

Nr 236.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner m. m.; given Stockholms slott den 29 mars 1946.

Under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över social-ärenden för denna dag vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att *dels* antaga härvid fogade förslag till lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner, *dels ock* bifalla det förslag i övrigt, om vars avlåtande till riksdagen föredragande statsrådet hemställt.

GUSTAF.

Eije Mossberg.

F ö r s l a g

till

L a g**rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner.**

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

För att möjliggöra genomförandet av en med hänsyn till de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet samt förhållandena i övrigt lämplig indelning av riket i borgerliga kommuner skall en allmän översyn av kommunindelningen äga rum i enlighet med vad i denna lag sägs.

Vid indelningsändring i anledning av översynen må, när förhållandena därtill föranleda, kommuner sammanläggas utan hinder av vad eljest är stadgat om villkor för ändring i kommunal indelning.

2 §.

För ändamål som i 1 § sägs skall varje länsstyrelse verkställa utredning i vad mån genom sammanläggning av kommuner en ändamålsenligare kommunindelning inom länet kan vinnas.

Till biträde vid utredningen äger länsstyrelsen förordna därtill lämpad person. Där länsstyrelsen det begär, må kammarkollegiet förordna tjänsteman i kollegiet eller annan att biträda länsstyrelsen vid utredning av särskild fråga.

Under utredningen skall tillfälle beredas representanter för kommunerna att framföra sina synpunkter.

3 §.

Med ledning av utredningen skall länsstyrelsen uppgöra preliminärt förslag till indelning av länet i kommuner. Över förslaget skall yttrande inhämtas från de av ifrågasatta indelningsändringar berörda kommunerna.

4 §.

Sedan utredningen slutförts, skall länsstyrelsen upprätta slutligt förslag till kommunindelning. Förslaget ävensom övriga handlingar i ärendet skola insändas till kammarkollegiet, som har att med eget utlåtande jämte den ytterligare utredning, som må finnas erforderlig, överlämna ärendet till Konungen.

5 §.

Fastställs ny kommunindelning inom visst län skola, där så finnes nödigt, de av indelningsändringen berörda kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden ordnas genom sådan uppgörelse, som avses i lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.

Har efter den 1 januari 1944 kommun, som genom indelningsändringen uppgår i nybildad kommun, i syfte att undandraga sig kostnader, som bort gäldas genom utdebitering i förstnämnda kommun, underlåtit att i erforderlig omfattning verkställa dylik utdebitering eller obehörigen förfogat över kommunens tillgångar, må Konungen vid fastställande av uppgörelse som i första stycket sägs förordna, att under visst antal år särskild kommunalskatt skall påföras inom den del av den nybildade kommunen, som motsvarar förstnämnda kommun. Närmare bestämmelser om uttagande av sådan särskild kommunalskatt meddelas av Konungen.

6 §.

Kostnaderna för utredning som i denna lag avses skola gäldas av allmänna medel.

7 §.

I den mån ej annat följer av vad ovan sagts gäller vad i lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning är stadgat jämväl med avseende å förfarande enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1946.

*Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 29 mars
1946.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern HANSSON, statsråden WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL,
GJÖRES, ERLANDER, DANIELSON, VOUGT, MYRDAL, ZETTERBERG, NILSSON,
STRÄNG, ERICSSON, MOSSBERG.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anför statsrådet Mossberg:

I. Inledning.

Genom Kungl. Maj:ts beslut den 30 juni 1943 erhöll chefen för socialdepartementet bemyndigande att tillkalla högst sju sakkunniga för att utreda frågan om åstadkommande av en mera rationell kommunal indelning och framlägga därav föranledda förslag. I sitt anförande till statsrådsprotokollet framhöll departementschefen, att man borde inrikta sig på att med det snaraste få samtliga de spörsmål utredda, som vore en förutsättning för ett ställningstagande till frågan om en allmän, hela landet omfattande och i ett sammanhang företagen kommunal nyindelning. Efter att hava berört vissa av riksdagen gjorda framställningar om utredning av frågan om ändrad lagstiftning rörande kommunindelningen ävensom det av socialvårdskommittén i dess betänkande angående socialvårdens organisation m. m. framlagda förslaget till inrättande av socialvårdskommuner anförde departementschefen.

Den nyindelning, varom i det föregående varit tal, har avsett uteslutande den borgerliga kommunen och icke vare sig socknen såsom kameral enhet eller den kyrkliga församlingen. Uppenbarligen skulle utredningsarbetet betydligt kompliceras och fördröjas, om såsom mål för utredningen uppställdes att bringa socken-, församlings- och kommunområdena att sammanfalla. En annan sak är, att utredningen måste undersöka, i vad mån dess förslag får sådana verkningar, att nya eller ändrade bestämmelser erfordras inom de områden, som reglera socknens eller församlingens rättsförhållanden. Då folk- och fortsättningsskolväsendet i små landskommuner och i församlingar, som bestå av mera än en kommun, utgör en församlingsangelägenhet men eljest en den borgerliga kommunens angelägenhet, är det uppenbart,

att genomförandet av en rationellare skoldistriktsindelning måste få verkningar även för vissa kyrkliga församlingar.

Icke minst hänsynen till pågående reformarbete på socialvårdens område gör det angeläget, att den här ifrågasatta utredningen sker med all skyndsamt. Såväl på grund härav som med hänsyn till angelägenheten av att principerna för nyindelningen på ett tidigt stadium underställas statsmakternas prövning bör utredningen utmynna i ett förslag till förändrad lagstiftning angående ordning och villkor för ändring i kommunal indelning, i vilket riktlinjerna för indelningsändringen uppdragas utan att i samband därmed ett i detalj utarbetat förslag till nyindelning av hela riket i primärkommuner framlägges. I anslutning till utarbetandet av nyssnämnda riktlinjer bör förslag upprättas till generella regler om ordnandet av de ekonomiska förhållandena mellan såväl de gamla kommunerna inbördes som mellan dessa och de nybildade kommunerna. Då de för en sammanslagning erforderliga ekonomiska utredningarna rörande de olika kommunernas donationer, fonder och annan egendom i många fall torde i och för sig bliva av invecklad natur, böra, med hänsyn till intresset att indelningens genomförande ej skall draga för långt ut på tiden, de i samband med utredningen utarbetade generella reglerna göras så enkla och schematiska som möjligt.

Med stöd av det givna bemyndigandet tillkallade departementschefen som sakkunniga landshövdingen Malte Jacobsson, ordförande, ledamöterna av riksdagens andra kammare J. E. G. Fast, Nässjö, och G. E. Nilsson, Varberg, redaktören A. Olsson, Mora, ledamoten av riksdagens första kammare I. Persson, Skabersjö, kammarrådet E. H. Schalling och dåvarande undervisningsrådet, nuvarande t. f. statssekreteraren J. J. E. Weijne.

De sakkunniga, som antagit namnet kommunindelningskommittén, ha överlämnat dels i juni 1944 en av ledamoten, kammarrådet Schalling utarbetad översikt över den lantkommunala författningsregleringens historia med särskilt avseende å landsbygdens primärkommuner (SOU 1944: 37) och dels den 26 september 1945 betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945: 38). I anslutning till huvudförslaget har kommittén i detta betänkande jämväl framlagt särskilda förslag rörande landskommunernas förhållande till tätorts- och samhällsbildningen samt angående kommunala samarbetsnämnder. I en särskild volym ha som bilagor till betänkandet fogats redogörelser för vissa undersökningar rörande större och mindre kommuners lämplighet såsom förvaltningsenheter för särskilda grenar av kommunalförvaltningen (SOU 1945: 39).

Över kommitténs förslag ha efter remiss yttranden avgivits av justiekanslersämbetet, socialstyrelsen, pensionsstyrelsen, medicinalstyrelsen, samtliga länsstyrelser (med överlämnande av yttranden från landstingens förvaltningsutskott, de mindre städerna, flertalet köpingar och municipalsamhällen samt en femtedel av landskommunerna, varav hälften mindre kommuner, en fjärdedel medelstora och en fjärdedel större kommuner), byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, statistiska centralbyrån, skol-

överstyrelsen, lantmäteristyrelsen, socialvårdskommittén, svenska landskommunernas förbund, svenska landstingsförbundet, svenska stadsförbundet samt svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet.

II. Motiveringen för en ny kommunindelning.

Kommittén.

1. Historiska betingelser.

För förståelsen av den ifrågasatta indelningsändringens innebörd och historiska följdriktighet har kommittén ansett det angeläget att belysa huvuddragen i den kommunala självstyrelsens utveckling i vårt land samt omständigheterna vid de nuvarande borgerliga kommunernas tillkomst. Kommittén erinrar i en återblick på den förut nämnda historiken (SOU 1944: 37) om att de borgerliga kommunerna bildats först genom 1862 års kommunallagstiftning och att det redan vid förberedelserna till denna lagstiftning gjorts invändningar beträffande de mindre socknarnas lämplighet som kommuner.

Av historiken framginge, att såväl häraderna som prosterierna och pastoraten i olika sammanhang varit ifrågasatta såsom borgerliga primärkommuner. Vid behandling å 1859—1860 års riksdag av frågan om den borgerliga kommunindelningen och om de särskilda kommunområdenas storlek hade ständerna funnit skäl tala för att anknyta landskommunernas områden till häradsindelningen. Ständerna hade emellertid lämnat utan erinran kommunallagstiftningskommitténs förslag, att i regel varje socken skulle bilda en kommun för sig, under hänvisning bland annat till att kommitterade meddelat bestämmelser om rätt för flera socknar att under vissa förbehåll förena sig till gemensam kommunalförvaltning. Riksdagens förhoppning om att de mindre socknarna frivilligt skulle förena sig till större kommuner, hade emellertid icke infriats.

2. Kommunindelningen och den kommunala förvaltningens utveckling.

Kommittén framhåller, att den borgerliga primärkommunindelningen på landsbygden genom sin omedelbara anknytning till sockenindelningen kommit att kännetecknas av stor oregelbundenhet och stark splittring. Kommittén har i kapitel 3 (sid. 22—38) av sitt betänkande statistiskt belyst detta förhållande. Sin redogörelse för kommunindelningens oregelbundenhet i vad avser folkmängdsförhållandena sammanfattar kommittén sålunda.

Medelfolkmängden i de egentliga landskommunerna utgör för hela riket 1 611 invånare. Växlingarna äro emellertid stora. Minsta folkmängden i hela riket har Norra Säm i Älvsborgs län med endast 78 invånare. Största folkmängden har Skellefteå landskommun med 24 926 invånare. De lägsta

medeltalssiffrorna uppvisa de typiska småkommunlänerna, Gotlands, Skaraborgs och Malmöhus län, med 491 resp. 693 och 919 invånare per kommun. Skaraborgs, Malmöhus och Älvsborgs län uppvisa största antal kommuner per län, nämligen 255 resp. 232 och 215 kommuner. De större kommunerna med över 6 000 invånare uppgå endast till 85. 203 kommuner ha mellan 3 000—6 000 invånare. Det övervägande antalet, 2 055, har under 3 000 invånare. Icke mindre än 526 eller 22,4 procent av samtliga ha mindre än 500 invånare. 1 176 eller 50,2 procent av samtliga ha mindre än 1 000 invånare. 1 813 eller 77,4 procent av samtliga ha mindre än 2 000 invånare. Av Gotlands 90 kommuner ha 86 eller icke mindre än 95,6 procent mindre än 1 000 invånare. Av Skaraborgs 255 kommuner ha 212 eller 83,1 procent mindre än 1 000 invånare.

Beträffande den inverkan, som den pågående folkminskningen på landsbygden haft och kan väntas komma att ha på landskommunernas befolkningssiffror, anför kommittén.

Antalet landskommuner med ett invånarantal under 500 har ökat från 450 år 1930 till 524 år 1943. Motsvarande antal år 1910 var endast 388, vilket visar landsbygdens hastiga avfolkning de senaste årtiondena. Antalet småkommuner med mindre än 500 invånare har alltså under tiden 1910—1943 ökat med 35 procent och anledning finnes till antagande att denna utveckling kommer att fortgå. Ehuru siffrorna icke äro fullt jämförliga, kan nämnas, att antalet landsförsamlingar med folkmängder under 500 invånare år 1880 uppgick till endast 316, vilket innebär en ökning för tiden 1880—1943 med 66 procent.

Befolkningssiffrorna visa en stigande riksbefolkning, en sakta och oavbrutet fallande landsbygdsbefolkning och en starkt stigande tätortsbefolkning. Landsbygdens tillbakagång skedde mera långsamt under 1800-talets sista decennier, men under det innevarande århundradet har folkminskningen på den egentliga landsbygden skett så mycket snabbare, eller i runt tal från 3,5 miljoner år 1900 till 2,8 miljoner år 1940; en minskning alltså med en femtedel på 40 år. Det är anmärkningsvärt, att folkmängdsminskningen på den egentliga landsbygden varit särskilt kraftig under den senaste femårsperioden, från 1935 till 1940. Enbart under dessa fem år minskade folkmängden på den egentliga landsbygden med över 8 procent. Flera faktorer tala för att folkminskningen på landsbygden kommer att fortsätta.

Denna utveckling kommer att ytterligare försvaga de mindre kommunerna. Den samtidigt fortgående utvidgningen av kommunernas åligganden kommer att göra det allt svårare för de många småkommunerna att på ett tillfredsställande sätt fylla sina uppgifter.

Kommittén framhåller, att splittringen på många små enheter gör, att de enskilda kommunernas ekonomiska resurser i regel äro svaga. Beträffande kommunernas skatteunderlag anföres.

Av rikets 2 359 landskommuner hade 267 (11,3 procent) ett skattekrontal under 1 000, 451 (19 procent) mellan 1 000 och 2 000, 809 (34,2 procent) mellan 2 000 och 5 000, 420 (17,8 procent) mellan 5 000 och 10 000 samt 412 (17,4 procent) 10 000 och däröver. 53 kommuner hade under 500 skattekronor. 12 kommuner uppgick skatteunderlaget icke ens till 200 skattekronor.

Angående den kommunala förvaltningen framhåller kommittén, att denna efter år 1862 genomgått en utveckling, som i många avseenden inneburit en fullständig omgestaltning av de tidigare förhållandena. Härom anföres.

Utvecklingen innebär framför allt en standardhöjning, i mindre grad en principiell utvidgning av de kommunala verksamhetsområdena. Den sammanlagda kostnadsökningen för kommunernas verksamhet belöper till största delen å de ursprungliga kommunala huvuduppgifterna, framför allt å folkskolan och fattigvården. Begreppen folkskola och fattigvård ha emellertid fått ett helt annat innehåll än tidigare. På samma sätt förhåller det sig med flertalet övriga kommunala förvaltningsuppgifter. Förändrade förhållanden ställa helt andra krav. De ursprungliga uppgifterna ha erhållit ett nytt, mera omfattande innehåll. Nya detaljuppgifter ha tillkommit. Detaljuppgifterna ha vuxit ut till helt nya förvaltningsgrenar. Lagstiftarna ha tid efter annan fixerat den tidsenliga minimistandarden, antingen i obligatoriska föreskrifter till kommunernas allmänna efterrättelse eller såsom villkor för erhållande av statsbidrag för viss förvaltningsverksamhet eller viss anläggning.

Efter en redogörelse för de viktigaste kommunala förvaltningsuppgifternas olika utvecklingsstadier från 1800-talets mitt till våra dagar anför kommittén sammanfattningsvis följande.

Utvecklingen har medfört skärpta krav såväl på kommunernas ekonomiska prestationsförmåga som på förtroendemännens kvalifikationer. Behov av nya kommunala verkställighets- och förvaltningsorgan ha uppkommit. För tillgodoseende av samtliga uppgifter, som enligt nu gällande lagstiftning åligga kommunerna eller avses bära göras till föremål för frivillig kommunal verksamhet, kunna inemot ett trettiotal särskilda styrelser, nämnder, kommittéer eller andra organ förekomma i en och samma kommun. Samtliga dessa äro visserligen icke obligatoriska men antalet ger en uppfattning om den fullt utbildade kommunala organisationens omfattning.

Det torde icke finnas anledning att antaga, att de kommunala uppgifterna för framtiden komma att minska. Visserligen resas, bl. a. till följd av de små kommunernas allt mer påtagliga oförmåga att följa med i utvecklingen, från olika håll starka krav på förstärkning eller övertagande av landstingen av särskilda primärkommunala uppgifter. Starka skäl tala emellertid för bibehållande av den lokala kommunala självstyrelsen, som i många avseenden kan uppvisa klara fördelar framför en mera centraliserad förvaltning. Tendensen att ytterligare utöka kommunernas verksamhetsområden med nytillkommande samhällsuppgifter torde också vara ännu starkare än avlastningstendensen. Man torde därför få förutsätta, att den primärkommunala förvaltningens utveckling ännu icke nått sin kulmen, även om utvecklingen försvåras till följd av de små kommunernas bristande förmåga att på ett tillfredsställande sätt handha förvaltningsuppgifterna.

3. Hittills tillämpade eller ifrågasatta utvägar att undanröja eller minska olägenheterna av småkommunerna.

Rörande de försök, som hittills gjorts att undanröja eller minska olägenheterna av småkommuner, lämnas i betänkandet en ingående redogörelse. Denna sammanfattas på följande sätt.

Vid lagstiftningen rörande kommunala förvaltningsuppgifter, och särskilt när det gäller att höja den kommunala verksamhetens allmänna standard inom en viss förvaltningsgren och att skapa förutsättningar för ett bättre tillgodoseende av tidsenliga krav, ha olägenheterna av de alltför små kommunerna åter och åter kommit till synes. Lagstiftarna ha försökt olika utvägar att undanröja eller minska olägenheterna.

I vissa fall ha lagstiftarna överlämnat åt kommunerna själva att frivilligt förena sig till gemensamma förvaltningsenheter. I andra fall ha de lämnat Kungl. Maj:t eller länsstyrelserna mer eller mindre vidsträckt befogenhet att även mot kommunernas vilja förena dem till större förvaltningsenheter. Formerna för samverkan mellan kommunerna ha reglerats genom en särskild lag om kommunalförbund. För särskilda uppgifter ha lagstiftarna för att skapa lämpliga förvaltningsdistrikt föreskrivit eller förutsatt en helt ny indelning av riket i dess helhet. Därvid har större eller mindre hänsyn tagits till kommunindelningen, beroende på om den ifrågavarande angelägenheten bibehållits såsom kommunal, fastän den formellt anknutits till specialkommuner, i vilka primärkommunerna ingå (t. ex. polisväsendet enligt 1925 års lag), eller om den överflyttats till landstinget (t. ex. barnmorskeväsendet och distriktsvården).

Den bekvämaste utvägen att möjliggöra en höjning av den kommunala verksamhetens standard inom små och fattiga kommuner och att stimulera den kommunala verksamheten överhuvud har varit att lämna statsbidrag till verksamheten. Denna utväg har också kommit att få den allra största betydelsen som korrektiv mot den irrationella kommunindelningen. Landstingsbidragen ha spelat en mindre men dock, särskilt i vad avser fattigsjukvården, betydelsefull roll.

Överflyttning till landstinget eller staten av primärkommunala uppgifter synes bli en naturlig följd av å ena sidan fruktlösa försök att få till stånd rationella förvaltningsområden genom samverkan mellan kommuner och å andra sidan den kommunala självstyrelsens undergrävande genom ökade statsbidrag och samtidigt därmed ökat statligt inflytande över förvaltningsgrenen.

