ursprungliga uppgiften att bygga kyrka och tillsätta präst, har så småningom visat sig mindre lämplig som förvaltningsenhet för dessa ecklesiastiska angelägenheter. För uppgiften att hålla kyrka har den ursprungliga socknen ganska väl kunnat uppehållas såsom församlingsenhet. Beträffande däremot angelägenheter, som röra prästerskapets avlöning och prästgårdarnas förvaltning, har det mång- enstädes icke varit möjligt att bibehålla socknenheten för dessa uppgifter. Sålunda bestod hela riket i början av år 1938 av 2,564 församlingar men av blott 1,378 pastorat. Pastoratens antal har visserligen icke för hela riket genomgått någon större förskjutning under de senaste årtiondena. Pastoratens antal voro nämligen år 1915 1,403, år 1920 1,419, år 1925 1,401, år 1930 1,395, år 1935 1,378. Denna relativt minimala förskjutning får anses bero på att samtidigt som mindre pastorat sammanslagits ha större sådana uppdelats. Gör man en undersökning av den pågående förskjutningen av pastoratsindelningen mellan olika storleksgrupper finner man en påtaglig tendens att sammanslå småpastorat. År 1920 fanns 115 pastorat med under 1,000 invånare, medan inom samma grupp antalet pastorat år 1930 utgjorde 59. I folkmängdsgruppen mellan 1,000 och 2,000 voro motsvarande siffror år 1920 419 och år 1930 394. Samtidigt ökades i gruppen 2,000—3,000 antalet pastorat från 279 till 330.

En jämförelse mellan antalet församlingar inom dessa olika grupper ger vid handen, att medan det i riket år 1930 var 59 pastorat, som hade ett invånareantal å 1,000 och därunder, fanns det samtidigt 1,100 församlingar med angivna invånareantal. Antalet landskommuner med mindre än 1,000 invånare var vid samma tid 1,102.

De förskjutningar i den ursprungliga sockenbildningen till större pastorat har ansetts oundgängligen nödvändig för att icke utgifterna till prästerskapets avlönings- och bostadsförmåner skulle bli för betungande för dessa små församlingar med deras begränsade skatteunderlag. Vården av själva kyrkan och tillhörande kyrkogård ha församlingarna på landet, som ingått i större pastorat, som regel fått behålla såsom en enskild församlingsangelägenhet, ett förhållande, som dock mera sällan är fallet med socknar, som inkorporerats med städer. Även om inkorporeringen icke alltid omedelbart även omfattat den ecklesiastiska indelningen har detta dock så småningom skett. Församlingarna ingå då som regel i ett för staden gemensamt pastorat och bilda för de rent kyrkliga angelägenheterna en kyrklig samfällighet.

Här blir följaktligen den ursprungliga socknen borteliminerad även som självständig församling.

Beträffande de rent borgerligt kommunala uppgifterna kan det knappast anföras någon omständighet, som ger de små förvaltningsenheterna företräde framför större. Visserligen kan det ha ett visst värde, att en förvaltningsenhet har gammal tradition bakom sig, och man får förvisso ej heller underskatta betydelsen av den intimare samhörighet, människor inom en trängre krets ofta känna med varandra. Särskilt inom den sociala verksamheten torde den personliga kännedomen vara av stor betydelse. Men här som på andra områden sker förskjutningar. De förbättrade kommunikationerna bidraga givetvis till en vidgad kännedom om bygdens förhållanden, och en ganska god personkännedom utvecklas inom betydligt större områden än vad de minsta kommunerna utgöra. Genom socialverksamhetens utbyggnad och hälsovårdsuppgifternas ökade betydelse har det för de små enheterna blivit alltmera svårt att på ett rationellt sätt tillgodose dessa uppgifter. Det sammanförande av små kommuner, som för vissa ändamål måst tillgripas under kommunalförbundsformen, främjar icke alltid ett gott samarbete. Det bryter snarare på ett mer allvarligt sätt sönder den kommunala självstyrelsen, än om socknarna helt förenades i större kommuner. En annan omständighet, varav småkommunerna lida, är den känslighet de ha för även ganska obetydliga utgifter, och det överskrider ofta den mänskliga förmågan att objektivt bedöma medmänniskors hjälpbehov, om den erforderliga åtgärden på ett kännbart sätt direkt verkar på skattetrycket. Det är ju ett känt förhållande, att de minsta kommunerna ofta ha så lågt skatteunderlag, att enstaka fattigvårdsfall omedelbart kan medföra kännbar skatteökning.