Beträffande kommunalförbunds lagstiftningen framhåller kommittén, att denna avsåg att skapa bättre förutsättningar för samarbete genom att närmare reglera formerna för kommunal samverkan. Man hyste vid lagens tillkomst stora förhoppningar om att kommunalförbundsinstitutionen skulle vinna en vidsträckt och för den kommunala förvaltningen betydelsefull användning. Det område, för vars snabba utveckling man framför allt hoppades att kommunalförbunden skulle verka stimulerande, var den slutna fattigvården. Kommunerna visade sig emellertid synnerligen oförstående och misstänksamma gentemot förbundsinstitutionen. De relativt få fattigvårdsförbund, som uppstodo, hade i det stora hela bildats på måfå utan någon egentlig planmässighet. I syfte att åstadkomma en förbättring härutinnan hade Kungl. Maj:t den 7 mars 1929 uppdragit åt länsstyrelserna att efter samråd med vederbörande upprätta planer dels för länets indelning i kommunalförbund för fattigvårdsanstalter och dels för sammanförande av länets kommuner i lämpligt avpassade fattigvårdssamhällen. Kommittén säger sig ha funnit, att de uppgjorda planerna i allmänhet endast ofullständigt

realiserats. Enligt de av länsstyrelserna uppgjorda planerna skulle cirka 300 fattigvårdsförbund ha varit erforderliga för anstaltsfrågans lämpliga lösning. Sammanlagda antalet kommunalförbund för fattigvård, som bildats under tiden t. o. m. 1942 års utgång, uppginge till 200. Av dessa hade emellertid 6 åter upplösts. Till de bestående förbunden vore anslutna 739 kommuner. De förbund, som kommit till stånd, vore ingalunda alltid i överensstämmelse med de uppgjorda planerna. I många fall hade de kommuner, vilka som grannar bort förena sig om en gemensam anstalt, icke kunnat komma överens. Kommunalförbundens verksamhetsområden hade därför på åtskilliga håll blivit oregelbundna och splittrade.

Kommittén framhåller, att de flesta kommunalförbunden tillkommit för polisväsendets ordnande. Enligt kommitténs mening berodde detta på att länsstyrelse ex officio ägde förordna om sådant förbunds bildande. Efter tillkomsten av 1925 års polislag hade intill 1942 års utgång bildats 237 polisförbund, omfattande 942 kommuner. Emellertid hade sedermera 8 av dessa förbund upplösts. För brandväsendets ordnande funnes 1 januari 1943 31 kommunalförbund, omfattande 101 kommuner. För skolväsendets ordnande hade till samma dato tillkommit 13 kommunalförbund, av vilka 4 åter upplösts. Antalet i de kvarvarande förbunden ingående kommuner uppginge 1 januari 1943 till 29. För olika med hälso- och sjukvården sammanhängande ändamål hade 1925—1942 bildats tillhoppa 30 kommunalförbund, av vilka 8 upplösts. De bestående förbunden omfattade 147 kommuner. För andra ändamål hade intill utgången av år 1944 bildats 6 kommunalförbund, omfattande 12 kommuner. Kommittén uttalar sammanfattningsvis.

Den 1 januari 1943 funnos sammanlagt 509 kommunalförbund, i vilka ingingo sammanlagt 1 410 kommuner. Av dessa voro 555 kommuner samtidigt medlemmar i två eller flera kommunalförbund. Om man samtidigt får veta, att 145 kommuner voro förenade i 68 gemensamma skoldistrikt samt att 383 kommuner voro förenade i 171 polisdistrikt, som icke voro organiserade som kommunalförbund, får man en god bild av den splittning som föreligger i den primärkommunala ekonomiska förvaltningen.

Samverkan mellan socknarna i helt gemensamma kommuner eller specialkommuner och kommunalförbund för speciella förvaltningsuppgifters tillgodoseende har, såsom framgår av det föregående, icke kommit till användning i den utsträckning lagstiftarna avsett. Olägenheterna med småkommunsystemet ha framförallt avhjälpas genom att staten och landstinget i allt större utsträckning lämnat bidrag till kostnaderna för den kommunala verksamheten eller helt övertagit särskilda uppgifter.

Kommittén lämnar på sid. 84—92 en redogörelse för tendensen till överflyttning från primärkommunerna till landstinget eller staten av primärkommunala uppgifter eller av kostnader för dylika uppgifter. Till denna redogörelse må här få hänvisas. Kommittén uttalar.

Utvägen att lämna statsbidrag till kommunal verksamhet avviker från vad som från början synes hava varit lagstiftarnas avsikter. Förmånen av

lokal självstyrelse innebar i sig en skyldighet att svara för de kostnader, som förvaltningsbestyrens fullgörande medförde. Förespråkarna för den kommunala självstyrelsen hävdade, att kommunalstyrelsen i sin verksamhet ej borde vara beroende av statens understöd. För att vara till verklig nytta måste den äga självständighet.

4. Den kommunala självstyrelsens kris.

I ett särskilt kapitel, benämnt »Den kommunala självstyrelsens kris», sammanfattar kommittén sin bedömning av den hittillsvarande utvecklingen av den kommunala självstyrelsen. I samband därmed finner kommittén det erforderligt att klargöra vår kommunala självstyrelses innebörd och betydelse i administrativt och politiskt hänseende.

Angående syftet med den moderna lokala självstyrelsen anför kommittén.

1800-talets strävanden att reglera och stärka den kommunala självstyrelsens organisation och att utvidga dess verksamhetsområden hade två i viss mån sammanfallande men i viss mån skilda huvudsyften. De kommunala reformrörelserna syftade *dels* till ett rent praktiskt förvaltningstekniskt mål, nämligen att skapa självständiga lokala förvaltningsorgan, vilka på ett smidigare och billigare sätt än en ytterligare utvidgad central förvaltningsorganisation skulle kunna främja materiell och andlig utveckling överallt i riket med tillvaratagande av de särskilda orternas intressen och möjligheter, *och dels* till ett mera utpräglat politiskt mål, nämligen att bereda folkets breda lager tillfälle till att deltaga i de allmänna angelägenheternas förvaltning, varigenom man ville vinna å ena sidan en medborgerlig fostran till ansvarskänsla och politiskt omdöme hos folket och å andra sidan en spärr mot en allt för långt gående centralisering av förvaltningens detaljer med därav följande byråkratisk statskontroll och politisk ofrihet.

Kommittén uttalar, att syftemålen med den kommunala självstyrelsen i stort sett uppnåtts och anför.

Den kommunala självstyrelsen såsom en komplettering till den statliga förvaltningsorganisationen har visat sig vara ett praktiskt och billigt lokal-förvaltningssystem, som under utvecklingens gång fått en alltmera omfattande användning. Den kommunala självstyrelsens organ ha under de gångna åren i stort sett utan att medföra några större organisationskostnader ständigt stått till buds överallt i riket för att omhändertaga och ordna sådana allmänna angelägenheter, som ortsbefolkningen själv eller statsmakterna funnit anledning göra till föremål för kommunal verksamhet. Den kommunala självstyrelsen har berett möjlighet till lokala initiativ, vilka — om de av den fria lokala opinionen befunnits värdefulla — så småningom vunnit allmän anslutning och kanske slutligen gjorts till laglig skyldighet för samtliga kommuner. Vilka möjligheter till fri och sund utveckling ett sådant system innebär i jämförelse med ett uppifrån i detalj dikterat, reglerat och kringskuret statsförvaltningssystem ligger i öppen dag. De kommunala beslutande organen och förtroendemännen ha givetvis haft växlande förutsättningar att kunna fullgöra sina uppgifter. I stort sett torde man emellertid kunna giva förtroendemännen det vitsordet, att de med stort intresse, noggrannhet och oegennyttia försökt att göra sitt bästa till gagn för

den egna kommunen. Många tusenden av högt förtjänta dugliga och kunniga medborgare ha under årens lopp gjort betydande insatser i den kommunala verksamheten, och deras initiativförmåga, klokhet och praktiska erfarenhet ha just tack vare den kommunala självstyrelsen kommit det allmänna till del.

Den kommunala självstyrelsens allra största förtjänster torde emellertid ligga på det politiska området. Den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land i motsats till i de flesta andra länder, torde i väsentlig mån få tillskrivas den insikt i samhällsproblemen, den förståelse för allmänna och enskilda behov och intressen och den känsla av gemensamt ansvar för allmänt väl, som självstyrelsen i kommunerna har förmedlat till folkets breda lager. I den kommunala självstyrelsen har vårt demokratiska samhällssystem sin säkraste förankring.

Kommittén anser sålunda, att vad som brustit icke berodde på att den kommunala självstyrelsen såsom system visat sig otillfredsställande utan i väsentlig mån därpå att systemet överallt knutits till den urgamla sockenindelningen utan hänsyn till att socknarna inom många landsdelar redan från början varit uppenbart olämpliga såsom kommunala självstyrelsenheter och blivit det i ännu högre grad, ju mera utvecklingen fortskridit och de kommunala förvaltningsuppgifterna blivit allt mera omfattande och krävande.

Vidare finner kommittén, att strävandena att åstadkomma mera lämpliga förvaltningsområden visserligen hade åstadkommit resultat, men att dessa, även om de inneburit fördelar för vissa förvaltningsuppgifters organisation, knappast kunde anses hava inneburit en förstärkning av den primärkommunala organisationen. Kommittén anför härom.

I vad strävandena avsett frivillig samverkan mellan kommunerna ha de — även om vissa i regel lokalt begränsade resultat uppnåtts — i stort sett misslyckats på grund av kommunernas motvilja mot samarbete. Författningarnas anvisningar om kommunal samverkan ha i flera fall lämnats helt obeaktade. Kommunalförbundsinstitutionen har fått en förhållandevis vidsträckt användning, men där bildandet av kommunalförbund skett frivilligt, har detta ofta skett utan klart system och tillräcklig konsekvens. Överflyttningen av viktiga kommunala uppgifter från primärkommunernas beslutande och verkställande organ till en för flera kommuner gemensam förbundsledning innebär en splittring och ett försvagande av primärkommunernas självstyrelse. Primärkommunerna degraderas, få sitt verksamhetsområde beskuret och sitt inflytande inskränkt. Överförs olika uppgifter till särskilda specialkommuner med sinsemellan olika territorier, såsom för närvarande ingalunda är ovanligt, blir splittringen ännu större. Ett flertal olika beslutande organ få avgörandet i fråga om primärkommunens finanser. En enhetlig budgetbehandling och en planmässig finansförvaltning omöjliggöras. Primärkommunens existens såsom självständig förvaltningsenhet blir, sedan kommunen berövats sina viktigaste uppgifter, meningslös.

Vad beträffar strävandena att överflytta ursprungligen primärkommunala uppgifter på landsting eller stat, uttalar kommittén, att olägenheterna

av småkommunsystemet i vissa fall därvid spelat en avgörande roll. Kommittén framför härutinnan följande synpunkter.

Svårigheterna att inom småkommunerna åstadkomma en tidsenlig effektiv förvaltning framtvinga en helt ny organisation, som är oberoende av kommungränserna. För att förenkla förvaltningen gör man också — samtidigt eller, såsom skedde beträffande barnmorskeväsendet, i en senare etapp — organisationen helt oberoende av kommunerna. Överflyttningen sker desto lättare och blir desto starkare motiverad, ju större andel i kostnaderna för verksamheten, som tidigare överflyttats å staten eller ev. landstinget, och ju större inflytande staten, respektive landstinget skaffat sig över verksamheten.

Kommittén belyser därefter statsbidragsgivningens konsekvenser för utvecklingen av den kommunala självstyrelsen och anför.

Statsbidragen ha kommit att spela en allt större roll i kommunernas budget. Den ursprungliga principen, att rätten till självstyrelse skulle innebära icke endast administrativt utan även ekonomiskt ansvar för de från staten delegerade självstyrelseuppgifterna, har icke kunnat upprätthållas. Det politiska intresset av kommunernas ekonomiska oberoende av statsunderstöd och självständighet gentemot statsmakten har måst vika för rent praktiska hänsyn.

Statsbidragssystemet har sina mycket stora fördelar såsom ett bekvämt och pålitligt sätt att direkt öka kommunernas prestationsförmåga. Men det har också i sin nuvarande omfattning allvarliga nackdelar. Så länge det användes endast som hjälpåtgärder åt ett relativt fåtal kommuner, vilka på grund av särskilt ogynnsamma förutsättningar äro handikapade i sin kommunala verksamhet i förhållande till de övriga, finns det knappast anledning till betänkligheter. Icke heller kan någon berättigad invändning resas, när lämpligt avpassade statsbidrag användas för att uppmuntra kommunerna till utveckling av den kommunala verksamheten inom olika grenar eller när viss måttlig del av kostnaderna för en statligt betonad kommunal verksamhetsgren täckes av statsmedel, om blott statsbidragen utgå till självständigt handlingskapabla kommuner och avvägas så att den kommunala bestämmanderätten och det kommunala ekonomiska ansvaret alltjämt kan upprätthållas.

Det kritiska stadiet inträder när förhållandet blir sådant, att en part beslutar om utgiften, under det att en annan part betalar hela eller huvudparten av kostnaden. I sådant fall måste nödvändigt ett kontrollsystem införas, som högradigt inskränker den kommunala självständigheten. En tillfredsställande kontroll är i regel mycket svår att genomföra. Den måste med nödvändighet medföra bl. a. detaljerade föreskrifter om medlens användning. Härmed följer icke endast ofrihet och begränsning i den kommunala bestämmelserätten. På grund av det stora antalet kommuner är särskilt hänsynstagande till de enskilda kommunernas förhållanden i regel icke möjligt. De generella föreskrifterna verka i de särskilda fallen ofta byråkratiska och verklighetsfrämmande. Detta medför irritation och olust i det kommunala arbetet. Fördelarna med den lokala självstyrelsens fria bedömande kunna icke komma till sin rätt. Känslan av att självstyrelsen i själva verket är en illusion, blir allt starkare. Intresset för det kommunala arbetet minskas. De kommunala organen bli — då de mindre kommunerna

i regel helt enkelt icke ha råd att ägna sig åt sådana rent lokala angelägenheter, som i kommunalvetenskapen betecknas egenförvaltning — i realiteten så gott som uteslutande verkställighetsorgan åt statsmakterna. Förtroendemännen bli paragrafbundna tjänstemän, som kräva ersättning för sitt tidsödande arbete. Sparsamheten med kommunens medel avtrubbas, då de kommunala medlen till största delen äro statsmedel.

De allt mer betydande skatteutjämningsbidragen till skattetyngda kommuner vålla särskilda bekymmer. En effektiv realprövning av behovet är mycket svår att åstadkomma. På grund av det stora antalet skattetyngda kommuner och deras starkt växlande förhållanden är det omöjligt att fastställa några rättvisa normer för bidragstilldelningen. En särskild olägenhet med småkommunsystemet, som också i detta sammanhang bör framhållas är, att småkommunerna ofta sakna tillräckliga egna resurser för att kunna begagna sig av tillgängliga statsbidrag till icke obligatoriska sociala och andra uppgifter. Kommunmedlemmarna gå därigenom miste om de förmåner, som statsbidragen avse att bereda.

Kommittén sammanfattar sina synpunkter på nu berörda problem sålunda.

Den kommunala självstyrelsen håller på att förlora sin ursprungliga innebörd och betydelse. Om den pågående utvecklingen ej hejdas, leder den oundvikligen till en allvarlig kris för den kommunala självstyrelsen. Genom specialkommuner och kommunalförbund kan man ej vinna erforderliga förbättringar i förvaltningsorganisationen. Statsbidragen föra med sig ett ökat statligt inflytande, som begränsar självstyrelsen och i vissa fall gör den illusorisk. Överflyttning av allt flera och allt viktigare kommunala förvaltningsuppgifter — antingen via specialkommuner eller direkt — till landstingen eller staten innebär ett successivt utplånande av den kommunala självstyrelsen även i formellt avseende. Det kräves effektiva åtgärder av annan art än de hittills tillämpade, om den pågående utvecklingen skall kunna hejdas. Då den yttersta anledningen till krisen till väsentlig del ligger i den irrationella kommunindelningen, torde den riktiga vägen vara att genom en ny kommunindelning skapa färre, större och mera bärkraftiga primärkommuner. Att man därvid måste göra våld på en månghundraårig tradition är ur många synpunkter beklagligt. Det torde emellertid vara fåfängt att försöka hålla den kommunala självstyrelsen vid liv, om dess utvecklingsmöjligheter skola hindras av territoriella gränser, som uppdragits med hänsyn till äldre tiders behov och förhållanden. Huvudsaken är ej kommungränsen utan den kommunala självstyrelsen såsom ett medel för en fri och sund utveckling av våra samhällsförhållanden i demokratisk anda. För den, som inser detta, torde frågan om den kommunala självstyrelsens bevarande framstå såsom ojämförligt mera betydelsefull än frågan, huruvida självstyrelsen undantagslöst allt framgent skall knytas till de gamla medeltida sockenområdena, eller om den, där socknarna utgöra uppenbart olämpliga självstyrelsenheter, bör genom en ändrad lagstiftning överföras till förvaltningsområden, som med hänsyn till nu rådande förhållanden äro mera lämpliga.

5. Kommitténs principiella ställningstagande.

I en i betänkandet förd principdiskussion rörande de fördelar och nackdelar i olika avseenden, som vore förknippade med stora och små kommuner anföres, att den största olägenheten med de små kommunerna vore deras svaga ekonomiska bärkraft. De bristande ekonomiska resurserna utgjorde ett svårt hinder, framför allt när det gällde utveckling och framåtskridande på de kommunala verksamhetsområdena. I en liten kommun gjorde sig den minsta utgift på ett besvärande sätt kännbar. Detta framtvingade en sparsamhet, som återverkade menligt på den kommunala standarden och som icke alltid i längden vore ekonomisk. Alla självständiga initiativ vore uteslutna på grund av brist på medel för deras förverkligande. Det med självstyrelsen avsedda kommunala livet stagnerade.

Den bristande tillgången på lämpliga förtroendemän och på erforderlig sakkunskap för de kommunala förvaltningsorganen i de mindre kommunerna funne kommittén även utgöra en betydande olägenhet. Det begränsade antalet till förtroendemän lämpliga personer gjorde mångsyssleriet till en nära nog ofrånkomlig konsekvens i småkommunerna. Ett flertal krävande uppdrag kunde enligt kommitténs uppfattning icke lämpligen anförtros samma person. Att antalet ärenden inom varje särskilt verksamhetsområde vore ringa, förbättrade icke vederbörandes möjligheter att sätta sig in i sina uppgifter. Tvärtom försvärades arbetet genom bristen på erfarenhet.

De sakkunniga belysa därefter kommunstorlekens betydelse för en rationell organisation av förvaltningen i allmänhet. En rationell organisation krävde dels lämpliga organ och dels lämpliga verksamhetsområden. Oberoende av verksamhetsområdets storlek och verksamhetens omfattning måste ett förvaltningsorgan för en viss uppgift fylla vissa minimikvalifikationer. På grund av den bristande persontillgången och de bristande ekonomiska resurserna hade de mindre kommunerna svårt att få till stånd effektiva förvaltningsorgan. Förvaltningsorganen måste ha tillräckligt med arbetsuppgifter för att kunna förvärva nödig erfarenhet och rutin i ärendenas handläggning samt förståelse och intresse för verksamhetens egentliga innebörd och syfte. Kommittén ansåge det mera rationellt att låta *ett* kvalificerat organs kunnighet och erfarenhet komma till användning inom ett jämförelsevis stort område än att för särskilda småområden tillsätta två eller flera särskilda organ, även om förvaltningskostnaderna inom den större enheten på grund av de större avstånden skulle bli något dyrare. Alltför stora avstånd kunde emellertid innebära betydande olägenheter. När folkmängden nått en sådan storlek, att en fullt effektiv förvaltning för samtliga grenar av den kommunala verksamheten vore möjlig även med hänsyn till den sannolika framtida utvecklingen, borde man därför enligt kommittén icke utan särskilda skäl eftersträva ytterligare sammanslagning.