Små kommunala enheter kunna icke vara till fördel för en rationellt driven kommunalverksamhet. Den ringa erfarenhet, som det fåtal specialfall inom dessa kommuner bringar sina verkställande förtroendemän, talar också emot de små enheterna.

Det är emellertid svårt, för att ej säga omöjligt, att angiva någon viss gräns för en lagom stor kommun. Antalet invånare bör heller icke enbart utgöra ledning för den kommunala indelningen. En kommuns gränser bör ansluta sig till bygdens geografiska läge, bebyggelsen, kommunikationer o. dyl. Utan att i egentlig mening redan på detta stadium uttala sig om huru långt en eventuellt företagen sammanslagning av mindre kommuner bör gå, anser styrelsen för sin del lämpligt, att kommunerna och pastoraten så långt möjligt hållas samman som geografiska enheter. Med denna utgångspunkt för en reform skulle kommunerna icke komma upp i sådan storleksordning, att den personliga kontakten mellan kommunmedlemmarna äventyrades, men kommunerna likväl vinna i bärkraft.

En utredning om den kommunala indelningen i avsikt att skapa för sina uppgifter bärkraftiga kommuner borde emellertid icke blott omfatta möjligheterna att sammanslå småkommuner. Spörsmålet om kommuners uppdelning genom inkorporering med städer och köpingar av de skattekraftiga delarna av landskommuner, och socknars uppdelning på nya kommunbildningar, synes jämväl samtidigt böra göras till föremål för omprövning.

Den förskjutning i bebyggelsen, som ständigt pågår på landsbygden till mer eller mindre tätbebyggda delar, har gjort frågan om landskommunernas ställning till dessa samhällsbildningars kommunala behov allt mer aktuell. Enligt den ordning, som anses vara giltig härför, ankommer det på dylika samhällen, att, när en viss bebyggelse uppkommit, bilda municipal-samhälle med tillämpning av samtliga stadsstadgor eller vissa av dem. I härigenom komma dessa samhällens invånare under ett hårdare skattetryck än

övriga sockenbor. De få då icke blott bära sitt eget samhälles speciella utgifter utan få jämväl deltaga i kommunens samtliga utgifter och t. o. m. i vissa sådana, varav de icke ha direkt gagn. Skatteunderlaget blir emellertid mer koncentrerat i samhället än i den glest bebyggda sockendelen med resultat, att samhällena per individ räknat genomgående ha större skatteunderlag än socknen i övrigt. Vid en kalkyl över det tillstånd, som i skatteavseende skulle uppkomma, om samhället bröte sig ut ur socknen och bildade egen köpingskommun, visar det sig, att köpingen ofta skulle kunna tillgodose sina samtliga kommunala behov med lägre skatt än samhället hade, då det tillhörde moderkommunen. I varje fall skulle det som självständig kommun mer tillfredsställande kunna tillgodose sina samhälleliga behov. En motsvarande försämring i skattetilståndet följer vid en utbrytning som regel för den minskade moderkommunen. En dylik uppdelning är emellertid sällan i längden till fördel för någondera parten. Det har också visat sig, att fråga i flera fall uppkommit om återförenande av tidigare på dylikt sätt åtskilda kommuner.

Enda möjligheten att undgå dylik kommunklyvning synes vara, att landskommunerna mera allmänt och så långt möjligt tillgodose de tätbebyggda delarnas municipala behov, så att samhällena härför icke behöva bilda egna municipalsamhällen eller inkorporeras.

Genom hälsovårdsstadgans nuvarande lydelse har i stort sett samma uppgifter lagts på en landskommun som på en stad. Brandstadgans bestämmelser för landsbygden medger landskommunen stor befogenhet att vidtaga åtgärder för brandskydd och eldsläckning. Likaså innehåller stadsplanelagen och byggnadsstadgan särskilda bestämmelser för landsbygden, som ge landskommun vidsträckt befogenhet att vidtaga åtgärder för ordnad bebyggelse. Sålunda kan för visst område inom en landskommun fastställas utomplansbestämmelser eller upprättas byggnadsplan med byggnadsplanebestämmelser, vari kan föreskrivas tillsättande av byggnadsnämnd, som har att granska ritningar för byggnader och meddela byggnadslov samt i övrigt övervaka bebyggelsen.