I betänkandet påpekas vidare, att splittringen i ett stort antal kommuner vållade de statliga tillsynsorganen ett betydande merarbete såväl när det gällde direkt inspektion och kontroll som när fråga vore om infordrande av uppgifter m. m.

En granskning av kommunindelningsproblemet ur ekonomiska synpunkter har givit kommittén anledning framhålla, att anordningar, befattningar och inrättningar, som bleve för dyra, om kostnaderna skulle slås ut på ett fåtal invånare och skattekonor, med god ekonomi kunde genomföras inom en större kommun, där anordningens, befattningshavarens eller inrättningens kapacitet kunde till fullo utnyttjas.

I betänkandet beröres även den sida av problemet, vilken sammanhänger med behovet och betydelsen av kommunala tjänstemän. Det framhålles, att en tidsenlig effektivisering av den kommunala verksamheten i vissa fall krävde speciell sakkunskap eller särskild rutin, vilken icke alltid kunde bli tillgodosedd inom vederbörande kommunala organ utan att särskilt biträde anlitas. Kommittén nämner såsom exempel kommunalkamrerare, hälsovårdstillsyningsmän, bostadsinspektörer, överlärare m. fl.

Frågan om i vilken utsträckning tjänstemän borde anlitas, finge enligt kommitténs uppfattning bedömas från fall till fall med ledning av de föreliggande omständigheterna. Kommittén anför härom.

Tillgången på lämpliga förtroendemän med tillräcklig tid för arbetet blir därvid i hög grad avgörande. Olika geografiska och andra förhållanden kunna göra den kommunala förvaltningen mer eller mindre krävande i olika kommuner. Förekomsten av tätorter spelar därvid en mycket stor roll. Kommunens storlek behöver icke i och för sig vara avgörande för behovet av tjänstemän, dock torde det i kommuner med mer än 2 500—3 000 personer oftast vara mest rationellt att anställa något biträde, å vilket åtminstone det rent kontorsmässiga rutinarbetet kan avlastas. Även i mindre kommuner kan emellertid kvalificerad tjänsteman vara behövlig.

Vad beträffar kostnaderna för tjänstemän i kommunalförvaltningen anför kommittén bl. a.

I regel torde förvaltningskostnaderna i kommuner med tjänstemän bli dyrare än i kommuner med enbart förtroendemän. Utvecklingen torde oundvikligen gå därhän, att arvoden i samtliga kommuner så småningom komma att anpassas med hänsyn till arbetsbördan. I de kommuner, där så redan skett, torde övergång till centraliserad förvaltning med anställda tjänstemän icke medföra större ökning av kostnaderna, än som motsvarar värdet av den mera effektiva förvaltningen. För många kommuner torde övergång till centraliserad förvaltning med tjänstemän medföra ren vinst, genom att kommunens ekonomiska intresse gentemot andra kommuner samt stat och landsting kunna bättre tillvaratagas.

Beträffande risken för tjänstemannavälde yttrar kommittén.

Om förtroendemännen verkligen sätta sig in i sina uppgifter och fullgöra sin viktiga andel i förvaltningen, torde någon risk, att tjänstemännen tillvälla sig en obehörig maktställning, icke föreligga. För en intresserad och duglig

kommunalman torde tjänstemannens biträde vara en ytterligare stimulans att grundligt sätta sig in i förekommande ärenden och att åstadkomma bästa möjliga resultat i den kommunala verksamheten. Förtroendemannen kan i samarbete med tjänstemannen förstå att skaffa sin kommun anseende och respekt icke minst ifrån de statliga tillsyningsmyndigheternas sida. På så sätt kunna de kommunala tjänstemännen, i stället för att minska förtroendemännens inflytande på förvaltningen, verksamt bidra till att stärka den kommunala självstyrelsen.

Bland de uppgifter, vilka kräva större kommunområden och sakkunnig personal, nämner kommittén särskilt medelsförvaltningen. Kommittén konstaterar, att allt fler landskommuner under de senaste årtiondena övergått till centraliserad medelsförvaltning och att under de senare åren denna tendens blivit märkbar även bland kommuner av jämförelsevis blygsam storlek. Vidare anföres.

Den kommunala medelsförvaltningen har under årens gång erhållit en allt mera stegrad omslutning. Inkomsterna av skatter, stats- och landstingsbidrag m. m. uppgå liksom utgifterna till avsevärda belopp. Tillgångar och skulder ha ökat och äro ofta av en mera rörlig beskaffenhet än tidigare. Detta förhållande ställer stora krav på samtliga medelsförvaltande organ men särskilt på kommunalnämnden, som skall handhava kommunens drätsel och hava överinseende över de särskilda styrelsernas och nämndernas förvaltning. Det är ett känt faktum, att den kommunala bokföringen och redovisningen liksom budgetbehandlingen alltför ofta icke motsvarar de krav, som böra ställas på en så omfattande medelsförvaltning. Statsmakterna ha länge haft sin uppmärksamhet riktad på behovet av en förbättrad kommunal bokföring och av en förbättrad organisation av medelsförvaltningen överhuvud i landskommunerna.

I en vid 1944 års riksdag väckt motion hemställdes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om skyndsamt utredning angående åtgärder i syfte att påskynda en mera allmän övergång till centraliserad medelsförvaltning i landskommunerna. Med hänsyn till att kommunindelningskommittén hade denna fråga under omprövning, föranledde motionen icke till någon riksdagens åtgärd.

Enligt kommunindelningskommitténs uppfattning torde den kommunala medelsförvaltningen icke kunna uppbringas till en tidsenlig nivå, så länge den nuvarande kommunindelningen består. Småkommunerna visa i gemen alltför ringa intresse för denna angelägenhet. En sammanslagning av de mindre kommunerna torde vara nödvändig för att skapa förutsättningar för medelsförvaltningens centralisering och för allmänt anlåtande av bokföringskunnig person för bokföring, bokslut och revision.

Kommittén sammanfattar sin principiella uppfattning på följande sätt.

Stora kommuner innebära åtskilliga fördelar framför de mindre kommunerna. De större ekonomiska resurserna ge bättre möjligheter att planmässigt tillgodose allmänna behov och intressen. Tillfälliga större utgifter kunna lättare balanseras. Det större förvaltningsområdet innebär en betydelsefull skatteutjämning. Det ger möjligheter till en mera rationell organisation av förvaltningen i allmänhet. Tillgången på lämpliga förtroendemän och erforderlig sakkunskap för de kommunala förvaltningsorganen är större. Förvalt-

ningsorganen erhålla inom det större verksamhetsområdet en ökad erfarenhet och rutin, vilket icke minst inom socialvården är av allra största betydelse för verksamhetens utövning.

Småkommunerna äro icke endast ur allmänna lämplighetssynpunkter underlägsna medelstora och större kommuner såsom förvaltningsenheter. De äro i åtskilliga avseenden direkt olämpliga att handhava de kommunala uppgifterna. Verkställda undersökningar rörande ett antal viktigare förvaltningsuppgifter bekräfta, att de kommunala uppgifterna i regel för en rationell organisation kräva förvaltningsenheter av en viss minimistorlek. Vissa verksamhetsgrenar kunna överhuvudtaget icke självständigt organiseras inom de minsta kommunerna. Vissa inrättningar och anordningar kunna icke effektivt utnyttjas inom en mindre enhet och vålla därför förhållandevis högre kostnader i de mindre kommunerna. Vissa verksamhetsgrenar ge icke tillräckligt med arbetsuppgifter för att kunna motivera en självständig förvaltning inom småkommunerna. Förvaltningsorganen erhålla i sådana fall alltför ringa erfarenhet i arbetet, för att uppgifterna skola kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt och intresset för verksamheten slappnar. De små ekonomiska förhållandena verka hämmande på det lokala initiativet och föranleda ofta en rent negativ inställning till den kommunala verksamheten. Man strävar på många håll i första hand att hålla kommunens kostnader så låga som möjligt. En tidsenlig utveckling förhindras därigenom och den kommunala verksamhetens standard blir till följd därav i regel lägre inom de mindre kommunerna än i de större.

Även om många relativt små kommuner tack vare gynnsamma ekonomiska och personella förhållanden kunna uppvisa en i åtskilliga avseenden god kommunalförvaltning, anser kommittén likväl uppenbart, att småkommunerna i stort sett äro behäftade med så betydande olägenheter i jämförelse med de större kommunerna, icke minst med hänsyn till de framtida utvecklingsmöjligheterna, att effektiva åtgärder för olägenheternas undanröjande snarast böra vidtagas.

Angående möjligheterna att undanröja eller minska olägenheterna av småkommunsystemet annorledes än genom ny kommunindelning anför kommittén sammanfattningsvis följande:

De utvägar, som hittills tillämpats eller ifrågasatts för att undanröja eller minska olägenheterna av småkommunerna, ha visat sig icke endast ineffektiva utan även direkt skadliga för den kommunala självstyrelsen. Strävandena att skapa lämpligare förvaltningsenheter genom att bilda specialkommuner och kommunalförbund för särskilda förvaltningsuppgifter ha på grund av kommunernas motstånd endast i begränsad utsträckning kunnat förverkligas. Denna utväg är dessutom olämplig, så till vida att den medför en betydande ytterligare splittring av den kommunala beslutanderätten på nya särskilda förvaltningsenheter och därmed även ett ytterligare försvagande av primärkommunernas självstyrelse. Genom att överflytta förvaltningen av särskilda uppgifter till landstinget eller staten vinner man visserligen bl. a. fördelen att fritt kunna reglera förvaltningsområdena med hänsyn till uppgifterna, men den primärkommunala självstyrelsen i vad rör de överflyttade uppgifterna upphör samtidigt. Genom att lämna bidrag från staten eller landstinget till den primärkommunala verksamheten erhåller man icke lämpligare förvaltningsområden. Olägenheterna av småkommunerna kvarstå därför till väsentlig del, hur stora stats- och landstingsbidrag man än lämnar.

Ju större bidrag staten lämnar, desto mera göres den kommunala självstyrelsen illusorisk genom statsbidragsvillkor och statskontroll.

Den pågående utvecklingen skärper olägenheterna av småkommunsystemet. Genomgripande reformer torde inom den närmaste framtiden vara ofrånkomliga såväl beträffande socialvårdens olika grenar som beträffande landsbygdens skolväsen. Sådana reformer torde med nödvändighet förutsätta för organisationen i dess helhet mera lämpliga lokala förvaltningsenheter. Socialvårdskommittén har föreslagit inrättande av särskilda socialvårdskommuner. Att bilda specialkommuner med särskilda beslutande organ såväl för det komplex av uppgifter, som numera benämnes socialvård, som för folkskoleväsendet skulle innebära en radikal förändring i primärkommunernas ställning. Polisväsendet är redan överfört till specialkommuner, och förslag föreligger om dess förstatligande. Genomförandet av den nya brandskyddslagstiftningen förutsätter bildandet av kommunalförbund eller annan kommunal samverkan i mycket stor utsträckning. Om den ena viktiga uppgiften efter den andra överflyttas från primärkommunerna till specialkommuner, kan man till slut icke längre tala om självständiga primärkommuner. Deras huvudsakliga uppgift skulle bli att utan prövning utdebitera, vad de olika specialkommunerna beslutat. Den kommunala beskattningsrättens faktiska uppdelning på ett flertal beslutande organ, vilkas verksamhetsområden omfattade sinsemellan olika kombinationer av primärkommuner, skulle så gott som utesluta möjlighet till planmässig ledning av och kontroll över den kommunala ekonomien. De enskilda primärkommunerna skulle vara oförmögna att föra en självständig ekonomisk politik. De olika specialkommunerna skulle näppeligen kunna överblicka och taga rättvisa hänsyn till de övriga specialkommunernas och de särskilda primärkommunernas behov och intressen vid staternas uppgörande. En oskäligen stegring av de kommunala utgifterna skulle lätt bli följderna av ett dylikt system. En sådan splittrad förvaltningsorganisation skulle bli ohållbar redan i och med att en mera betydande del av förvaltningsuppgifterna överflyttades på specialkommuner.

Kravet på mera lämpliga lokala förvaltningsenheter torde, såsom ovan framhållits, vara ofrånkomligt. Detta krav kan icke skjutas åt sidan genom ökade statsbidrag. Tvärtom måste ökade statsbidrag självfallet medföra skärpta allmänna krav på en rationellt organiserad förvaltning. Om man vill undvika ett fullständigt förstatligande av förvaltningen och bibehålla den kommunala självstyrelsen, torde någon annan möjlig utväg ej finnas än en revision av kommunindelningen.

Kommittén framhåller, att man vid bedömandet av huruvida en revision av kommunindelningen bör genomföras eller icke måste taga hänsyn icke allenast till de fördelar, som större kommunala förvaltningsenheter skulle medföra, utan även till de svårigheter och olägenheter, som en nyindelning kunde medföra. Genomförandet av en genomgripande reform i detta avseende kunde icke förväntas ske utan ett starkt motstånd från en stor del av de berörda kommunerna. Kommittén anför.

En tvångssammanslagning mot en stark folkopinion kan skapa allvarlig irritation. Ett schablonmässigt sammanförande av närliggande socknar till storkommuner av viss storlek är icke möjligt. Vid uppbyggande av storkommuner måste hänsyn tagas till en mängd lokala förhållanden och synpunkter. Detta förutsätter för en lycklig lösning en intresserad medverkan från ords-

befolkningens sida. Ett irriterat passivt motstånd kan allvarligt försvåra en saklig diskussion och en rationell lösning av de lokala indelningsfrågorna.

Kommittén berör därefter en del av de skäl, som vanligen brukas åbe-ropas mot en ifrågasatt ny kommunindelning, och anför härom.

Man föreställde sig i regel, att en ny kommunindelning skulle betyda sockentraditionens upplösning. Emellertid avsåge den ifrågasatta reformen endast en ny indelning av riket i borgerliga kommuner. Det väsentliga i sockentraditionen, som sammanhängde med kyrksocknen och socknen som kameral enhet, förbleve orubbade. Församlingsstyrelsen bleve oförändrad. Socknens gränser och sockennamnet komme icke att försvinna. Fastighetsredovisningen i jordregister samt lagfarts- och inteckningsböcker komme alltjämt att ske sockenvis. Det, som berördes av reformen, vore den cirka åttioåriga borgerliga kommunen.

Angående den invändningen mot bildandet av större kommuner att förvaltningskostnaderna komme att stiga och förtroendemannastyret komme att avlösas av tjänstemannavälde, erinrar kommittén om att den funnit dessa farhågor i stort sett ogrundade. En gemensam förvaltning borde i regel vid bibehållen standard medföra en sänkning av de sammanlagda förvaltningskostnaderna. Vad beträffar tjänstemannafrågan understryker kommittén, att tjänstemännen skulle vara biträden åt förtroendemännen, och att kommittén icke förordade en mera radikal sammanslagning än att förvaltningen i många fall borde kunna ombesörjas av förtroendemän utan biträde av tjänstemän.

Kommittén anför vidare, att det uttalats betänkligheter gentemot en ny kommunindelning med den motiveringen, att en sammanslagning av kommunerna komme att medföra betydande behov av nybyggnader dels för den gemensamma centraliserade förvaltningen och dels för centralskolor m. m. samtidigt som en spoliering av värden skulle ske genom nedläggning av skolor, ålderdomshem och andra inrättningar, som efter sammanslagning och centralisering skulle bli överflödiga. Gentemot dessa betänkligheter framhålles.

Kommittén vill erinra om att endast ett relativt fåtal av våra nuvarande större kommuner hittills centraliserat sin medelsförvaltning, och att ett ännu mindre antal uppfört särskilda kommunala administrationsbyggnader. Även om centraliserad medelsförvaltning och centralt belägna, samlade expeditionslokaler äro önskvärda, torde en kommunal nyindelning icke som regel behöva medföra något omedelbart nybyggnadsbehov för detta ändamål. Liksom i de nuvarande större kommunerna torde man i de nybildade kommunerna få avvakta lämplig tidpunkt. Det är kommitténs tanke, att det framtida behovet av förvaltningslokaler bör kunna tillgodoses i samband med lösande av andra kommunala byggnadsfrågor. Den närmaste framtidens centraliseringsprogram på skolväsendets område torde på de flesta håll komma att omfatta endast de högre klassernas undervisning, alltså en partiell centralisering. De förefintliga skolhusen torde därför i regel alltjämt bli erforderliga för de lägre klassernas undervisning. I de fall, då en värdefull

skolbyggnad blir överflödig för skolorganisationen, torde den större kommunen i de flesta fall kunna tillgodogöra sig densamma för något annat allmänt ändamål.

Det kraftigaste motståndet mot en kommunal nyindelning förväntar kommittén från sådana kommuner, som genom en sammanslagning med grannkommunerna skulle få sin ekonomiska ställning försämrad. I detta sammanhang anför kommittén.

Endast av utdebiteringens storlek kan man icke tillförlitligt bedöma en kommuns ekonomi. En låg utdebitering kan motsvaras av en låg standard på de kommunala inrättningarna och ofrånkomliga dyrbara framtida utgifter. En relativt hög utdebitering kan innebära välordnade kommunala inrättningar, ett gott förhållande mellan tillgångar och skulder samt möjlighet till framtida sänkning av utdebiteringen. Sammanslagning med en kommun med lägre resp. högre utdebitering behöver därför icke nödvändigt innebära förbättrad resp. försämrad ekonomi.

Kommittén erinrar om att en stark ekonomisk ställning för en kommun i många fall beror på gynnsamma näringsförhållanden, som härflyta ur naturrikedomar, gynnsamt läge i förhållande till större städer eller andra dylika förhållanden, på vilka den kommunala indelningen inte kunnat inverka. Ur allmän rättvisesynpunkt finner kommittén, att det knappast vore något att invända emot att en under många år utan egen förskyllan privilegierad kommun i fortsättningen finge dela med sig av sina fördelar till en angränsande sämre lottad kommun. Ett av indelningsreformens syften vore att åstadkomma en viss skatteutjämning och ekonomisk likställighet mellan kommunerna. Kommittén fortsätter.

Att inom den nybildade kommunen uttaga högre skatt inom den fattigare kommundelen för att åstadkomma vederlag åt den rikare delen, förefaller föga tilltalande. Den nybildade kommunen bör i princip vara en enhet med helt gemensam ekonomi utan särskiljande utdebiteringar. Någon principiell rätt att utgöra en egen självstyrelse- och beskattningseenhet äga de ursprungliga sockenkommunerna icke. Att bättre lottade kommuner kunna få ställa sig solidariska med sämre lottade grannkommuner, torde därför icke kunna anses stå i strid mot några okränkbara rättsprinciper. Tvärtom torde en sådan utveckling stå helt i överensstämmelse med allmängiltiga samhällsprinciper.

Kommittén anser emellertid, att utjämnande åtgärder böra vidtagas under en viss övergångstid för att förhindra att en nyindelning medför en plötslig, väsentlig höjning av utdebiteringen inom en viss kommun, som tidigare varit egen kommun. En sådan höjning skulle medföra icke endast en lättförståelig irritation utan även i många fall betydande anpassnings-svårigheter för skattedragarna.