Med stöd av dessa stadgor kan en landskommun ganska tillfredsställande ordna ett samhälles bebyggelse och sanitära förhållanden och andra angelägenheter utan att tillämpa de delar av stadsstadgorna, som gälla för stad. Genom att en landskommun sålunda tillgodoser de samhällsbildande delarnas särskilda behov skulle dessa delar ej behöva bilda speciella municipalsamhällen med egen förvaltning, som i regel utgör embryot till en kommunal nybildning. Den pressning, som inom olika delar av landet ständigt pågår å samhällena att bilda municipalsamhällen, behövde icke äga rum, om å ena sidan myndigheterna nöjde sig med tillämpning av de delar i stadsstadgorna, som gälla för landsbygden, och å andra sidan landskommunerna ådagalade större intresse för samhällenas bebyggelse och de sanitära förhållandenas ordnande.

En påtaglig förskjutning härutinnan synes emellertid hålla på att inträda mot förut gängse kutym. En hel del landskommuner ha börjat att fullt tillfredsställande tillgodose samhällenas behov utan tillämpning av municipalformen, och Kungl. Maj:t synes även hava intagit en i viss mån ändrad inställning till dylika frågor än tidigare. Sålunda har t. ex. en kommun, Domnarvet, hållits samman som landskommun, ehuru stadsstadgorna där tillämpas på vissa delar av kommunen, och inom Karlsborgs kommun skola stadsstadgorna tillämpas med bibehållande av den landskommunala styrelseformen. Vidare har det förekommit fall, då Kungl. Maj:t icke funnit skäl meddela fastställelse å länsstyrelsens förordnande om bildande av municipalsamhälle, såsom i fråga om Sollentuna kommun, där ärendet återremitte-

rades till länsstyrelsen för förnyad utredning i syfte att bibehålla kommunen som en enhet. Ur detta Kungl. Maj:ts den 10 maj 1936 meddelade beslut må följande anföras: »Med hänsyn emellertid till i ärendet upplysta förhållanden och särskilt därtill, att uppkomsten av skilda municipalsamhällen i socknen skulle innebära en splittring av de kommunala uppgifternas handhavande därstädes, vilken måste anses ägnad att medföra avsevärt men, finner Kungl. Maj:t nu ifrågavarande del av socknen icke böra i detta hänseende bilda en enhet tillsammans med socknen i övrigt eller i allt fall huvuddelen därav.»

Denna tendens är emellertid inte genomgående. Samtidigt härmed bildas municipalsamhällen, vars angelägenheter sannolikt kunde ombesörjas av landskommunen. Framställningar göras ständigt om utbrytningar till köpingar och om inkorporeringar till städer av delar av landskommuner, där motivet för en sådan åtgärd oftast synes vara att skaffa staden ökade skatteobjekt.

De myndigheter, som ha att pröva dessa angelägenheter, göra visserligen gällande, att, i de fall, då förslagen vunnit deras stöd, förutsättningarna för municipal- och köpingsbildning eller för inkorporering varit för handen och att åtgärden följaktligen skett i överensstämmelse med gällande författning. Önskar man därför en ändring i dessa förhållanden måste nog författningsändringar vidtagas, varigenom för de municipala behovens tillgodo-seende anvisas andra utvägar än åtgärder, som samtidigt söndra och försvaga den kommunala förvaltningen.

Med hänvisning till vad sålunda anförts anser sig styrelsen icke kunna tillstyrka, att frågan om den kommunala indelningen göres till föremål för utredning med den begränsning, som motionärerna ifrågasatt. Det förefaller vara av samma stora betydelse att förhindra uppkomsten av små och mindre bärkraftiga enheter som att förena de små. Styrelsen anser sig därför böra tillstyrka att frågan om den kommunala indelningen i sin helhet på sätt, som här anförts, företages till utredning.

Stockholm den 16 mars 1939

Styrelsen för Svenska Landskommunernas Förbund.

ANDERS RÅSTOCK.

J. A. Zander.

Bilaga 3.

KUNGL. MAJ:TS OCH RIKETS
KAMMARKOLLEGIUM

Till riksdagens konstitutionsutskott.