Kommittén erinrar vidare om att från dem, som ställa sig tvivlande beträffande möjligheterna att genomföra en ny kommunindelning, stundom anföres att det inom de nybildade kommunerna skulle saknas förutsättningar för kommunal samhörighet. Man befarade antingen att intresset för de kom-

munala angelägenheterna skulle försvinna inom de tvångsvis bildade förvaltningsenheterna eller att strider skulle uppstå kring de kommunala frågorna till följd av de ursprungliga socknarnas självständighetskänsla. Kommittén uttrycker den meningen, att dessa synpunkter förtjänade beaktande men att deras betydelse ej finge överdrivas. De nya kommunerna komme i många fall att kunna bildas i anslutning till förefintliga större indelningsenheter eller samfälligheter, inom vilka en viss samhörighet redan finnes. I regel torde sammansmältningen — såsom erfarenheterna från hittills skedda inkorporeringar och kommunsammanslagningar visade — komma att ske under ett redan från början lojalt samarbete. Man finge icke förbise att lokala och personliga motsättningar hade de största förutsättningar att allvarligt kunna försvåra det kommunala samarbetet just i de minsta kommunerna. Ju större kommunen vore, desto flera neutraliserande faktorer kunde man räkna med.

Sitt slutliga ställningstagande i frågan sammanfattar kommittén sålunda.

Kommittén anser, att den nuvarande kommunindelningen är behäftad med allvarliga olägenheter, och att den icke längre kan anses motsvara de ökade krav, som genom samhällsutvecklingen ställas på kommunerna såsom bärare av folklig självstyrelse. Någon annan utväg att undanröja de förefintliga olägenheterna och samtidigt bevara och stärka den allt mer beträngda kommunala självstyrelsen än en sammanslagning av de många små sockenkommunerna till större och starkare enheter, anser kommittén icke finnas. De mot en kommunal nyindelning och mot de större kommunernas lämplighet som förvaltningsenheter framförda invändningarna finner kommittén i väsentlig utsträckning bero på ensidiga hänsyn till traditionella förhållanden och uppfattningar. Kommittén vill ingalunda förringa traditionernas värde eller förneka det berättigade i de synpunkter, som anföras mot en nyindelning. I den mån invändningarna verkligen äga fog, finner kommittén dem likväl vara av underordnad betydelse gentemot de starka skäl, som tala för en reform. Kommittén vill därför enhälligt förorda, att en ny indelning av riket i borgerliga primärkommuner snarast företages.

Yttranden.

Kommitténs förslag om nyindelning tillstyrkes av

samtliga hörda *centrala ämbetsverk, socialvårdskommittén, landskommunernas förbund, stadsförbundet, landstingsförbundet samt fattigvårds- och barnavårdsförbundet,*

samtliga *länsstyrelser,* med undantag av *dels* länsstyrelsen i Norrbottens län, som med hänsyn till förhållandena inom länet funnit sig sakna anledning att närmare ingå på förslaget, och *dels* länsstyrelsen i Örebro län, som anser, att frågan om lämpliga förvaltningsenheter för de kommunala uppgifterna icke kan lösas genom en nyindelning enligt de av kommittén uppdragna riktlinjerna, och därför i stället förordar, att socialvårdsuppgifterna överflyttas på landstingen,

samtliga landstings förvaltningsutskott (i vissa fall annat vederbörande utskott) med undantag för Västerbottens läns landstings förvaltningsutskott, som med hänsyn till länets förhållanden ej funnit anledning till yttrande i frågan,

ävensom flertalet hörda *primärkommuner*.

Av 550 egentliga landskommuner, som inkommit med yttrande, ha 319 eller 58 procent i princip tillstyrkt eller förklarat sig icke hava något att erinra mot den av kommittén föreslagna reformen. 147 landskommuner eller 27 procent ha underlåtit att uttala sig i principfrågan eller intagit en tveksam eller oklar inställning. 84 landskommuner eller 15 procent ha avstyrkt reformförslaget.

Hur kommuner av olika storleksklasser ställt sig till reformförslaget framgår av följande tabell:

Principiellt ställnings- tagande	Antal kommuner med ett invånarantal av					Summa
	0—500	501—1 000	1 001—1 500	1 501—2 000	över 2 000	
Klart tillstyrkande..	66 (41%)	41 (44%)	53 (55%)	28 (67%)	131 (85%)	319 (58%)
Intet uttalande eller tveksam eller oklar inställning	49 (30%)	27 (28%)	36 (37%)	13 (28%)	22 (15%)	147 (27%)
Klart avstyrkande . . .	47 (29%)	26 (28%)	8 (8%)	2 (5%)	1 (—%)	84 (15%)
Summa	162 (100%)	94 (100%)	97 (100%)	43 (100%)	154 (100%)	550 (100%)

Av tabellen framgår, att det huvudsakligen är kommuner under 1 000 invånare som avstyrkt reformförslaget under det att avstyrkandena från kommuner med mer än 1 000 invånare äro fåtaliga.

Procentalen för tillstyrkande och avstyrkande kommunyttranden äro olika i olika län. I Östergötlands län ha sålunda 85 % av de hörda kommunerna tillstyrkt förslaget och endast 4 % avstyrkt, i Malmöhus län ha 71 % tillstyrkt och 11 % avstyrkt. I Jönköpings län ha 38 % avstyrkt förslaget under det att endast 27 % tillstyrkt.

Av 54 köpingar, som inkommit med yttrande, ha 43 tillstyrkt, 10 underlåtit att taga ställning i principfrågan samt 1 avstyrkt.

Av 44 städer, som inkommit med yttrande, ha 37 tillstyrkt och 7 underlåtit att taga ställning i principfrågan.

Vad beträffar motiveringen för en ny indelning ansluta sig de tillstyrkande yttrandena i regel utan reservationer till vad kommittén anfört i fråga om olägenheterna av småkommunerna och fördelarna av större förvaltningsenheter.

De centrala tillsynsmyndigheterna, *socialstyrelsen*, *skolöverstyrelsen*, *pensionsstyrelsen*, *medicinalstyrelsen* och *byggnadsstyrelsen* vitsorda samtliga, att den föreslagna reformen skulle vara till fördel med hänsyn till de förvaltningsgrenar, som de företräda.

Landstingsförbundet och flera landstings förvaltningsutskott framhålla, att en nyindelning skulle medföra fördelar även för landstingsförvaltningen.

Kommitténs uppfattning, att den pågående utvecklingen innebure en fara för den kommunala självstyrelsen och att reformen skulle verksamt bidra till att bevara och stärka denna institution, understrykes i ett flertal yttranden.

Länsstyrelsen i Hallands län anför.

Kommittén påvisar den fara, som hotar den kommunala självstyrelsen genom den till följd av tilltagande bidragsverksamhet alltmera ingripande statliga kontrollen över kommunalförvaltningen. Länsstyrelsen, som helt instämmer i vad kommittén i dessa hänseenden anför, vill därjämte i likhet med kommittén understryka betydelsen av en stark och fri kommunal självstyrelse, som länsstyrelsen anser utgöra bästa motiv till den tilltagande centraliseringen av vår offentliga förvaltning. Särskilt i nuvarande tidsläge, då starka krav framställas på utökad offentligt inflytande inom allt flera verksamhetsgrenar, är det enligt länsstyrelsens åsikt av stor vikt att i tid skapa förutsättningar för en effektiv lokal förvaltning på det att å lokal organ må kunna anförtros största möjliga andel av den offentliga förvaltningen. Bärkraften hos och förtroendet till vår förvaltning, och detta gäller i särskild grad en utökad offentlig administration, kommer nämligen enligt länsstyrelsens förmenande till icke oväsentlig del att bliva beroende av att man icke centraliserar förvaltningsuppgifter, som i och för sig äro av beskaffenhet att kunna överlåtas på lokala organ.

Betydelsen av att den kommunala självstyrelsen bevaras och stärkes särskilt med hänsyn till socialvårdens rätta handhavande framhålles av *socialstyrelsen*, som anför.

Med hänsyn till socialvårdens personliga och individualiserande karaktär är givetvis de hjälpbehövandes förtroende för verksamhetens utövande av den största vikt. Detta förtroende vinnes säkrast, om verksamheten förankras hos kommunala förtroendemän med långtgående befogenheter och ansvar. Enligt styrelsens uppfattning måste därför kommunerna om möjligt bibehållas som huvudmän för socialvården. Ett oeftergivligt villkor härför är emellertid, att kommunerna äro så stora, att de äga erforderliga ekonomiska och förvaltningsmässiga förutsättningar och fylla de uppgifter, som äro förenade med en modern rationell socialvård.

I många yttranden från såväl statliga som kommunala myndigheter framhålles angelägenheten av att en ny kommunindelning snarast genomföres (länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Kronobergs, Kalmar, Värmlands m. fl. län).

Förslaget har, som förut nämnts, avstyrkts dels av länsstyrelsen i Örebro län och dels av ett antal kommuner.

Länsstyrelsen i Örebro län är i huvudsak ense med kommittén i vad avser de små kommunernas olämplighet som förvaltningsområden. Men länsstyrelsen finner, att en tillfredsställande lösning av problemet icke kan vinnas

genom en ny kommunindelning enligt de av kommittén uppdragna riktlinjerna. Länsstyrelsen anför.

Enligt länsstyrelsens förmenande hade man i stället bort taga till utgångspunkt huruvida primärkommunerna nu åliggande uppgifter med hänsyn till den utveckling som skett på olika områden kunna på ett sätt, som fullt ut tillfredsställer samhällsmedlemmarnas intressen, fullgöras av primärkommuner eller hellre böra överflyttas å stat eller landsting. Från en sådan utgångspunkt finner länsstyrelsen för sin del den av kommittén verkställda utredningen oförtydligt ge vid handen, att primärkommuner av allenast den storlek, kommittén föreslagit, icke äro skickade att tillfredsställande tillvarataga kommunmedlemmarnas bästa vid fullgörande av de åligganden, som enligt nu gällande lagstiftning tillkomma primärkommunerna i flertalet av de av kommittén angivna avseenden.

Länsstyrelsen anser, att det borde undersökas om icke landstingen skulle vara lämpligare som huvudmän för socialvården. En effektiv socialhjälp kunde ej åstadkommas utan anlåtande, åtminstone i viss utsträckning, av avlönad personal. Socialvården borde handhavas av särskilda av landstinget valda styrelser, socialvårdsnämnder, inom lämpligen avvägda distrikt, vilka borde sammanfalla med provinsialläkardistriktet och ha omkring 7 000 invånare som medeltal. Vid en sådan organisation kunde landstinget anställa och till tjänstgöring inom ett eller i vissa fall flera distrikt fördela erforderligt antal för olika arter av socialvård specialtränade befattningshavare.

Vad beträffar *de från kommunalt håll* anförda erinringarna ger *länsstyrelsen i Kalmar län* en sammanfattning av de inom länet framförda. Länsstyrelsen anför.

Bortsett från traditionsbundenheten och rena känslökäl, som helt naturligt spela en framträdande roll vid ställningstagandet, äro följande argument de oftast förekommande: I stora kommuner försvåras på grund av avstånden den direkta kontakten mellan befolkningen och de kommunala organen. Administrationen blir härigenom tyngre och dyrbarare. Den kommunala utdebiteringen är också i regel lägre i de små än i de stora kommunerna. En sammanslagning kommer därför att medföra ökad skattebelastning. Allmänhetens intresse för de kommunala angelägenheterna förmenas även vara lättare att hålla levande i mindre kommuner med intimare kontakt mellan kommunmedlemmarna. Beträffande skolväsendet gör man gällande, att några väsentliga fördelar icke stå att vinna genom kommunsammanslagningar, då redan enligt nuvarande ordning möjligheter finnas — vilka även i stor utsträckning utnyttjas — att genom samverkan mellan skoldistriktet få till stånd lämpliga skolanordningar även i gränstrakterna. Vad angår socialvården hänvisar man till att en så betydelsefull detalj som ålderdomshemsfrågan kunnat på ett i stort sett tillfredsställande sätt ordnas även av småkommunerna, och man vill härav gärna draga den slutsatsen, att även andra och nya socialvårdande uppgifter böra kunna effektivt regleras utan kommunsammanslagning. Man framhåller i detta sammanhang särskilt betydelsen av att de kommunala organen äga personlig kännedom om de hjälpsökande och deras förhållanden. Mot kommunala tjänstemän och funktionärer som förmedlare av socialhjälp hyser man på många håll en ganska stark misstro.

Beträffande skälen för opinionsbildningen i kommunerna anför länsstyrelsen i Kalmar län.

Det starka motstånd mot reformen, som nu råder, bottnar uppenbarligen till icke ringa del i bristande förståelse för frågans verkliga innebörd och räckvidd. Man har på många håll inom de mindre kommunerna helt enkelt ännu ej nått verklig kontakt med vissa uppgifter, som under senare tid genom lagstiftning tillagts kommunerna eller äro under förberedande.

Länsstyrelsen anser ett fortsatt och intensifierat upplysningsarbete erforderligt för att reformen skall kunna genomföras i samförstånd med kommunerna.

De invändningar mot en ny kommunindelning, som framkommit i kommunernas yttranden, hava sammanställts i departementet. Av denna sammanställning framgår att den oftast förekommande invändningen är, att olägenheter i olika avseenden befaras på grund av de längre avstånden i de större kommunerna. Därefter komma farhågor för högre förvaltningskostnader och höjd skatt. I tredje rummet kommer invändningen, att den egna kommunen hittills rett sig bra och att några olägenheter eller svårigheter icke förekommit vid fullgörandet av de kommunala uppgifterna. I vissa yttranden påyrkas utan närmare motivering, att den egna kommunen skall få bibehålla sin självständighet.

Nedanstående sammanställning ger en överblick över de närmare preciserade invändningarnas huvudsakliga innebörd och utvisar samtidigt antalet kommuner, som anfört de olika invändningarna.

Invändning	Antal kommuner
1) De längre avstånden komma att medföra olägenheter	62
2) Nyindelningen medför högre förvaltningskostnader och höjda skatter	34
3) Den nuvarande indelningen har hittills icke medfört några olägenheter eller svårigheter inom den egna kommunen	29
4) Fara för tjänstemannavälde uppstår i större kommuner	16
5) Lokala intressen få svårt att göra sig gällande, enär den större av de sammanslagna kommunerna kommer att dominera	11
6) Det kommunala intresset kommer att minska vid en sammanslagning	10
7) Den egna kommunens isolerade läge gör en sammanslagning olämplig	10
8) Motsättningar skulle uppstå mellan de förutvarande kommunerna, särskilt om dessa ha skilda huvudnäringar	4
9) Den egna kommunen har fonder, som den ej vill avstå	3
10) Olägenheterna av reformen skulle påskynda landsbygdens avfolkning	3

Betydelsen av att indelningsändringen, så långt sig göra låter, sker i samförstånd med kommunerna framhålles i flera yttranden. Länsstyrelsen i Malmöhus län upplyser, att en väsentlig omsvängning i opinionen ägt rum efter betänkandets publicering. Länsstyrelsen rekommenderar dock fortsatt upplysningsverksamhet i frågan.

Beträffande kommitténs uppfattning om de små kommunernas möjligheter att handhava de kommunala angelägenheterna anför *svenska landskommunernas förbund*, att kommittén alltför generellt fastslagit, att de kommunala förvaltningsuppgifterna äro eftersatta i småkommunerna. Förbundsstyrelsen anför.

Det finnes dock åtskilliga småkommuner med en ur olika synpunkter mycket välskött förvaltning och där den moderna lagstiftningens intentioner väl följas, liksom det finnes stora kommuner, där åtskilligt övrigt vore att önska i den vägen. Vidare vill styrelsen framhålla, att de av kommittén påtalade svårigheterna att uppbringa personer, som äro villiga att åtaga sig kommunala uppdrag och lämpliga för dessas handhavande, knappast äro lokaliserade enbart till småkommunerna.

Länsstyrelsen i Malmöhus län är även angelägen att ge ett rättvist erkännande åt de bättre skötta småkommunerna. Länsstyrelsen anför.

Rättvisan torde kräva, att man erkänner, att vissa mindre kommuner, särskilt de med ett gott skatteunderlag, tack vare nit och personligt intresse från de personer som handhaft kommunens angelägenheter fullgjort sina åligganden på ett förtjänstfullt sätt eller i varje fall så, att det icke kunnat giva anledning till klander. I flertalet mindre kommuner läser dock svagheten i förvaltningen vara påtaglig och nämnda erkännande kan därför icke bryta udden av de anmärkningar, som riktats mot småkommunsystemet såsom sådant.

I flera yttranden framhålles, att en kommunsammanslagning skulle medföra dels ett ökat behov av tjänstemän och dels ökade förvaltningskostnader.

Svenska landskommunernas förbund fastslår, att det icke går att bortse ifrån att en allmän förstoring av kommunerna kommer att starkt öka behovet av kommunala tjänstemän.

Denna uppfattning delas av flertalet länsstyrelser, som upptagit frågan till behandling. Man framhåller emellertid i regel i likhet med kommittén, att behovet av tjänstemän icke enbart är beroende av kommunernas storlek.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför.

Inom landskommunernas förvaltning har otvivelaktigt arbetet numera blivit så omfattande och komplicerat, att ett behov av specialutbildad personal uppstått. Förhållandena synas vara sådana, att man icke i längden kan underlåta att tillgodose detta behov. Då de mindre kommunerna icke kunna bära kostnaderna för anställande av tjänstemän, innebär denna omständighet ytterligare ett argument för kommunsammanslagningen.

Faran för att anställandet av tjänstemän skall medföra tjänstemannavälde och byråkrati anser länsstyrelsen ej böra överdrivas. Om förtroendemännens befattning med rutinarbetet avsevärt lättas genom att de erhålla biträde av tjänstemän, läser det icke komma att möta svårighet i större kommuner att för förtroendesysslorna finna personer, som äro i stånd att förhindra en sådan utveckling.

Vad angår invändningen, att anställandet av tjänstemän skulle leda till ökade förvaltningskostnader, torde en sådan verkan av åtgärden i allmänhet

vara ofrånkomlig. Då emellertid såsom nyss sagts kommunernas förvaltning näppeligen i längden kan skötas utan tjänstemannabitråde, lär en sådan kostnadsökning icke kunna giva anledning till befogad erinran.

Ur kostnadssynpunkt har även framförts, att en kommunsammanslagning i många fall kommer att föranleda en höjd kommunal standard. Riktigheten av detta påpekande torde icke kunna bestridas. Man lär emellertid äga rätt utgå från att höjningen ej blir mer omfattande än som erfordras för att bringa den kommunala standarden till den nivå, som förutsättes i gällande författningar. Och den kostnadsökning, som en sådan höjning kräver, torde icke kunna anses såsom någon obillig belastning.

Liknande synpunkter framföras av bland andra *länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Gotlands och Hallands län.*

Hur de vid en nyindelning erforderliga tjänstemännen skola kunna rekryteras, är ett spörsmål, som även tages upp till behandling.

Svenska landskommunernas förbund framhåller nödvändigheten av att ökade möjligheter beredas för specialutbildning av kommunala tjänstemän, för att det starkt ökade behovet av sådana vid indelningsreformens genomförande skall kunna tillgodoses. Förbundet anser emellertid, att övergång till tjänstemannasystem icke bör ske, förrän detta i det speciella fallet befinnes vara nödvändigt. Förbundet anför.