På grund av därom gjord framställning har Kungl. Maj:t den 10 februari 1939 anbefallt kungl. kammarkollegiet att till Eder avgiva yttrande över en vid årets riksdag väckt motion, nr 50 i andra kammaren, angående ändring i den kommunala indelningen i syfte att åstadkomma större kommunala enheter.

Med anledning härav har kollegiet från länsstyrelserna i samtliga län utom de norrländska och Kopparbergs län begärt yttranden, i vad mån ett mera allmänt känt behov av sammanslagning av landskommuner till större enheter gjort sig gällande inom respektive län. Kollegiet har därvid utgått

från att i de nordliga länen kommunernas väsentligt större areal i allmänhet lägger hinder i vägen för dylika sammanslagningar. Yttranden hava avgivits av samtliga ifrågavarande 18 länsstyrelser. Sex länsstyrelser, i Uppsala, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Göteborgs och Bohus och Skaraborgs län, hava förordat en utredning i motionens syfte delvis under vitsordande av behovet därav för länets vidkommande; särskilt gäller detta Skaraborgs län. Två, länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län, hava förklarat sig icke hava något att erinra mot en dylik utredning utan att vitsorda behovet för länets del. Tio länsstyrelser, i Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Blekinge, Kristianstads, Hallands, Älvsborgs, Värmlands, Örebro och Västmanlands län hava icke ansett något dylikt allmänt behov föreliggande för länets del. Länsstyrelsen i sistnämnda län har likväl, under betonande särskilt av svårigheten att besätta kommunala förtroendeuppdrag med lämpliga personer ansett den av motionärerna framförda frågan värd allt beaktande.

För egen del får kollegiet, med överlämnande av nämnda från vissa länsstyrelser inhämtade yttranden, anföra följande.

Kollegiet har tidigare haft tillfälle att taga ståndpunkt till en med den föreliggande frågan likartad nämligen i sammanhang med yttrande den 15 maj 1933 över den s. k. skatteutjämningsberedningens betänkande III (1932), i vilket ifrågasattes att i och för en rationell utjämnning av skattetrycket inom kommunerna omlägga den landskommunala indelningen till i allmänhet större enheter. Kollegiet framförde i sitt nämnda yttrande tanken på att i dylika fall — utan ändring av den primära kyrkliga indelningen — lägga pastoratsindelningen till grund för nybildningarna, där så lämpligen kunde ske, samt att i samband därmed göra kommunalfullmäktigeinstitutionen obligatorisk för samtliga landskommuner. En avskrift av yttrandet i fråga bifogas.

Den nu föreliggande motionen åsyftar i huvudsak att till bättring av de brister, som göra sig gällande vid fullgörandet av de kommunala förvaltningsuppgifterna i de små landskommunerna, företrädesvis av agrar natur, samt ett förbilligande av de åtgärder, som i följd av statsbidragssystemet ankomma på statsverket, sammanföra sådana kommuner gruppvis till större enheter. I de avgivna yttrandena har av åsyftade brister uppmärksamheten ägnats väsentligen åt svårigheten att erhålla kompetenta personer för de kommunala förvaltningsposterna. För visst län (Jönköpings) har sådan brist ej kunnat av länsstyrelsen vitsordas, under det att av andra länsstyrelser (i Uppsala, Gotlands, Skaraborgs och Västmanlands län) den särskilt framhållits. En förbättring härutinnan skulle otvivelaktigt vinnas genom ett allmänare införande av kommunalfullmäktigeinstitutionen. Förutsättningen härför är emellertid ett visst minimum i avseende å folkmängdstalet. Sedan gränsen för ett obligatoriskt införande av fullmäktigeinstitutionen numera nedsatts till en folkmängd av 700, skulle även genomförandet av ett blygsamt program för sammandragning av den landskommunala indelningen kvarlämna mycket få landskommuner utan kommunalfullmäktige. Därmed skulle bl. a. en rationalisering av förvaltningen vinnas samt därmed ock förutsättningar skapas för en vidgad tillämpning av lagen om skolstyrelse i vissa kommuner och anlitage i större omfattning än hittills skett av fackutbildade biträden vid det kommunala förvaltningsarbetet. Emellertid står det också utom tvivel, att uppehållandet av särskilda kommunala förvaltningsorganisationer för mycket små kommuner medför icke oväsentliga kostnader, vilka vid en sammanslagning i större skala skulle kunna väsentligen nedbringas.

Den kommunala indelningen är emellertid även bunden vid vissa fak-

torer, delvis av traditionskaraktär, vilka icke kunna åsidosättas. Sådana faktorer hava i många fall föranlett kommuner att motsätta sig eljest väl motiverade indelningsändringar, vilket också, med hänsyn till avfattningen av gällande lagstiftning, hindrat genomförande av dylika ändringar. Det är dock givet att dessa faktorer icke böra vid en allmän reglering från de synpunkter, varom nu är fråga, tillerkännas alltför stor vikt, utan därvid måste andra omständigheter av avgörande betydelse för den tekniska förvaltningen bliva utslagsgivande. Hit hör behovet av tillgång på kommunala förtroendemän och att hålla förvaltningsutgifterna inom en för skattebetalarna rimlig ram. Likväl måste man vid en dylik reglering taga hänsyn till förhållandena i varje särskilt fall och medgiva undantag från tillämpningen av de allmänna principerna för regleringen, där en sammanslagning skulle göra mera skada än nytta.

Vad beträffar det närmare utformandet av dessa allmänna principer kan det ifrågasättas, huruvida icke förutom pastorat, varom ovan förmälts, även polisdistrikt, som bestå av flera kommuner, eller fattigvårdssambhällen kunna komma ifråga såsom lämplig bas för en dylik sammandragning; och givet är att detta i vissa fall kan gälla även sådana enheter, som utgöras av kyrkliga samfälligheter, annan kyrkogemenskap eller kommunalförbund.

Vad angår innebörden av nu gällande lagstiftning och tillämpningen av densamma vill kollegiet erinra att, ehuru ett antal under de senaste årtiondena genomförda landskommunala indelningsändringar kunna betecknas såsom »geografiska» (motionen s. 9), ändringarna knappast i något fall åsyftat en geografisk reglering såsom sådan utan så gott som alltid ett tillgodoseende av praktiska behov. Lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning ger emellertid i 3 § 2 st. vissa garantier för kommun mot sådan indelningsändring mot dess bestridande, som medför avsevärd olägenhet för kommunen. Kommunens utplånande såsom självständig enhet genom en sammanslagning med annan har ansetts utgöra dylik olägenhet. En utredning i motionens syfte måste därför taga sikte ej blott på att uppdraga grundlinjerna för en revidering av den kommunala indelningen på landet utan ock på erforderliga ändringar i nämnda lag.

Kollegiet, som håller före, att en utredning i motionens syfte efter ovan angivna linjer bör kunna lämna ett positivt resultat, förordar alltså en dylik utredning.

I handläggningen av detta ärende hava, förutom undertecknade, deltagit kammarråden Skoglund och Grönvall.

Stockholm den 15 mars 1939.

LENNART BERGLÖF.

Erik Schalling.

Föredragande.

Bilaga till Bilaga 3.

Utdrag ur kammarkollegiets yttrande den 15 maj 1933 angående skatteutjämningsberedningens betänkande III.

Innan kollegiet övergår till behandling av beredningens olika förslag tillåter sig kollegiet framställa vissa erinringar i fråga om de skäl, som föranlett beredningen att lämna å sido frågan om revision av den primärkommunala indelningen.