Så länge kommunala förtroendemän kunna och vilja utföra också det arbete, som i större kommuner anförtros åt tjänstemän, bör denna anordning bibehållas. I åtskilliga medelstora landskommuner med decentraliserad medelförvaltning finnas redan nu mer eller mindre heltidssysselsatta förtroendemän med mycket omfattande erfarenheter och i stånd att påtaga sig ökade arbetsuppgifter. Sådana förtroendemän böra givetvis utnyttjas även i fortsättningen, och det måste bli en fråga av sekundär betydelse, om en sådan person skall ges ställningen som förtroendeman eller tjänsteman.

Åtskilliga av de förtroendemän, som nu arbeta i småkommuner, som komma att sammanslås till större kommuner, måste emellertid på lämpligt sätt förberedas för de större uppgifter, som vänta dem efter sammanslagningen. Det är enligt styrelsens mening nödvändigt att snarast planlägga en kursverksamhet för förtroendemän.

Liknande synpunkter anföras av *länsstyrelserna i Malmöhus och Hallands län.*

Föredraganden.

Den borgerliga kommunen såsom organ för lokal självstyrelse tillkom genom 1862 års kommunallagstiftning. Den nya lagstiftningen innebar, att de borgerliga och kyrkliga elementen i den tidigare sockenförvaltningen åtskildes genom tillskapande av två nya territoriella enheter: kommunen och församlingen. Kommunens arbetsuppgifter skulle avse kommunmedlemmarnas gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, i den mån

icke offentlig ämbetsmyndighet skulle handhava dem. Själva kommunindelningen anknöts emellertid i vad landsbygden angick alltjämt till sockenindelningen, med möjlighet likväl för kommuner i samma län att förena sig om gemensam kommunalförvaltning. Föreskriften att socknen skulle utgöra kommun inflöt sedermera i den nu gällande lagen av den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet.

Redan vid förberedelserna till 1862 års kommunallagstiftning gjordes invändningar beträffande de mindre socknarnas lämplighet som kommuner. Det ifrågasattes, huruvida icke i stället härads- eller pastoratsindelningen borde läggas till grund. Vid frågans behandling å 1859—1860 års riksdag funno ständerna skäl tala för att anknyta landskommunernas områden till häradsindelningen. Ständerna lämnade emellertid utan erinran kommunallagstiftningskommitténs förslag, att i regel varje socken skulle bilda en kommun för sig, under hänvisning bland annat till att kommitterade meddelat bestämmelser om rätt för flera socknar att under vissa förbehåll förena sig till gemensam kommunalförvaltning.

De flesta socknarna torde ha bildats redan under den tidigare medeltiden. En del socknar äro emellertid av nyare datum. Sammanläggningar och uppdelningar av socknar, inkorporeringar av sockendelar eller hela socknar med städer och köpingar samt gränsregleringar ha medfört vissa förändringar i socknarnas territoriella utsträckning. Sockenindelningen vid tiden för ikraftträdandet av 1862 års kommunallagstiftning torde emellertid i stort sett ha överensstämt med de medeltida sockenförhållandena och har hittills icke undergått några större förändringar.

Genom sin omedelbara anknytning till sockenindelningen har den borgerliga primärkommunindelningen på landsbygden kommit att kännetecknas av stor oregelbundenhet och stark splittring. Vissa kommuner, särskilt i Norrland, ha mycket stora folkmängder och mycket vidsträckta arealer. Ett betydande antal kommuner, företrädesvis i vissa landskap, ha obetydliga folkmängder och små arealer. Kommunernas ekonomiska resurser äro också mycket växlande. Till följd av den starka befolkningsminskningen på den egentliga landsbygden ökas de små och ekonomiskt svaga kommunernas antal i rask takt.

En siffermässig belysning av nämnda förhållanden visar, att folkmängden i landskommunerna — vars medeltal ligger vid omkring 1 600 — växlar mellan lägst 78 invånare (Norra Säm i Älvsborgs län) och högst 24 926 invånare (Skellefteå landskommun). De lägsta medeltalssiffrorna förekomma i Gotlands, Skaraborgs och Malmöhus län med respektive 491, 693 och 919 invånare per kommun. Det största antalet kommuner per län redovisas av Skaraborgs, Malmöhus och Älvsborgs län med respektive 255, 232 och 215 kommuner. Fördelar man kommunerna i olika grupper efter folkmängd finner man, att 85 kommuner ha över 6 000 invånare, 203 kommuner mellan 3 000 och 6 000 invånare samt 2 055 kommuner under 3 000 invånare. Inom

den sistnämnda gruppen finnas 526 kommuner med mindre än 500 invånare. Nu nämnda, ur betänkandet anförda siffror hänföra sig till den 1 januari 1943.

Skatteunderlagets minimum och maximum representeras enligt 1937 års taxeringar av å ena sidan 2 kommuner i Älvsborgs län med mindre än 200 skattekrönor och å andra sidan 36 kommuner — av vilka 7 i Stockholms och 5 i Västernorrlands län — med 50 000 skattekrönor eller däröver. Vid en gruppering av kommunerna efter skatteunderlagets storlek framkomma följande skattekröntal: i 267 kommuner under 1 000, i 451 kommuner mellan 1 000 och 2 000, i 809 kommuner mellan 2 000 och 5 000, i 420 kommuner mellan 5 000 och 10 000 samt i 412 kommuner 10 000 och däröver.

Folkmängdsminskningen på landsbygden började redan i slutet på 1800-talet och har sedan dess oavbrutet fortgått. Verkningarna härav ha framträtt bland annat i en ökning av antalet mindre kommuner. Enligt tillgängliga siffror funnos år 1910 sammanlagt 388 kommuner med mindre än 500 invånare. Antalet hade stigit, år 1930 till 450 och år 1943 till 526. Såvitt nu kan bedömas finnes anledning antaga, att denna utveckling kommer att fortgå.

Vid bedömande av det spörsmål, som nu föreligger till behandling, bör även ett annat historiskt utvecklingsförlopp uppmärksammas. Jag åsyftar härmed den utvidgning, som kommunernas arbetsuppgifter undergått under kommunernas nu något mer än åttioåriga tillvaro.

Kommunorganisationen på landsbygden övertog vid sin tillkomst förvaltningsuppgifter, vilka utbildats i ett huvudsakligen agrart samhälle, som i ekonomiskt hänseende endast företett ett långsamt fortskridande. Under den efterföljande epoken ha de kommunala förvaltningsuppgifterna erhållit ett väsentligt vidgat omfång. Detta sammanhänger med de allmänna ekonomiska, politiska och sociala förhållandenas omgestaltning under samma tid. Kommunerna ha härvid tillagts nya slag av uppgifter. Framför allt har emellertid en standardhöjning ägt rum inom de olika verksamhetsgrenarna. Lagstiftarna ha tid efter annan fixerat den tidsenliga minimistandarden antingen i obligatoriska föreskrifter eller såsom villkor för erhållande av statsbidrag för vissa ändamål. Arbetsuppgifternas kvantitativa tillväxt belyses av de kommunala utgiftsstaternas stegring. Under åren 1876—1880 — då de första fullständiga uppgifterna härom föreligga — utgjorde landskommunernas sammanlagda utgifter för borgerliga och kyrkliga ändamål i genomsnitt 20 miljoner kronor per år. För år 1939 var motsvarande summa 375 miljoner kronor. Detta innebär, även om hänsyn tages till penningvärdets fall, en flerdubbling av kostnadsramen. En jämförelse mellan 1863 och 1945 års siffror, om sådana varit tillgängliga, skulle ha visat än större skillnad. Verksamheten har därjämte blivit allt mer komplicerad. Jämte det att nya arbetsuppgifter tillkommit ha de ursprungliga uppgifterna erhållit ett nytt, väsentligt mera omfattande innehåll. Vad som varit detaljer i verksamheten har

småningom vuxit ut till helt nya förvaltningsgrenar. Det författningsmaterial, som reglerar denna verksamhet, har fått ett betydande omfång. För vissa förvaltningsbestyr kräves dessutom tekniskt kunnande. Utvecklingen har därför även medfört stegrade anspråk på de kommunala förtroendemännens kvalifikationer samt framkallat behov av specialutbildade tjänstemän och biträdeshjälp.

De små och svaga kommunerna ha icke varit i stånd att på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina uppgifter. Detta har gjort sig särskilt märkbart, när det gällt nya förvaltningsuppgifter eller höjning av den kommunala verksamhetens allmänna standard inom en viss förvaltningsgren. Vissa tidigare till primärkommunerna hörande uppgifter ha på grund härav överförts till landsting eller stat. I den mån primärkommunernas medverkan bibehållits ha olika utvägar prövats att — med den kommunala självstyrelsens bevarande — underlätta uppgifternas fullgörande. Dessa utvägar ha varit av två slag, nämligen dels samverkan mellan kommunerna i specialkommuner eller kommunalförbund för speciella förvaltningsuppgifter, dels ock överflyttning av kostnader för kommunal verksamhet till landsting eller stat.

Nu angivna strävanden att undanröja eller minska olägenheterna av småkommunsystemet ha icke givit i allo lyckade resultat. Där kommunal samverkan avsetts skola ske frivilligt, vilket i regel varit fallet, ha de författningensligna möjligheterna härtill — på grund av kommunernas ofta ådaga lagda motvilja mot samarbete — utnyttjats endast i begränsad omfattning. I flera fall ha författningarnas anvisningar om kommunal samverkan lämnats helt obeaktade. Där kommunalförbund kommit till stånd, har detta ofta skett utan klart system och tillräcklig konsekvens. Sålunda ha kommunerna ej alltid sammanförts med hänsyn till vad som varit lämpligast för förvaltningsuppgifternas rationella tillgodoseende och de lokala förhållandena. Bristande förmåga att komma till samförstånd har ej sällan hindrat en planmässig gruppering av angränsande kommuner i lämpliga gemensamma förvaltningsområden. Framhållas må ytterligare, att, då avgörandet av viktiga frågor överflyttats från primärkommunernas organ till specialkommuner och kommunalförbund, den kommunala beslutanderätten splittrats. Enhetlig budgetbehandling och planmässig finansförvaltning inom primärkommunerna ha härigenom avsevärt försvårats. Vad statsbidragssystemet beträffar, har detta visserligen varit ett gott hjälpmedel för höjande av den kommunala verksamhetens standard. Statsbidragsmöjligheterna för vissa uppgifter ha dock i stor utsträckning icke kunnat utnyttjas av de mindre kommunerna på grund av deras oförmåga att prestera erforderlig egen insats.

De av statsmakterna vidtagna organisatoriska och ekonomiska åtgärderna för kommunalförvaltningens stödande erbjuda emellertid vida allvarligare problem än de nyss berörda. Dessa åtgärder äro nämligen i själva verket ägnade att undergräva den kommunala självstyrelsen. Jag betonar denna

synpunkt särskilt av den anledningen, att jag därmed kommit in på ett av de väsentligaste motiven för en ändrad kommunindelning.

1862 års kommunallagstiftning hade, såsom kommunindelningskommittén framhållit, två i viss mån sammanfallande men i viss mån skilda huvudsyften. Det ena var ett rent praktiskt förvaltningstekniskt mål, nämligen att skapa självständiga lokala förvaltningsorgan, vilka på ett smidigare och billigare sätt än en ytterligare utvidgad central förvaltningsorganisation skulle kunna främja materiell och andlig utveckling i riket med tillvaratagande av de särskilda orternas intressen och möjligheter. Det andra var ett mera utpräglat politiskt mål, nämligen att bereda den stora massan av medborgare tillfälle att deltaga i de allmänna angelägenheternas förvaltning för att deltagarna därigenom skulle vinna medborgerlig fostran till ansvarskänsla och politiskt omdöme samt för att åstadkomma en spärr mot allt för långt gående centralisering av förvaltningens detaljer. Då den kommunala självstyrelsen genomfördes, förutsatte man, att mot rätten till självstyrelse skulle svara skyldighet att tillhandahålla de härför erforderliga medlen. Man torde med kommittén våga påstå, att lagstiftningens syftemål att vara ett medel för medborgerlig fostran blivit väl uppfyllt. Däremot har kommunernas ställning av självständiga förvaltningsorgan icke kunnat i önskvärd utsträckning upprätthållas. Orsaken härtill ligger väsentligen i statsbidragssystemet. Detta har numera nått en sådan omfattning, att statsbidragen utgöra mer än en tredjedel av landskommunernas samlade inkomster. I ett stort antal kommuner äro statsunderstöden större än skatteintäkterna. Även överflyttningen av kommunala uppgifter från primärkommunerna till kommunalförbund eller specialkommuner har emellertid medverkat till ett försvagande av primärkommunernas självstyrelse. Om avgörandena i fråga om allt flera kommunala åtgärder överflyttas till särskilda förbundsdirektioner, blir slutligen primärkommunens enda uppgift att verkställa utdebitering av de av förbundsdirektionerna beslutade utgifterna.

Den nu lämnade redogörelsen torde få anses ha givit vid handen, att de små socknarna under utvecklingens gång visat sig allt mindre lämpliga som kommunområden. Det kommunala arbetet i dessa områden torde visserligen i allmänhet ha präglats av allvarlig vilja att fullgöra ålagda arbetsuppgifter, och i många kommuner torde även dessa avsikter ha lett till tillfredsställande resultat. I stort sett har dock den ekonomiska bärkraften i småkommunerna varit för ringa för uppgifterna. Ett allvarligt problem har även varit, att det ofta visat sig svårt att tillgodose behovet av dugande förtroendemän och att förtroendemännen inom det begränsade verksamhetsområdet vunnit alltför ringa erfarenhet i arbetsuppgifterna. Slutligen ha av statsmakterna vidtagna ekonomiska och organisatoriska åtgärder kommit att innebära en begränsning av den kommunala självstyrelsen.

Då man vill söka överblicka den framtida utvecklingen äro två förhållanden att beakta. Å ena sidan är den offentliga förvaltningen stadd i en

fortgående utvidgning, vilken får antagas komma att totalt sett öka kraven på de offentliga förvaltningsorganens insats, såväl kvantitativt som kvalitativt. Å andra sidan pågår en befolkningsutveckling, som visar en oavbrutet fallande landsbygdsbefolkning och därav följande ökning av de mindre kommunernas antal. Någon tendens till upphörande av denna utveckling kan i varje fall icke för närvarande iakttagas, varför man synes nödsakad räkna med att småkommunernas antal kommer att ytterligare ökas.

I denna situation stå flera alternativ öppna för lokalförvaltningens ordnande: ökad frivillig samverkan mellan primärkommunerna, överflyttning av förvaltningsuppgifter från primärkommunerna till landsting eller stat, höjda statsbidrag till kommunerna eller ny kommunindelning med större och mera bärkraftiga primärkommuner. Några förhoppningar om att kommunerna skola söka frivillig samverkan i mera betydande omfattning torde man icke vara berättigad hysa. Denna väg för problemets lösning synes därjämte — såsom torde framgå av vad jag förut anfört — knappast ägnad att medföra erforderliga förbättringar. Ett fortsatt överflyttande av kommunala uppgifter på landsting eller stat skulle innebära ett successivt utplånande av den kommunala självstyrelsen. Vid ökad statsbidragsgivning skulle man visserligen minska småkommunernas finansiella svårigheter. Den nödvändiga regleringen uppifrån i form av detaljerade anvisningar och kontroll skulle emellertid lätt komma att ytterligare begränsa den kommunala självstyrelsen.

De statliga myndigheter och centrala sammanslutningar, som yttrat sig över kommitténs förslag, ha praktiskt taget enhälligt uttalat sig för en reformerad kommunindelning. Av landskommunernas yttranden framgår, att även sådana kommuner, som torde komma att beröras av nyindelningen, i stor utsträckning dela uppfattningen om olägenheterna av den nuvarande indelningen och önskvärdheten av en reform på förevarande område.

Att åtskilliga av de mindre kommunerna ställt sig avvisande mot förslaget torde ha flera anledningar. I synnerhet för dessa torde ofta en nyindelning, innebärande en sammanslagning av hittills i kommunalt avseende självständiga enheter, ha framstått som särskilt omvälvande. Åtskilliga förhållanden, som ha traditionens helgd, skulle bli rubbade. Även om den nuvarande kommunindelningen är föga mer än 80 år gammal, knöt den dock an till en samfundsbildning, nämligen socknen, vilken är urgammal. Känslan av att en tradition skulle brytas genom nyindelningen torde ofta ha influerat på ställningstagandet till reformen. Även andra psykologiska moment såsom hänsyn till personliga relationer, som kanske knutits fastare i de små kommunerna än i de större och som man nu fruktar skola brytas, torde ha spelat in vid bedömandet av reformförslaget. Det är naturligt, att kommunala förtroendemän, som äro vana vid de relativt enkla former, som präglade det kommunala livet i de minsta kommunerna, ofta betrakta de större kommunernas förhållanden som komplicerade och av denna anledning kunna

vara benägna att ställa sig tveksamma inför de nya problem, som en kommunsammanslagning väntas medföra. Att så är förhållandet framgår av de i yttrandena ofta uttalade farhågorna för att en sammanslagning skulle medföra ökade förvaltningskostnader och beroende av kommunala tjänstemän. I viss mån torde farhågan för att avstånden i de nya kommunerna skola medföra olägenheter vara grundad på liknande tänkesätt. Det i vissa länsstyrelsers yttranden omvittnade förhållandet, att efter hand som kommunindelingsreformens innebörd blivit mera känd, motståndet mot den från kommunernas sida minskat, tyder på att detta motstånd ofta varit grundat på känslökäl, som fått vika, sedan ökade insikter vunnits om reformens allmänna betydelse och dess tänkbara konsekvenser för ortens liv.

För egen del är jag liksom kommittén av den uppfattningen, att det här föreliggande problemet bör lösas genom en reformering av kommunindelningen. Det för mig avgörande har härvid varit, att en lösning i denna riktning ur den kommunala självstyrelsens synpunkt är den mest önskvärda. Därmed är givetvis icke sagt, att avgränsningen mellan statliga och primärkommunala förvaltningsuppgifter skulle vara en gång för alla given och icke kunna rubbas. Särskilda hänsyn kunna påkalla, att en justering av gränsdragningen sker genom förstatligande av viss verksamhetsgren, liksom givetvis å andra sidan på kommunerna kunna överföras förvaltningsbestyr, som förut ansetts böra helt åvila staten. Likaledes kunna ändringar vara motiverade beträffande arbetsfördelningen mellan kommunerna och landstingen. Av betydelse är däremot, att den kommunala förvaltningsapparaten har en kapacitet av sådan storleksordning, att den kan fullgöra väsentliga uppgifter i det allmännas tjänst och att detta kan ske under betingelser, som säkerställa den lokala beslutanderätten. Härav följer, att jag icke finner ett sådant förslag, som att kommunerna skulle befrias från all befattning med socialvården, godtagbart.

I anledning av vad som vid remissbehandlingen av ärendet förekommit vill jag framhålla, att, då den föreslagna indelningsregleringen omfattar endast den borgerliga kommunen, socknarna i den mån de bilda grund för församlingarna komma att fortleva såsom uttryck för en viss samhörighet i bygden. Vidare kommer socknen alltså att bestå såsom en kameral enhet, till vilken fastighetsredovisningen skall vara anknuten. Faran för att en nyindelning kommer att medföra ökade förvaltningskostnader och beroende av kommunala tjänstemän bör icke överdrivas. I den mån en kommunsammanslagning på vissa håll komme att medföra en höjd standard för kommunala inrättningar lära ökade kostnader icke kunna undvikas. Mot en kostnadsökning av dylika skäl synas emellertid berättigade erinringar icke kunna resas. Att sammanslagningen med nödvändighet överallt kommer att leda till behov av kommunala tjänstemän är jag liksom kommittén icke övertygad om. Förvaltningsuppgifterna i kommuner av den storlek, som i

många fall torde komma i fråga efter en nyindelning, torde fortfarande kunna fullgöras av förtroendemän utan biträde av tjänstemän. Med hänsyn till de moderna kommunikationsmedlen torde de ökade avstånden vid en ändrad kommunindelning enligt kommitténs förslag i regel icke komma att vålla svårigheter. Jag vill till slut understryka, att nyindelningen givetvis — för att så få olägenheter som möjligt skola uppstå och för undvikande av onödig irritation — i möjligaste mån bör företagas i samförstånd med vederbörande kommuner.