Å sidorna 57—60 hava behandlats skälen för och emot en *nygruppering inom det primärkommunala indelningssystemet* efter tre alternativ för skapande av nya utdebiteringsenheter, motsvarande I) pastoraten, II) häraderna eller landsfiskalsdistrikten, III) landstingsområdena. Beredningen, som i princip accepterat landstingsområdet såsom utdebiteringsenhet men förordat denna utsträckning blott för vissa förvaltningsuppgifter, har såsom avgörande skäl mot alternativ I) (s. 58) åberopat, att en sammanföring av kommuner på angivet sätt säkerligen skulle medföra nästan oöverkomliga svårigheter i alla de enstaka fall, då därav verkligen skulle följa en mera betydande utjämning av skatteunderlag och skattetryck. Det låge nämligen i sakens natur, att ju färre de kommuner vore, som skulle sammanföras, desto starkare framträdde motsättningarna i dessa hänsenden, desto mer komme de skattskyldiga i de bättre situerade kommunerna att förlora och i de sämre situerade att vinna på sammanföringen, och desto häftigare samt mera berättigat bleve motståndet från de förras sida. Om det oaktat lagstiftningen utformades enligt detta alternativ, bleve en oundgänglig följd, att under någon form ekonomiskt vederlag tillförsäkrades de kommuner, vilkas ställning i skattehänseende väsentligen försämrades. Ett sådant vederlag kunde staten knappast undandraga sig att lämna, och därmed förbundna utgifter skulle säkerligen för statsverket bli ansevärdiga. I de fall åter där pastoraten bestode av kommuner med ungefär lika starkt skatteunderlag och skattetryck, skulle någon utjämningseffekt att tala om ej ens i det enstaka fallet vinnas. Såsom avgörande skäl mot alt. II) har beredningen anfört (s. 59), att de olika slagen av utdebiteringsområden skulle till antalet ökas, flera nya och kostnadskrävande organ (lokala hjälporgan) behöva skapas jämte det förutvarande och det nätverk av gränser för dylika områden, som för närvarande genomkorsade landet, ytterligare tilltrasslas.

Kollegiet vill beträffande alt. I) erinra, att därest en dylik sammandragning av den primärkommunala indelningen skedde samtidigt med en överflyttning, såsom beredningen förordat, av mera betydande förvaltningsuppgifter till staten eller landstingen, — vilken överflyttning redan den komme att motväga och i de flesta fall vida övertäga den ökade utdebitering, som för vissa orter bleve en följd av sammandragningen — vederlag, varom beredningen talar, blott i undantagsfall behöfde ifrågakomma. Det synes vid sådant förhållande kollegiet, som om det av beredningen mot alternativet anförda, på vederlagstanken grundade skäl icke har tillräcklig giltighet. I detta sammanhang må erinras om beredningens ställning (s. 145 f.) till den i princip nekande besvarade frågan, huruvida ersättning bör av staten utgöras till kommunerna vid övertagande av deras fattigvårdsanstalter. Den förenkling och det förbilligande av förvaltningskostnaderna, som småkommunernas uppgående i de större komme att föranleda, skulle sannolikt åstadkomma, om icke direkt någon större utjämningseffekt (jfr s. 58), dock en betydande förenkling i förvaltningen och därmed i såväl kommunala som statliga förvaltningskostnader samt, på sätt nedan angives (under rubriken »Vissa spörsmål rörande den primärkommunala indelningen och ändringar däri») möjlighet till koncentration av skolor och andra anstalter. Städer och köpingar, som hava särskilda förvaltningsuppgifter, sammanhängande med stadsmannanäringarna och tätare bebyggelse, torde emellertid få lämnas utom en sådan reglering.

Av den genom beredningen utgivna »Statistisk utredning angående det kommunala skattetrycket» Skatteutjämningsberedningen I) framgår (s. 480), att inom riket år 1929 funnos 2,374 landskommuner (utom köpingar), var 144 med ett folkmängdsantal av högst 300, 290 med en folkmängd

av 301—500, 660 med en folkmängd av 501—1,000, 435 med en folkmängd av 1,001—1,500, 523 med en folkmängd av 1,501—3,000 och 322 med en folkmängd av över 3,000. De smärre av dessa, med en folkmängd av intill 1,500 eller 1,529 stycken, torde i regel vara i ecklesiastikt hänseende gruppvis sammanförda till pastorat, som med relativt få undantag (c:a 200) hava en folkmängd över 1,500 personer. Antalet pastorat utgör för närvarande 1,386 (den 1 jan. 1933), varav 593 bestå av en församling, alla de övriga 793 av flera församlingar. Av flerförsamlingspastoraten äro blott 5 belägna inom stad. Antalet pastorat med folkmängd under 1,000 utgör omkring 50; i ett flertal fall har ökaraktär ansetts omöjliggöra förening med andra församlingar, ett antal komma framdeles att sammanlösas med andra pastorat. Antalet pastorat med folkmängd av 1,000—1,500 utgör c:a 165.