I kommitténs förslag och i vissa yttranden har förordats, att de kommunala förtroendemännen genom kursverksamhet skulle beredas tillfälle att skola sig för sina uppgifter. Jag delar den uppfattning, som sålunda kommit till uttryck. Genom anordnandet av dylika utbildningskurser skulle beredas ökade möjligheter för förtroendemännen att anpassa sig efter förhållandena i de nya större kommunbildningarna. Behovet av särskilda tjänstemän i de nya kommunerna torde därigenom komma att i viss mån nedbringas. Det synes emellertid icke finnas anledning att anordna dylika kurser förrän förberedelserna för reformen fortskridit så långt, att man ute i bygderna erhållit en viss uppfattning om vilka kommuner, som komma att sammanslös. Något ställningstagande från statsmakternas sida till nu berörda spörsmål torde sålunda i varje fall icke för närvarande vara erforderligt.

Vad förut uttalats har närmast haft avseende å landskommunerna. Även för småstäder och köpingar kunna emellertid småkommunsystemets allmänna olägenheter göra sig gällande. Också i sådana fall bör därför möjligheten att genom reglering av kommunområdena åstadkomma bättre förhållanden undersökas.

I enlighet med det anförda tillstyrker jag, att åtgärder vidtagas för en allmän revision av rikets indelning i primärkommuner.

III. Kommitténs förslag till riktlinjer för en ny kommunindelning.

1. Riktlinjer i avseende å kommunernas storlek och gränser.

Kommittén erinrar, att syftet med nyindelningen främst vore att till större förvaltningsenheter sammanföra sådana kommuner, som på grund av ett alltför ringa invånarantal och ett alltför obetydligt skatteunderlag icke för framtiden lämpligen kunna uppbära en egen kommunalförvaltning. Frågan huruvida nu befintliga större kommuner borde uppdelas i lämpligare mindre förvaltningsenheter har kommittén, då anledning till uppdelning av stora kommuner endast undantagsvis torde förekomma, ansett icke böra behandlas i förevarande sammanhang.

Beträffande spørsmålet om de nya kommunernas storlek framhåller kommittén, att detta obetingat borde bedömas främst med hänsyn till angelägenheten att skapa lämpligaste möjliga förvaltningsenheter för den kommunala verksamheten. Förvaltningsenheterna skulle emellertid också vara självstyrelseenheter. En ekonomiskt alltför svag kommun vore icke lämplig som självstyrelseenhet även om den med hänsyn till folkmängden, arbetsuppgifternas omfattning och dylikt skulle kunna anses lämplig som förvaltningsenhet. Om man ville bevara och stärka självstyrelsen borde man se till att kommunerna bleve så ekonomiskt starka som möjligt, samtidigt som största möjliga skatteutjämnning åstadkommes. De kommunala förvaltningsenheternas lämplighet borde vidare avgöras icke endast med hänsyn till den kommunala verksamhetens nuvarande omfattning och syften. Man borde jämväl, för att undvika ett alltför snart behov av en ny indelningsreform, se till, att de nybildade kommunerna ägde förutsättningar att även för framtiden fylla de krav, som kunde komma att ställas på dem. Då de samhällseliga uppgifterna med största sannolikhet alltjämt komme att öka, hade man anledning antaga att även de primärkommunala uppgifterna komme att stegras i antal och omfattning, även om vissa uppgifter eller kostnaderna för desamma överfördes till staten eller landstingen.

Kommittén uttalar, att folkmängden vore huvudfaktorn vid en rationell organisation av kommunalförvaltningen men att möjligheterna att åstadkomma en sådan organisation dock i stor utsträckning vore beroende av förvaltningsområdets territoriella utsträckning och kommunikationsförhållandena. Eftersom folkläthets- och kommunikationsförhållandena vore oerhört växlande inom olika delar av landet, vore det omöjligt att ange någon bestämd norm för vare sig lämpligaste folkmängd eller lämpligaste ytvidd. Storleksfrågan finge därför alltid bedömas med hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet.

Kommittén anser emellertid vissa riktlinjer böra uppdragas för storleksbestämningen. I anslutning till denna uppfattning ingår kommittén på en diskussion av det med hänsyn till de olika förvaltningsuppgifterna lämpliga f o l k m ä n g d s t a l e t.

Beträffande den storlek, som med hänsyn till s k o l v ä s e n d e t s förhållanden vore den mest lämpliga, anför kommittén.

För en rationell planläggning av skolväsendets organisation, icke minst med hänsyn till de särskilda skolornas placering, är det angeläget, att kommunområdet göres tillräckligt stort. Ju större skoldistriktet är, desto smidigare kunna de olika skolområdena utan hinder av kommungränserna anpassas efter befolkningsförhållandena. Ju mera oregelbundet spridd bebyggelsen är, desto större behöva skoldistriktet göras, för att man skall kunna få till stånd en lämplig organisation.

Vad beträffar minimifolkmängden för ett skoldistrikt framhåller kommittén, att densamma med hänsyn till angelägenheten att få överlärare i varje distrikt icke borde sättas lägre än 2 000—2 500 invånare, vilket normalt motsvarade 10 läraravdelningar. Mindre antal läraravdelningar per överlärare ansåges icke vara vare sig ekonomiskt eller lämpligt med hänsyn till effektiviteten. Emellertid funne kommittén det för skolväsendets lämpliga framtida utveckling angeläget, att möjlighet bereddades att uppdelade undervisningen i 7 och 8 klasserna på en teoretisk samt en eller flera praktiska linjer. För att detta skulle kunna ske, borde folkmängden i skoldistriktet uppgå till 3 000—3 500 personer.

Vid behandling av frågan om lämplig kommunstorlek med hänsyn till fattigvården och barnavården citerar kommittén ur socialvårdskommitténs betänkande med förslag angående socialvårdens organisation m. m. följande.

Det gäller att få till stånd lokala enheter för socialvården av sådan storlek, att socialvårdsuppgifterna inom kommunerna bliva av tillräcklig omfattning för att de sociala organen skola kunna erhålla erfarenhet och rutin på detta arbetsområde. Vidare är det angeläget att genom ett förstorande av de nuvarande enheterna få mera bärkraftiga verksamhetsområden. Genom en ökning av skatteunderlaget skulle man undgå de svåra kastningar i socialvårdskostnadernas relativa storlek inom en och samma kommun som för närvarande förekomma. Därjämte gäller det att tillgodose önskemålet att få enheter, vilka i regel på egen hand kunna lösa ålderdomshemsfrågan på ett lämpligt sätt. Till sist bör det vid bestämmandet av kommunområdenas storlek icke lämnas ur räkningen, att anställandet av tjänstemän kan finnas lämpligt.

Vissa av de förut anförda synpunkterna torde bliva tillgodosedda vid en kommunstorlek på bortåt 2 000 invånare. Övervägandena ur andra synpunkter, särskilt organisatoriska sådana, leda i regel till ett högre befolkningstal. Vidare må beaktas att antalet platser på ett ålderdomshem enligt kommitténs mening i regel icke bör understiga 25. På mindre hem kan i allmänhet icke utan oproportionellt höga kostnader lämnas en rationell omvårdnad. Skola kommunerna kunna på egen hand lösa sin ålderdomshemsfråga, synas de i allmänhet böra ha ett invånarantal på bortåt 4 000.

Betydelsefulla synpunkter tala för att man vid en kommunal nyindelning skall söka få de nya enheterna större än vad som ur förvaltningssynpunkt för närvarande kan synas påkallat. Redan befolkningsutvecklingen pekar i denna riktning. Landsbygdens befolkningsciffror befinna sig sedan länge i stadig nedgång, vilket som tidigare framhållits bl. a. kommit till uttryck i den kraftiga stegring av antalet småkommuner, som efter hand inträffat. Härtill kommer att samhällsutvecklingen både på socialvårdens och andra områden reser alltmer stegrade anspråk på de lokala samfälligheterna, och kravet på deras storlek blir därför allt större.

Efter övervägande av de ovan anförda olika synpunkterna vill kommittén som ett uttryck för den storleksordning på kommunerna, som kommittén anser böra eftersträvas, ange ett invånarantal av 3 000—4 000.

Kommunindelningsskommittén anför därefter.

Kommunindelingskommittén är ense med socialvårdskommittén däri, att vissa av de synpunkter, som tala för större socialvårdskommuner, torde bliva tillgodosedda vid en kommunstorlek på cirka 2 000 invånare. En sådan kommun torde i regel ge såväl ett tillfredsställande urval av lämpliga förtroendemän som en någorlunda tillräcklig mängd arbetsuppgifter, för att de sociala organen skola erhålla erfarenhet och intresse i arbetet. Den ger i förhållande till de verkliga småkommunerna en icke obetydlig kostnadsutjämning. Den ekonomiska bärkraften torde vid sådan kommunstorlek i regel vara så pass stark, att de bristande resurserna icke behöva verka direkt förlamande på den sociala verksamheten.

Kommittén anser också, att man med hänsyn till den framtida utvecklingen, icke minst befolkningsutvecklingen, lämpligen bör göra kommunerna något större, än vad som för närvarande kan synas pakallat.

Kommittén anser däremot icke, att man bör göra kommunstorleken beroende av möjligheterna att inrätta egen fattigvårdsanstalt eller anställa heltidssysselsatta tjänstemän. Där en för sådana ändamål lämplig folkmängd utan särskilda olägenheter kan uppnås genom sammanslagning, torde detta få anses såsom en ytterligare betydande fördel, särskilt med hänsyn till den sannolika framtida utvecklingen. Detta önskemål synes emellertid knappast vara av sådan vikt, att det trots de olägenheter, som de stora avstånden på många håll lätt kunna medföra, likväl bör göras till principiell riktlinje för en ny kommunindelning.

Anstaltsväsendets framtida utveckling synes vara oviss. Kravet på differentiering av klientelet inom de nuvarande kombinerade ålderdoms-, försörjnings- och vårdhemmen gör sig allt starkare gällande. Om sinnessjuka och sinnesslöa samt kroniskt eller obotligt kroppssjuka beredas vård å särskilda anstalter eller vårdavdelningar, torde platsbehovet å de egentliga fattigvårdsanstalterna bli betydligt reducerat. Genom tillkomsten av pensionärs- hem och genom förbättrade folkpensioner torde platsbehovet komma att ytterligare reduceras. En omläggning av hela anstaltsystemet torde i sinom tid bli nödvändig. Lämpliga upptagningsområden för de särskilda specialanstalterna eller specialavdelningarna torde för närvarande svårligen kunna beräknas. Det kan ifrågasättas, om ens mycket stora primärkommuner kunna bli lämpliga såsom huvudmän för specialanstalterna. Under sådana ovissa förhållanden synes det mindre lämpligt att göra kommunstorleken beroende av anstaltsfrågan. En kommun, som är för liten för att driva egen anstalt, torde tills vidare kunna ordna anstaltsfrågan genom samverkan med angränsande kommuner.

Behovet av tjänstemän för socialvården torde i viss mån kunna avhjälpas, däri genom att förtroendemännen vid periodvis återkommande lokalt och centralt anordnade socialvårdskurser undan för undan bibringas större kunskaper i gällande lagstiftning och större förståelse för sina uppgifter. Ätminstone de i varje kommun ledande socialvårdsfunktionärerna, d. v. s. i regel ordförandena i respektive styrelser och nämnder, torde betydligt lättare kunna nås med sådana kurser, sedan antalet kommuner väsentligt reducerats. Korrespondenskurser i socialvårdsämnen för förtroendemännen torde också kunna ha en uppgift att fylla.

Där förtroendemännens tid icke räcker till för rutinarbetet, torde halvtidsanställda tjänstemän, med god erfarenhet från det kommunala arbetet och helst med en något mera omfattande utbildning än förtroendemännen i regel kunna förskaffa sig, i många fall vara tillfyllest. Ett tillräckligt antal kvali-

ficerade heltidstjänstemän torde i varje fall icke hinna skaffa sig utbildning och praktisk erfarenhet inom det närmaste decenniet efter en indelningsreforms genomförande. Om den framtida socialvården skulle göra kvalificerade heltidsanställda tjänstemän nödvändiga i alla kommuner, torde en friktionsfri övergång till ett sådant stadium och en lycklig rekrytering av de blivande kommunaltjänstemännen lättast kunna vinnas genom en gradvis skeende utveckling, som så nära som möjligt ansluter sig till och bygger på redan uppnådda resultat. Att framtvunga enheter av sådan storlek, att heltidsanställda tjänstemän för socialvården överallt skulle kunna anställas, synes vara att bruka större våld än förhållandena åtminstone för närvarande kräva.

Med hänsyn till vad ovan anförts, synes det kommunindelningsskommittén, som om man i regel redan vid en kommunstorlek av 2 000—2 500 invånare torde hava uppnått de viktigaste förutsättningarna för en tidsenlig utveckling av fattigvården och barnavården. Mindre kommuner torde icke böra godtagas annat än i särskilda undantagsfall. Visar folkmängden inom kommunområdet tendens till minskning, bör dock minimiinvånarantalet ökas med det antal personer, som motsvarar den sannolika folkmängdsminskningen under den närmaste 30-årsperioden.

I fråga om lämplig kommunstorlek med hänsyn till nykterhetsvården finner kommittén, att kommuner med 4 000—5 000 invånare ur vissa synpunkter vore att föredra framför kommuner med lägre invånarantal. Kommittén anser emellertid, att man med hänsyn till de obestridliga olägenheterna av de allt för stora avstånden icke borde sätta minimifolkmängden högre, än som vore nödvändigt för att vinna en något så när tillfredsställande organisation av den kommunala förvaltningen i allmänhet. Vid den med hänsyn till fattigvården och barnavården rekommenderade minimifolkmängden, 2 000—2 500 invånare, anser kommittén, att även nykterhetsvården i regel borde kunna handhavas på ett nöjaktigt sätt utan mera avsevärda olägenheter.

Beträffande lämplig kommunstorlek med hänsyn till pensionsnämndernas utgifter anför kommittén.

Ett nöjaktigt urval av lämpliga förtroendemän torde i de flesta fallen kunna påräknas redan vid en folkmängd av 1 000—1 200 personer. Antalet ärenden per år torde emellertid vid en sådan kommunstorlek i regel vara för lågt för att ge nämnden erforderlig erfarenhet och rutin i ärendenas handläggning. Från denna synpunkt vore en betydligt högre folkmängd att föredraga. Med hänsyn till de olägenheter, som obestridligt följa med alltför stora avstånd, torde man emellertid icke böra driva en tvångssammanslagning längre än som är nödvändigt. Redan vid en folkmängd av 2 000—3 000 personer torde förutsättningar för en någorlunda jämnt fortlöpande verksamhet med ett tjugotal ärenden per år föreligga. Av ombudens yttranden framgår, att erforderlig personkännedom utan svårighet kan upprätthållas vid en sådan kommunstorlek. De ekonomiska resurserna i en sådan kommun torde i regel också vara tillräckliga, för att utgifter av den storleksordning, som den invaliditetsförebyggande verksamheten medför, icke behöva verka avskräckande.

Beträffande lämplig kommunstorlek med hänsyn till h ä l s o v å r d e n framhålles i huvudsak följande.

För samarbetet med tjänsteläkarna hade det varit synnerligen önskvärt, att kommunområdena kunnat sammanfalla med provinsialläkardistriktet sedan tjänsteläkarorganisationen i sinom tid blivit fullt utbyggd. Då provinsialläkardistriktet emellertid med hänsyn till läkartillgången icke inom överskådlig tid torde kunna nedbringas till lägre invånarantal än 6 000—7 000 personer, kan ett sådant önskemål icke göras normerande för kommunstorleken. En mycket stor fördel skulle emellertid vinnas, om den framtida fullt utbyggda distriktsvårdsorganisationen kunde direkt anknyta till kommunområdena. Med hänsyn till detta önskemål borde kommunerna göras så stora, att de kunde ge lämplig sysselsättning för åtminstone en distriktssköterska. Minimifolkmängden borde för sådant ändamål i regel icke vara lägre än 2 000 personer. Inom en sådan kommun torde i allmänhet finnas såväl nöjaktig tillgång på lämpliga förtroendemän för en särskild hälsovårdsnämnd som någorlunda tillräckliga arbetsuppgifter och godtagbar ekonomisk bärkraft.

I fråga om b r a n d v ä s e n d e t uttalar kommittén.

Brandväsendets rationella ordnande med motoriserade släckningsstyrkor torde fordra så stora enheter, att en lika radikal total kommunsammanslagning på många håll icke torde kunna ifrågasättas. Man torde därför icke såsom norm för en ny kommunindelning böra uppställa krav på, att kommunerna skola vara tillräckligt stora för att vidmakthålla ett självständigt brandförsvar. Detta bör givetvis eftersträvas, såvitt det är möjligt utan åsidosättande av andra viktigare intressen. Men de nya kommunernas minimistorlek torde böra bestämmas huvudsakligen med hänsyn till kommunernas övriga förvaltningsuppgifter.

Beträffande lämplig storlek med hänsyn till landskommunernas sannolika framtida uppgifter i avseende å b y g g n a d s v ä s e n d e t s ordnande anföres i betänkandet.

Med hänsyn till ifrågavarande förvaltningsuppgifter kan självfallet en kommun med 5 000—6 000 invånare med sina större resurser uträtta väsentligt mera än en kommun av halva denna storlek. Så länge det endast gäller de omedelbara behoven i samband med en begynnande tätortsbildning, torde emellertid en kommun med cirka 2 000 invånare i regel ha tillräckliga resurser. De med tätortens tillväxt successivt ökade behoven torde i stort sett kunna beräknas kompensera genom de efter hand ökade resurserna inom tätorten.

Kommittén berör även frågan om lämplig kommunstorlek med hänsyn till behovet av centraliserad medelsförvaltning och av tjänstemän i kommunalförvaltningen. Kommittén anför i detta sammanhang, efter att ha framhållit att centralisering av kassarelsen icke nödvändigt måste föranleda anställning av heltidsavlönad utbildad kommunalkamrer, följande.

Icke minst med tanke på den framtida utvecklingen framstår det som ett viktigt önskemål, att så många kommuner som möjligt kunde göras så stora och bärkraftiga, att kvalificerade kommunaltjänstemän med såväl kameral

som socialpolitisk utbildning kunde anställas. En ytterligare fördel vore, om särskilda tjänstemän för det kamerala arbetet och särskilda tjänstemän för socialvården allmänt kunde anställas. Medelstorleken för kommunerna torde i så fall böra vara omkring 5 000 invånare. Att genomföra en så radikal indelningsändring anser emellertid kommittén icke möjligt eller ens lämpligt.