Pastoraten utgöra redan kommunala enheter, som omhänderhava omsorgen om prästerskapets avlöning och prästgårdar samt förvalta ett betydande fastighets- och fondkapital. De moderna kommunikationsmedlen hava skapat förutsättningarna för dessa enheters utvidgning och deras utveckling från att vara mer eller mindre lösa förband av församlingar till verkliga kommuner. Har en förstoring av de kyrkliga förvaltningsområdena kunnat ske på denna bas, synes det som om densamma skulle kunna tjäna såsom territoriellt underlag även för borgerligt kommunala förvaltningsuppgifter. Lika litet som beträffande pastoratsförbanden synes hinder möta för att sammansluta de smärre med landsförsamlingarna sammanfallande landskommunerna till större enheter för besörjande av sistnämnda uppgifter. Dessa hava, vare sig de röra folkundervisning, folkpensionering, fattigvård, barnavård, hälsovård, brandväsen eller polisväsen, blivit föremål för en noggrann reglering i författningssväg, och de bedömanden, som tillkomma den kommunala representationen, äro av huvudsakligen ekonomisk karaktär. Det motstånd mot ändring i den kommunala indelningen, som synes vara en allmän företeelse, är sannolikt i väsentlig mån att hänföra till de värden, vilka äro förbundna med den gamla sockenkyrkan och dess roll såsom medelpunkt för bygdens liv. Dessa värden skulle icke genom en reform i antydd riktning beröras. Däremot ligger huvudvikten vid de borgerligt kommunala förvaltningsuppgifternas fullgörande på de ekonomiska synpunkterna, och bliva dessa tillgodosedda på ett tillfredsställande sätt, föreligger anledning antaga att motståndet avsevärt försvagas. Det bör ock erinras, att inom två av de undersökta länen, Skaraborgs och Älvsborgs, synes en stark opinion förefinnas för pastoratsområdena såsom underlag för nya primärkommuner (s. 287 f.).

Det är emellertid givet, att icke alla pastorat lämpa sig såsom nya primärkommuner. Först och främst må erinras att, i den mån stad eller köping ingår i ett flerförsamlingspastorat, blott de i pastoratet ingående landskommunerna böra bilda den nya kommunen. Där — undantagsvis — ett dylikt pastorat, förutom stad eller köping, omfattar endast en landskommun av måhända obetydlig storlek (mindre än 1,500 inv.), torde man kunna tills vidare lämna dennas omfattning orubbad och söka att medelst indelningsändring enligt indelningslagen, kommunalförbund eller dylikt undanröja de största olägenheterna härav. Det är vidare tänkbart, att i särskilda fall två angränsande pastorat kunna sammanföras till en borgerlig kommun.

Med en förstoring på angivet sätt av småkommunerna kan man ifrågasätta, huruvida ej kommunalfullmäktigeinstitutionen bör bliva obligatorisk för samtliga landskommuner. En given konsekvens härav och av grunderna för lagen om skolstyrelse i vissa kommuner skulle bliva, att folkskoleväsendet — i den mån detta fortfar att vara en kommunal angelägenhet — kommer

att helt kommunaliseras och alltså enhetlighet härutinnan råda över hela landet. Undantag synes böra göras blott där särskilda skäl påkalla avvikelser, t. ex. där ett skoldistrikt består av en landskommun jämte i dess centrum belägen köping. Antalet utdebiteringsområden skulle genom en sådan sammandragning av landskommunerna, i stort sett till överensstämmelse med pastoratsterritorierna (köpingar och städer frånräknade), nedskäras från omkring 2,400 till c:a 1,300. Ungefär 480 landskommuner bleve oberörda av sammandragningen. Den sålunda berörda frågan torde emellertid icke kunna tillförlitligen bedömas utan ytterligare utredning.

Vad angår den av beredningen under alt. II) diskuterade sammanslagningen av landskommuner till än större enheter, motsvarande landsfiskalsdistrikt eller härad, synes kollegiet mot en sådan lösning kunna, förutom vad beredningen själv anfört, invändas, att man här saknar en bestående förvaltningsorganisation att anknyta till.