Som ett led i utredningen rörande lämplig kommunstorlek har kommittén låtit länsstyrelserna i Uppsala, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Västernorrlands län upprätta förslag till ny kommunal indelning inom sina län. Ändamålet med dessa provindelningar hade uteslutande varit att skaffa material för kommitténs arbete. I de riktlinjer, som uppdragits för provindelningarna, hade kommittén framhållit, att syftet med den ifrågasatta indelningsändringen vore att sammanföra kommunerna till så stora enheter, att förutsättningar skapades för ett effektivt och rationellt omhändertagande av de kommunala angelägenheterna även för framtiden. Några bindande schematiska regler i fråga om areal, skatteunderlag och invånarantal för de nybildade kommunerna kunde icke göras. Önskemålet att skapa så starka och bärkraftiga enheter som möjligt måste jämkas med hänsyn till andra viktigare intressen och tvingande förhållanden. Då på grund av historiska, geografiska eller andra skäl en naturlig samhörighet funnes mellan grannkommuner, borde denna samhörighetskänsla tillvaratagas. Beträffande lämpligt invånarantal hänvisades till socialvårdskommitténs motivering för socialvårdskommuner av minst 3 000—4 000 invånare (SOU 1942: 56). Emellertid hade det framhållits, att såväl större som mindre enheter kunde ifrågakomma. Dock borde man icke utan tvingande skäl räkna med mindre än 2 000 invånare.

De framlagda indelningsförslagen, vilka speglade i viss mån skilda uppfattningar om hur pass radikal en blivande reform borde och kunde göras, gäve enligt kommitténs mening en god helhetsbild av de växlande förhållandena och av de resultat man under olika förutsättningar kunde vinna vid en ny indelnings genomförande.

Kommittén jämför i en tabell provindelningarna och de nuvarande förhållandena i avseende å kommunernas antal och fördelning å olika storleksgrupper med hänsyn till folkmängden ävensom största och minsta folkmängd. Denna tabell torde här få återgivas.¹

För motsvarande tabeller beträffande areal och skatteunderlag torde få hänvisas till betänkandet, sid. 208 och 209.

I en sammanfattning av de allmänna erfarenheter, som kommittén finner ha vunnits genom provindelningarna, anföres.

Någon schablonmässig enhetlig storlek för de nybildade kommunerna är icke möjlig att åstadkomma. I regel äro de för ett visst område möjliga kombinationerna starkt begränsade. Någon bestämd folkmängdssiffra kan icke tagas till absolut riktpunkt. Folkmängderna måste få variera inom en täm-

¹ Se sid. 42.

Antal landskommuner	Under 1 000	1 000— 1 499	1 500— 1 999	2 000— 2 999	3 000— 3 999	4 000— 5 999	6 000— 9 999	10 000 och däröver	Minsta inv.- antal	Största inv.- antal	Medel- folk- mängd ¹
Göteborgs o. Bohus:											
Förslag 33	—	1	2	6	10	8	6	—	1 320	8 982	3 916
Nuvarande 87...	30	22	12	13	2	5	2	² 1	364	11 918	1 540
Älvsborgs:											
Förslag 64	—	1	6	23	13	17	4	—	1 067	8 336	3 504
Nuvarande 217..	144	31	12	18	5	6	1	—	78	6 684	985
Uppsala:											
Förslag 31	—	3	6	12	5	3	2	—	1 169	8 209	2 553
Nuvarande 85 ..	59	10	5	8	—	2	1	—	121	8 209	898
Kristianstads:											
Förslag 50	—	—	1	5	16	23	5	—	1 855	7 356	4 185
Nuvarande 147..	57	33	29	18	6	4	—	—	258	5 003	1 371
Skaraborgs:											
Förslag 91	5	17	24	36	6	2	1	—	³ 627	6 072	1 966
Nuvarande 258..	212	27	8	4	6	1	—	—	123	5 635	672
Västernorrlands:											
Förslag 38	—	—	—	3	1	20	9	5	2 871	13 821	5 546
Nuvarande 63 ..	4	9	11	11	7	11	5	5	429	13 821	3 198
Summa:											
Förslag 307	5	22	39	85	51	73	27	5	627	13 821	3 360
Nuvarande 857..	506	132	77	72	26	29	9	6	78	13 821	1 168

¹ Medelfolkmängden uträknad efter strykning av de fem högsta och lägsta talen i varje län.

² V:a Frölunda (11 918) enl. förslaget ingående i Göteborgs stad.

³ Förslaget upptager två ännu mindre kommuner, vilka emellertid förutsätts skola inkorporeras med stad.

ligen bred marginal med hänsyn till de lokala kombinationsmöjligheterna. I enstaka fall kan det bli nödvändigt att godtaga kommuner med lägre folkmängd än vad man normalt fastställt som minimum. I vissa fall kan det å andra sidan visa sig fördelaktigt att bilda avsevärt större kommuner än man normalt eftersträvar. Man kan icke inom alla nybildade kommuner uppnå lika gynnsamma betingelser för den kommunala samhörigheten eller lika stora fördelar ur rationaliseringssynpunkt. Variationer i sådant avseende finnas emellertid även inom de bestående kommunerna, oberoende av deras relativa storleksordning.

Någon individuell lämplighetsprövning av provindelningens detaljer kan icke ske i detta sammanhang. En allmän kritik måste i stället taga fasta på de särskilda förslagens olika tendens. Man kan ifrågasätta om så stora skiljaktigheter i tillämpningen av de lämnade riktlinjerna, som t. ex. förslagen från Västernorrlands och Skaraborgs län sinsemellan uppvisa, äro sakligt betingade. För norrlandsförhållandena torde jämförelsevis stora kommuner vara erforderliga. Stora kommuner äro i Norrland normala företeelser och befolkningens inställning till frågan om fördelar och nackdelar av stora och små kommuner är där väsentligt olika befolkningens i småkommunområdena. För områden med större befolkningstäthet och jämnare fördelad bebyggelse torde de administrativa uppgifterna lättare kunna lösas inom förhållandevis mindre förvaltningsområden.

Det är nödvändigt att taga en viss hänsyn till traditionell uppfattning. Allt för omfattande förändringar kunna visa sig vara svår genomförbara. Skara-

borgsförslaget präglas av stor försiktighet. Flertalet av förslaget kommuner äro avsevärt mindre än vad kommittén funnit böra vara normalt minimum. En allt för försiktig tillämpning av riktlinjerna skulle i väsentliga avseenden äventyra reformens syfte. Kristianstadsförslaget synes å andra sidan ta mindre hänsyn till traditionell uppfattning än som med de givna direktiven varit möjligt. Avvägningen mellan å ena sidan hänsyn till traditionella förhållanden och å andra sidan hänsyn till den framtida utvecklingens krav, kan innebära svårlösta intressekonflikter. Båda synpunkterna böra få komma till sin rätt. Man bör å ena sidan icke göra större våld än nöden kräver men man bör å andra sidan se till, att reformen icke behöver upprepas inom en allt för nära framtid.

Med anledning av vissa opinionsyttringar i samband med provindelningarna har kommittén till särskild behandling upptagit frågan om pastoratsindelningens lämplighet som grundval för en ny kommunindelning.

Efter en redogörelse för den nuvarande pastoratsindelningen och en kort återblick på pastoratsindelningens historia, undersöker kommittén olika skäl för och mot den nya kommunindelningens principiella anknytning till pastoratsindelningen. Kommittén finner visserligen, att den redan förefintliga gemenskapen och samhörigheten i kyrkligt avseende skulle underlätta sammansmältningssprocessen inom den utvidgade borgerliga kommunen och motverka uppkomsten av störande motsättningar mellan de förutvarande kommunerna, men framhåller å andra sidan de olägenheter pastoratsindelningens oregelbundenhet i detta sammanhang skulle medföra. Även pastorat, vilkas folkmängd och areal i och för sig vore lämpliga, kunde ha en för den borgerliga kommunförvaltningen mindre lämplig utsträckning. Pastoratsindelningen hade ofta — särskilt i äldre tider — tillkommit huvudsakligen med hänsyn till prästerskapets verksamhet och avlöningsförhållanden, avståndet mellan kyrkorna m. fl. dylika synpunkter. En lämplig kommunindelning vore beroende av många andra faktorer.

Sitt ställningstagande i frågan sammanfattar kommittén på följande sätt.

Undersökningen visar, att det icke är möjligt att i princip anknyta den nya kommunindelningen till pastoratsindelningen. Redan det betydande antalet små pastorat utgör ett hinder med hänsyn till reformens syfte. Även där pastoraten i och för sig äro tillräckligt stora för att utgöra lämpliga kommunenheter, kunna olägenheterna av att följa pastoratsindelningen i många fall överstiga de olägenheter, som kunna vållas av att kommunindelningen skär pastoratsindelningen.

Trots successivt genomförda lokala regleringar torde alltjämt den nuvarande pastoratsindelningen komma att underkastas ganska betydande förändringar. Regleringar av pastorat ske tid efter annan. Under sådana förhållanden finnes det desto mindre anledning att — med undanträngande av andra, för reformens syfte mera betydelsefulla hänsyn — låta pastoratsindelningen bli utslagsgivande för den nya kommunindelningen.

Fördelarna av att kommuner och pastorat sammanfalla eller att åtminstone kommunernas och pastoratens gränser icke skära varandra, äro emellertid betydande. Man bör därför sträva efter att följa pastoratsindelningen överallt.

där så kan ske utan eftergivande av väsentliga, med kommunindelningsreformen avsedda syften. Där två eller flera alltför små pastorat lämpligen kunna sammanläggas, bör detta ske. Om ett pastorat är alltför stort för att tvångsvis bilda en kommun, bör om möjligt två eller flera kommuner av nöjaktig storlek bildas inom pastoratet. Även där den nuvarande pastoratsindelningen icke lämpligen kan på nyss angivet sätt följas, bör man vid kommunindelningen beakta de kyrkliga intressena. Där omregleringar i pastoratsindelningen äro eller kunna förväntas bli aktuella, bör man om möjligt söka anpassa den nya kommunindelningen så, att en framtida överensstämmelse mellan kommun- och pastoratsindelningen icke omöjliggöres.

I anslutning till de sålunda företagna undersökningarna förordar kommittén, att man vid sammanslagning av mindre kommuner normalt borde eftersträva en kommunstorlek av 2 000—3 500 personer. Inom denna ram ansåge kommittén, att det i regel borde finnas möjligheter att taga erforderlig hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet. Kommittén förutsatte emellertid, att särskilda förhållanden kunde föranleda avvikelser utanför den angivna ramen såväl nedåt som uppåt.

Till närmare utveckling av sitt ställningstagande till frågan om lämplig folkmängd anför kommittén bl. a.

Någon anledning att uppställa en maximigräns för en kommuns folkmängd, anser kommittén icke finnas. Om befolkningen inom ett visst område själv önskar sammanslutning i väsentligt större enheter än normalramen ovan anger, t. ex. med hänsyn till pastorats- eller häradsindelningen eller till naturlig samhörighet kring en samlande tätort eller eljest med hänsyn till förvaltningstekniska eller andra skäl torde det ur allmän synpunkt i regel icke finnas något skäl att icke tillmötesgå önskemålen. I vissa fall kan anledning föreligga att tvångsvis genomdriva större enheter än ramen anger. En lämplig totalkombination kan t. ex. kräva, att en kommun med relativt stor men otillräcklig folkmängd lägges till en redan tillräckligt stor kommun eller kombination av kommuner.

Beträffande avvikelserna nedåt anser kommittén, att ovan angivna minimum icke bör underskridas annat än i undantagsfall, då (ytterligare) sammanslagning med hänsyn till kommunernas isolerade läge i förhållande till närmast angränsande kommuner måste anses olämplig. Kommittén avser här närmast ökommuner samt kommuner med jämförliga kommunikationssvårigheter. Kommittén vill framhålla, att detta minimum icke får användas som riktpunkt vid nyindelningen. Dess innebörd bör i första hand uppfattas så, att en redan befintlig kommun med 2 000 invånare och nöjaktig skattekraft må lämnas utanför nyindelningen, om icke mindre grannkommuner måste tilläggas densamma för att man skall kunna få till stånd en rationell indelning av angränsande område. Samma synpunkt bör gälla för pastorat med 2 000 invånare. Ytterligare sammanslagning utöver pastoratet bör ej ske mot befolkningens bestridande, därest detta icke är erforderligt med hänsyn till angränsande kommuner. I andra fall torde anledning att stanna vid minimum mera sällan föreligga.

Ovan angivna normalriktlinjer och normalminimum avse områden med en normalt tillväxande eller i stort sett oförändrad folkmängd. Visar folkmängden inom området en fallande tendens, måste de angivna folkmängdstalen ökas med det tal, som motsvarar den sannolika folkminskningen under

de närmaste trettio åren. Visar folkmängden en stigande tendens, som över-
skrider medeltalet för svensk landsbygd, må avvikelser ske även i motsatt
riktning, om förutsättningar för en fortsatt stark befolkningstillväxt äro för
handen och angivna krav i fråga om folkmängden sannolikt komma att
fyllas inom de närmaste tio åren.

I samband med avfolkningen bör även nämnas risken för folkminskning
till följd av stads- eller köpingsbildning eller inkorporering. Föreligger san-
nolik risk för kommunens framtida stympning, måste hänsyn tagas till
detta vid nyindelningen.

Beträffande skatteunderlaget anser kommittén, att man endast
i undantagsfall bör bilda kommuner med ett lägre antal skattekronor än
sammanlagt 8 000—10 000. Kommittén anför i detta sammanhang bl. a.

Vid sammanslagning av kommuner med i medeltal 5 skattekronor per
invånare behövs en sammanlagd folkmängd av 2 000 personer för att uppnå
ett sådant skatteunderlag. Ha kommunerna i medeltal endast 3,33 skatte-
kronor per invånare erfordras 3 000 invånare för att nå samma skatte-
underlag. Då antalet skattekronor per invånare i rikets landskommuner
under åren 1935—1940 uppgått till i medeltal 4,38, torde ett skatteunderlag
av 8 000—10 000 kronor i regel uppnås vid den av kommittén rekomen-
derade normalfolkmängden. Emellertid torde områden finnas, där samt-
liga angränsande kommuner, som kunna ifrågakomma till sammanslagning,
ha så få skattekronor per invånare att det angivna lägsta sammanlagda
skatteunderlaget svårligen kan uppnås utan allvarliga olägenheter av annat
slag. En viss jämkning torde i sådana fall vara erforderlig.

Att kommuner med stark skattekraft och starkt stigande folkmängd under
vissa förutsättningar må lämnas utanför nyindelningen, även om deras folk-
mängd för närvarande icke fullt uppgår till angivet minimum, framgår av
vad som förut anförts. I regel torde emellertid intresset av skatteutjämning
tala mot sådana undantag.

Beträffande de nybildade kommunernas areal framhåller kommittén,
att arealen vore en faktor av visserligen mycket stor men dock sekundär
betydelse och att arealfrågan därför icke kunde bedömas självständigt utan
ständigt måste ses i anslutning till frågan om folkmängd och skattekraft,
så att man vid bestämmandet av de sistnämnda faktorerna toge viss hän-
syn till arealen. Huruvida, på vilket sätt och i vilken utsträckning sådana
hänsyn borde tagas, finge bedömas från fall till fall.

Kommittén anför i denna fråga följande.

Känslan för avstånd är i viss mån en vanesak. Avstånden böra icke till-
mätas större betydelse än de objektivt förtjäna. Avståndens verkliga be-
tydelse bör bedömas med hänsyn till kommunikationsmöjligheterna samt
till den tid och kostnad, som det tar att övervinna de större avstånden,
d. v. s. med hänsyn till den praktiska och ekonomiska betydelse, som de
större avstånden ha för kommunen och för de enskilda kommunmedlem-
marna var för sig. Vill man skaffa sig en praktiskt användbar bedömnings-
grund, som samtidigt ger skälig rättvisa åt subjektiva synpunkter, torde
man i de särskilda fallen böra uppskatta olägenheterna av avstånden i
jämförelse med dels normalförhållandena i de särskilda landsdelarna och

dels riksmedeltalet. Arealer, som understiga den medelareal, som inom varje särskilt län är erforderlig för att uppnå angiven medelfolkmängd, torde i regel icke kunna anses särskilt betungande. Ej heller torde inom områden med gles befolkning en kommunstorlek, som uppgår till eller något överstiger ett på samma sätt beräknat riksmedelstal, kunna anses såsom anmärkningsvärd.

Inom tätbefolkade områden med en någorlunda jämnt fördelad befolkning utgör arealfrågan knappast något problem. Inom områden med rakt motsatt karaktär, d. v. s. områden med en mycket gles och samtidigt mycket ojämnt fördelad befolkning, kan arealfrågan vara ett svårlöst problem. Sammanhängande bebyggelseområden med tillräcklig folkmängd för en självständig kommun förekomma sällan. Avstånden mellan de alltför små bebyggelseområdenas centra kunna vara betydande. I sådana fall gäller det att pröva avståndens verkliga betydelse för den kommunala förvaltningens effektivitet i jämförelse med folkmängdens och skatteunderlagets betydelse. Ur kommunal organisationssynpunkt kan det inom sådana områden ofta vara lämpligare att bilda mycket stora och vidsträckta kommuner än att pruta av på folkmängd och skattekraft för att kunna begränsa arealen och avstånden. Förhållandena få emellertid bedömas från fall till fall. Ju mera gles och oregelbunden bebyggelsen är, desto nödvändigare synes det vara med stora kommuner för att svårigheterna skola kunna bemästras och en något så när likvärdig kommunal standard kunna upprätthållas för hela området.

Eftersom betydande delar av de mest typiska småkommunområdena äro relativt glest befolkade och sakna samlande tätorter samt dessa områden dessutom i regel äro utsatta för en mycket stark avfolkning, skulle en allmän mera betydande eftergift för dylika områden från normerna för önskvärd normalfolkmängd och skattekraft medföra omfattande, mindre tilltalande konsekvenser. Om man vill göra det möjligt för de glest befolkade och fattiga områdena att följa med utvecklingen och hålla sig i nivå med landet i övrigt, torde det vara synnerligen angeläget, att det just inom sådana områden bildas så starka kommuner som möjligt. Dessa synpunkter tala bestämt emot ett generellt frångående av eljest uppställda normalriktlinjer i fråga om folkmängd och skattekraft beträffande dylika områden. Eventuellt erforderliga jämkningar böra bedömas från fall till fall med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter.

Beträffande vissa särskilda omständigheter, som borde beaktas vid regleringen, framhåller kommittén, att ehuru nyindelningens syfte vore att sammanslå små kommuner till större enheter, indelningsändringen likväl icke kunde inskränkas till att omfatta endast de små kommunerna. Kommittén anför härutinnan.

Små och stora kommuner gränsa ofta intill varandra. Man kan icke förutsätta, att man i regel kan föra samman två eller flera mindre kommuner till en lämplig storkommun, under det att de redan tillräckligt stora kommunerna lämnas utanför indelningsändringen. Tvärtom torde förhållandena ofta vara sådana, att en lämplig kommunindelning endast kan vinnas genom att sammanföra svagare mindre kommuner med angränsande större och starkare.

Den nu gällande kommunindelningen omfattar icke endast egentliga landskommuner utan även städer och köpingar. Man kan därför fråga sig om även

städer och köpingar skola beröras av nyindelningen. Städerna omnämnas icke i direktiven och köpingarna äro ej medräknade vid omnämmandet av antalet landskommuner. Utredningen avser emellertid frågan om åstadkommande av en mera rationell kommunal indelning överhuvudtaget utan inskränkning till de egentliga landskommunerna. Något hinder för att upptaga hithörande problem till behandling jämväl i vad de undantagsvis kunna röra städer och köpingar, torde därför icke föreligga.