Beredningen har (s. 234, 235) erinrat därom, att behov kunde tänkas uppkomma av utvidgad befogenhet för Kungl. Maj:t att förordna om sammanslagning av fattigvårdssamhällen och skoldistrikt till större enheter. Då de förvaltningsuppgifter, som tillkomma dylika samhällen och distrikt, omfatta huvudparten av de primärkommunala uppgifterna, torde även beredningens nämnda erinran peka på den lösning av det primärkommunala indelningsproblemet, som kollegiet ovan ifrågasatt. Erfarenheten giver vid handen, att ett regleringsarbete på grundval av gällande lagstiftning icke kan få någon större verkan för det avsedda syftet. Ett genomförande med stöd av ny lagstiftning av den av kollegiet ifrågasatta indelningsregleringen skulle visserligen icke medföra någon större direkt effekt i skatteutjämningshänseende, men på densamma skulle säkerligen följa avsevärda indirekta vinster, möjlighet till en med den nuvarande indelningen svårgenomförbar koncentration såväl av skolväsendet som anstaltsvården samt därmed nedläggande av icke erforderliga skolor och ålderdomshem (jfr s. 79, 120, 327 f). Det lär vidare såsom en följd därav kunna förväntas ett bättre urval vid besättande av de kommunala förvaltningsuppdragen samt en minskning av det av beredningen (s. 79 ff., 135) påtalade slöseri med kapital och arbetskraft, som till väsentlig del framkallats av uppgiftens splittring på för många enheter. För framtiden komme behovet av partiella indelningsändringar (överflyttningar) säkerligen att minskas; och, i den mån uppkommande sådana fall hänförde sig till de utvidgade kommunerna, kunde de i regel lättare tillgodoses därför att de nya kommunerna hade en bredare ekonomisk bas än de gamla.

Antalet landskommuner i riket ordnade länsvis efter folkmängdens storlek. År 1938.

Bilaga 4.

L ä n	Under 100 inv.	100- 200	200- 300	300- 400	400- 500	500- 600	600- 700	700- 800	800- 900	900- 1,000	1,000- 1,100	1,100- 1,200	1,200- 1,300	1,300- 1,400	1,400- 1,500	1,500- 2,000	Över 2,000 inv.	Summa kom- muner
Stockholms	—	2	4	3	6	5	16	6	4	5	5	3	4	3	5	10	31	112
Uppsala	—	4	4	9	10	7	5	8	3	6	5	3	1	2	3	5	11	86
Södermanlands	—	—	5	4	6	8	1	6	5	7	4	8	3	6	—	10	16	89
Östergötlands	—	1	5	9	9	11	13	12	10	5	13	7	3	6	12	8	21	145
Jönköpings	—	2	2	9	7	10	9	4	9	7	6	8	7	4	9	13	22	128
Kronobergs	—	1	1	5	3	5	3	4	4	4	6	5	6	5	1	5	28	86
Kalmar.....	—	1	—	6	4	8	5	8	4	2	4	2	10	2	4	17	29	106
Gotlands	—	3	16	20	16	11	8	2	10	1	1	—	—	2	—	1	—	91
Blekinge	—	—	—	1	1	—	1	—	1	1	1	2	1	—	1	3	23	36
Kristianstads	—	—	1	3	13	4	4	11	6	9	14	4	7	9	4	25	33	147
Malmöhus	—	11	17	21	21	20	17	13	15	11	15	12	8	2	8	23	21	235
Hallands	—	—	2	10	1	8	3	11	5	5	5	2	2	5	1	10	16	86
Göteborgs o. Bohus..	—	—	—	—	6	8	1	3	3	6	4	5	5	4	3	16	23	87
Älvsborgs	1	8	14	27	20	14	18	17	13	8	11	6	10	4	2	16	28	217
Skaraborgs	—	18	33	32	35	21	26	16	11	18	8	10	5	4	1	11	10	259
Värmlands	—	—	1	1	3	2	4	2	2	2	6	2	1	4	2	17	39	88
Örebro	—	—	1	3	—	2	1	2	—	2	2	2	1	4	5	8	27	60
Västmanlands.....	—	—	—	4	3	5	2	4	1	5	3	3	7	2	2	9	16	66
Kopparbergs	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	1	1	—	1	10	37	52
Gävleborgs	—	—	1	—	—	1	—	1	—	1	—	1	1	1	1	7	38	53
Västernorrlands	—	—	—	—	1	—	1	—	—	2	1	3	3	2	—	8	42	63
Jämtlands	—	—	1	1	2	2	—	1	3	1	1	8	2	1	2	12	24	61
Västerbottens	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	3	25	30
Norrbottns.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	23	25
Riket	1	51	108	169	167	153	138	131	110	108	116	97	89	72	67	249	582	2,408