Vidare uttalar kommittén, att det vid sammanläggning av kommuner ingalunda vore likgiltigt hur kombinationerna gjordes. Man borde tillse, att de kommuner, som naturligt hörde samman, finge bilda en gemensam kommun och att onödiga motsättningar icke åstadkommes inom de nya kommunerna. Största möjliga hänsyn borde tagas till befolkningens egna önskemål och till traditionerna men viktigast vore dock, att samhörigheten vore sakligt betingad med hänsyn till nutida förhållanden och den sannolika framtida utvecklingen. Man finge nämligen icke förbise, att samhörigheten inom de förutvarande självstyrelse- och förvaltningsområdena under utvecklingens gång kunde ha förlorat sitt väsentliga innehåll. Ursprungligen skiljande gränser kunde hava utslätats genom förändringar i bebyggelseområdenas utsträckning.

Kommittén anför, att den viktigaste förutsättningen för samhörigheten vore grannskapet, närbelägenheten. Närbelägenheten vore beroende icke endast av avstånden utan också av kommunikationsförhållandena. Men man borde vid indelningen taga hänsyn icke endast till de nuvarande förhållandena. I många fall kunde det vara möjligt att lägga om busslinjer, lantbrevbäringslinjer, fritaxeområden för telefon och dylikt och på så sätt underlätta samfärdselmöjligheterna. Kommuner, som för närvarande vore relativt isolerade, kunde genom helt nya eller förbättrade vägar närmare anknytas till grannkommunerna i den riktning, som ur indelningssynpunkt vore önskvärd.

Med hänsyn till traditionens psykologiska betydelse borde man anknyta de nya kommunerna till redan existerande indelningseenheter. Kommittén erinrar om att vid provindelningarna önskemål ofta framställt, att pastorsindelningen finge ligga till grund för en nyindelning. Den framhåller, att sådana önskemål såvitt möjligt borde tillgodoses, men upprepar sin förut anförda uppfattning att pastoraten på grund av sin växlande storlek ofta vore olämpliga som indelningsgrund. Kommittén uttalar, att i åtskilliga fall polisdistrikten kunde utgöra lämpliga kommunenheter. Dessa erbjöde den fördelen framför pastoraten, att de bestämts med hänsyn till nutida bebyggelse- och kommunikationsförhållanden, under det att pastoraten ofta hade en med hänsyn till nutida förhållanden mindre lämplig form. Undantagsvis bildade två kommuner gemensam församling. Av hänsyn till den traditionella samhörigheten inom församlingen borde man så vitt möjligt undvika att låta sådana landskommuner ingå i olika nybildade kommuner.

Med hänsyn till önskvärdheten av så vitt möjligt sammanfallande gränser för olika indelningar samt till de komplikationer, som i allmänhet följde med gränsregleringar, borde i regel sådana nya kommunbildningar undvikas, vilkas gränser komme att skära gränserna för andra indelningar. Denna regel borde gälla för såväl stiftsindelningen som den administrativa och judiciella indelningen. Enstaka undantag borde emellertid icke anses uteslutna, där så betydande fördelar kunde vinnas att en jämkning av den skurna gränsen vore motiverad. Kommittén fortsätter.

Landsfiskalsdistrikts- och fögderigränserna torde kunna jämkas jämförelsevis lätt. Mindre jämkningar i tingslagsgränserna inom en och samma domsaga torde ej heller vålla några större svårigheter. Ändring i domsagogränser kan också undantagsvis komma i fråga. Stifts- och länsgränser böra icke utan mycket starka skäl överskridas.

Vid indelningsändringar bör vidare enligt kommitténs mening hänsyn tagas till städernas och köpingarnas behov av utvecklingsmöjligheter. Härom anföres i betänkandet.

Vid en nyindelning av landskommunerna torde man icke kunna undgå att taga hänsyn till städernas och köpingarnas behov av utvecklingsmöjligheter. I vissa fall kan inkorporering vara motiverad med hänsyn till förhållandena inom angränsande landskommuner. I en del fall torde det för en rationell totalindelning vara ändamålsenligt, att hela kommuner läggas till angränsande städer och köpingar. Samhörigheten med tätorten kan vara mera påtaglig än samhörigheten med angränsande landskommun, som kanske har sitt förvaltningscentrum på betydligt längre avstånd. En del städer har redan inom sina gränser betydande områden ren landsbygd. Om hela kommunen icke i samband med nyindelningen tillägges staden eller köpingen, bör hänsyn tagas till det sannolika inkorporeringsbehovet så, att de angränsande nybildade kommunerna göras så stora och bärkraftiga, att de kunna tåla den minskning i folkmängd och skattekraft, som inkorporeringen kan beräknas medföra. Inkorporeringsärendet bör icke få fördröja indelningsreformen utan bör behandlas som ett särskilt ärende.

Beträffande vissa småstäder och småköpingar gälla i stort sett samma anmärkningar som beträffande de små landskommunerna. De sakna för en effektiv kommunal förvaltning erforderlig folkmängd och skattekraft. Visserligen utgöra de ett ringa fåtal men olägenheterna äro påtagliga även om de icke blivit föremål för särskild uppmärksamhet. Dessa småstäders och småköpingsars problem synas även böra beaktas i samband med nyindelningen. Möjligheten av att lägga angränsande landskommuner till dylika städer och köpingar för att på så sätt skapa en gemensam tillräckligt folkrik och bärkraftig kommun bör övervägas. Icke minst ur skolväsendets synpunkt torde en sådan sammanslagning medföra betydande fördelar.

En annan synpunkt, som borde beaktas vid kommunindelningen, vore att motsättningar mellan kommunerna lättare utjämnades, om flera kommuner sammansloges i en enhet än om endast två kommuner sammanfördes. Däremot borde olikheter i kynne, folkkaraktär, politisk uppfattning och dylikt icke tillmätas alltför stor betydelse vid nyindelningen. Om förhållandena

i övrigt vore lämpliga, borde det icke heller utgöra något hinder för sammanslagning, att en kommun hade andra näringsförhållanden än grannkommunen. En idealkommun borde tvärtom ha så många skilda näringar som möjligt representerade i sitt skatteunderlag.

Kommittén behandlar i detta sammanhang ävenledes frågan huruvida i samband med nyindelningen jämväl en reglering av oregelbundna kommungränser borde ske. Härutinnan anföres.

Konstitutionsutskottet har i sitt utlåtande nr 18 till 1939 års riksdag i anledning av väckta motioner om bland annat ändrad kommunindelning ansett, att frågan om en av förhållandena påkallad mera ändamålsenlig gränsdragning än den nuvarande mellan vissa kommuner bör beaktas vid utredningen. Behov av gränsregleringar för att åstadkomma en mera ändamålsenlig form, för att överflytta i andra kommuner inskjutande kilar eller enklaver och dylikt föreligger på många håll. Inkorporering är på en del håll önskvärd för att tätortsbebyggelse, som sträcker sig in i angränsande kommuner, skall kunna ordnas enhetligt. Dylika regleringar kunna emellertid medföra en del särskilda utredningsspörsmål och behov av särskilda ekonomiska uppgörelser mellan de berörda kommunerna. Indelningsreformens genomförande skulle kunna försvåras och försenas genom dylika samtidiga gränsregleringar. Sådana önskemål torde därför i regel böra lämnas åsido för att tillgodose i vanlig ordning efteråt, om de icke automatiskt lösas genom sammanslagning av de berörda kommunerna. Möjligheten att framdeles överflytta delar av en kommun till en annan kommun, med vilken de ha mera naturlig samhörighet, bör emellertid tagas med i beräkningen vid uppbygandet av de nya kommunerna.

Slutligen framhålles att i sådana kommuner, där skolväsendet allttjämt vårdades av församlingen, nyindelningen jämväl borde avse erforderliga åtgärder för skolväsendets överflyttning på den nybildade borgerliga kommunen, vilket i vissa fall, då skoldistriktets gränser ej överensstämde med den nybildade borgerliga kommunens gränser, kunde nödvändiggöra en särskild reglering av skoldistriktets gränser.

Yttranden.

De remissinstanser, vilka i princip tillstyrkt kommitténs förslag till revision av rikets indelning i primärkommuner, ha jämväl i huvudsak tillstyrkt eller lämnat utan erinran de av kommittén föreslagna riktlinjerna för bestämmande av de nya kommunernas storlek.

I vissa yttranden påyrkas emellertid jämkningar och uppmjukningar i de av kommittén föreslagna storleksgränserna. Detta har i en del yttranden motiverats med hänsyn till vissa viktigare kommunala förvaltningsuppgifter.

Skolöverstyrelsen anför.

Som riktlinjer för bedömning av indelningsförslag torde de angivna ungefärliga gränstalen för kommunbefolkningens storlek vara lämpliga. Det bör

emellertid framhållas, att de högre talen ur skolororganisatorisk synpunkt äro mest önskvärda, då kommuner med större befolkningstal i allmänhet erbjuda större möjligheter att rationellt ordna undervisningen.

Socialstyrelsen och *socialvårdskommittén* finna, att kommittén underskattat det framtida behovet av anstaltsvård för åldringar. *Socialstyrelsen* är av den uppfattningen, att ordnandet av goda ålderdomshem även framdeles komme att utgöra en väsentlig uppgift för den kommunala självstyrelsen. Styrelsen delade emellertid kommitténs åsikt, att kommunstorleken ej borde göras beroende av möjligheterna att inrätta egen fattigvårdsanstalt. *Socialvårdskommittén* förutsätter med hänsyn till åldersfördelningen inom befolkningen, att det under åtskilliga år framåt komme att föreligga ett alltmera stegrat behov av platser å hem eller anstalter, avsedda för åldringar. Kommittén fortsätter.

Att det bör vara en kommunal angelägenhet att svara för sistnämnda vårdbehov finner *socialvårdskommittén* uppenbart. Denna vårdfråga bör således enligt kommitténs mening tagas i beaktande vid avgörande av den lämpliga kommunstorleken, och den måste anses utgöra ett betydelsefullt skäl mot alltför små kommuner.

Socialstyrelsen finner det ur socialvårdens synpunkt önskvärt, att kommunerna gjordes så stora, att en särskild tjänsteman kunde anställas för socialvårdsuppgifterna men ansåge icke att detta krav kunde uppställas som ett oefftergivligt villkor vid nyindelningen. Styrelsen fortsätter.

Med hänsyn till att det är av stor vikt, att kommunernas behov av sakkunnigt biträde inom socialvården tillgodoses vid en ny kommunindelning, får *socialstyrelsen* emellertid framhålla, att, där geografiska och övriga förhållanden så medgiva, denna synpunkt i görligaste mån bör beaktas.

Angående de av kommunindelningskommittén angivna folkmängdstalen, 2 000—3 500 personer, anför *socialstyrelsen*.

Uppenbarligen måste vid genomförande av en ny kommunindelning största hänsyn tagas till befolkningstätheten inom olika delar av landet. I den mån befolkningsförhållandena ej tala däremot, är det enligt styrelsens mening angeläget, att den av kommittén angivna nedre gränsen icke kommer att betraktas som norm för normalstorleken hos en kommun.

Socialvårdskommittén erinrar om sin tidigare framförda uppfattning att en folkmängd av 3 000—4 000 personer borde eftersträvas (S O U 1942: 56). Kommittén fortsätter.

Socialvårdskommittén har vid angivandet av befolkningstalet 3 000—4 000 varit angelägen framhålla, att invånarantalet icke i och för sig kan få vara avgörande vid verkställandet av en nyindelning för socialvårdens syften; härutöver måste geografiska förhållanden, kommunikationsförhållanden, redan förefintliga anordningar för annat ändamål, boendetäthet, historiska och traditionella faktorer o. s. v. beaktas. Samma synpunkter hava anförts av kommunindelningskommittén. *Socialvårdskommittén* vill också kraftigt un-

derstryka kommunindelningsskommitténs uttalande, att ett visst minimiantal, såsom varande i normala fall önskvärt, ej får tjäna som riktpunkt vid indelningssändringen. Man bör med andra ord söka få till stånd kommuner med ett befolkningstal över detta minimum. För att undgå missuppfattning i denna del är det angeläget att i riktlinjerna fixeras icke blott en minimigräns utan även en befolkningssiffra, som motsvarar vad som vid indelningen normalt bör eftersträvas.

Socialvårdskommittén saknar anledning frångå sin i betänkandet angående socialvårdens organisation uttalade uppfattning angående den kommunstorlek som bör eftersträvas, därvid det dock må uttryckligen framhållas, att den av kommittén föreslagna nedre gränsen för befolkningstalet, 3 000, icke avsetts att ha samma tvingande verkan som motsvarande gräns hos kommunindelningsskommittén. Å ena sidan vill kommittén således vitsorda, att det säkerligen i åtskilliga fall med hänsyn till andra faktorer än invånarantal skulle vara onödigt eller olämpligt att tvångsvis sammanföra en kommun med 2 000 invånare med annan eller andra kommuner, men å andra sidan finner kommittén det önskvärt, att den officiellt sanktionerade, för normalfallen avsedda minimisiffran sättes högre. Med hänsyn till den mängd andra faktorer, som förtjäna beaktande vid avgörandet i visst fall av en indelningsfråga, torde det dock allenast undantagsvis behöva ifrågakomma, att frågan om upprätthållandet av visst minimiantal i praktiken blir av avgörande betydelse. En indelningssändring bör så långt sig göra låter ske i samförstånd med därav berörda kommuner. Alltför strikt uppdragna riktlinjer skulle försvåra möjligheten att i visst fall komma till en lösning, som — även om den icke kunde sägas vara den bästa tänkbara — dock vore tillfredsställande, samtidigt som den uppbyres av parternas frivilliga anslutning. Skulle man exempelvis i visst fall ställas i valet mellan å ena sidan en nybildning om minst 3 000 invånare, tillkommen under motstånd och ovilja från vederbörande kommuner, samt å andra sidan en nybildning med lägre invånarantal, tillkommen i samförstånd, hyser kommittén ingen tvekan om att man under i övrigt lika eller ungefärligen lika förutsättningar borde välja det sistnämnda alternativet.

Tre ledamöter av socialvårdskommittén (byråchefen Ernst Bexelius, filosofie licentiaten L. Hartman och generaldirektören K. J. Höjer) ha uttalat, att kommitténs yttrande i viktiga avseenden innebure ett frångående av socialvårdskommitténs tidigare intagna ståndpunkt. De anse, att minimum icke bör sättas lägre än 3 000 invånare.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anför.

Länsstyrelsen finner det synnerligen lämpligt, att någon bestämd norm för lämpligaste folkmängd eller lämpligaste ytvidd på de nya kommunerna icke uppställts utan att hänsyn får tagas till förhållandena i det särskilda fallet. Å andra sidan synas de av kommittén förordade tal för folkmängden i de nya kommunerna och skatteunderlaget därstädes väl ägnade att tjäna till ledning vid de utredningar, som krävas för genomförande av den nya ordningen.

Tre länsstyrelser förorda en uppmjukning av direktiven i avsikt att bereda ökade möjligheter till avvikelser nedåt från det av kommittén föreslagna normalminimum.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län finner, att en uppmjukning av direktiven vore motiverad i syfte att öppna större möjligheter för anpassning efter lokala förhållanden. Länsstyrelsen nämner i detta sammanhang, att en närmare anknytning till pastoratsindelningen i många fall syntes motsvara befolkningens önskemål och utan större olägenhet vore praktiskt genomförbar.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser, att ett befolkningstal av 2 000 à 3 000 invånare kunde godtagas som riktpunkt men finner det icke vara nödigt för nående av det önskade syftet — en bärkraftig kommunalförvaltning — att alla kommuner med lägre befolkningstal än 2 000 invånare försvunne. En prövning borde försiggå i varje särskilt fall, därvid alla på frågan inverkan de faktorer finge tagas i övervägande.

Länsstyrelsen i Hallands län föreslår en uppmjukning av villkoren för undantag beträffande kommuner med 1 500—2 000 invånare, så att nyindelning icke skulle behöva genomdrivas mot kommunmedlemmarnas önskemål, därest kommunen ansåges för framtiden lämpligen kunna uppbära en egen kommunalförvaltning samt nyindelning ej påkallades med hänsyn till angränsande kommuner. För kommuner under 1 500 invånare ansåges emellertid kommitténs regel böra bibehållas. En folkmängd av 2 000—3 500 invånare borde normalt eftersträvas, och kommuner under 2 000 invånare borde icke få förekomma annat än i undantagsfall.

Länsstyrelserna i Kristianstads, Malmöhus och Västmanlands län uttala sig för en höjning av normalstorleken.

Länsstyrelsen i Kristianstads län är av den uppfattningen, att kommitténs siffror låge i underkant, och framhåller att det vore av vikt att redan från början tillskapa kommuner, som under överskådlig tid framåt ägde fullgoda förutsättningar att kunna handhava även väsentligt ökade förvaltningsuppgifter.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser förslaget mycket hovsamt och ifrågasätter, huruvida man icke kunnat gå något längre och därmed taga steget fullt ut till större kommuner. Länsstyrelsen hade gärna sett, att normalsiffran för invånarantalet satts till 4 500—5 000 invånare.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför.

Av kommitténs egen utredning framgår, att en minimigräns av 2 000 måste anses väl låg. För att ett flertal av kommunernas förvaltningsuppgifter skola kunna handhavas på ett verkligt tillfredsställande sätt, synes enligt utredningen en minimigräns av 3 000—3 500 invånare vara att föredraga. Såvitt betänkanudet giver vid handen, har kommittén vid sitt ifrågavarande ståndpunktstagande utgått från nuvarande arbetsbelastning å kommunernas förvaltningsorgan. Detta giver länsstyrelsen anledning befara, att även den senare minimigränsen om 3 000—3 500 invånare är satt i underkant. Om man jämför kommunernas förvaltningsuppgifter för tjugu år sedan med deras nuvarande, lär man kunna fastslå, att arbetsbelastningen i hög grad ökats därigenom att såväl ärendenas antal vuxit som de enskilda ärendena blivit svårare att handlägga. Av allt att döma kommer denna utveckling att fort-

sätta, sannolikt i ökat tempo. Troligen dröjer det därför icke många år, förrän kommunerna behöva tillgång till tjänstemän icke blott för det ekonomiska och kamerala arbetet utan även för socialvårds- och tekniska uppgifter. För att kommunerna skola bliva i stånd att anställa även de sistnämnda kategorierna av tjänstemän fordras otvivelaktigt kommuner med större ekonomisk bärkraft och större befolkning än som rymmes inom de av kommittén angivna minimigränserna. Måhända skulle de av kommittén angivna siffrorna behöva fördubblas, för att man skall nå för dylik tjänstemannaorganisation erforderlig storleksordning.

Att döma av betänkandet är det huvudsakligen två skäl, som avhållit kommittén från att förorda högre minimigränser för de nya kommunerna. Det viktigaste synes vara det motstånd, som bildandet av allt för stora kommuner kunde förväntas möta från de nuvarande kommunernas sida. Kommittén kan ju i detta hänseende åberopa sina erfarenheter från företagna provindelningar. Såsom länsstyrelsen förut framhållit synes det emellertid, som om redan nu motståndet mot den nya kommunindelningen hölle på att försvagas och mer upplysning om reformens nödvändighet torde ytterligare kunna verka i samma riktning. Opinionen mot förslaget från landskommunernas sida bör därför icke överdrivas. Vidare har kommittén tydligen ansett ogörligt att på några korta år utbilda den tjänstemannapersonal, som skulle erfordras inom de olika kommunerna, därest deras storleksordning avsevärt ökades. Det är svårt att bedöma riktigheten av denna uppfattning, men det vill synas länsstyrelsen, som om man genom anordnande av utbildningskurser för yngre, dugliga kommunalmän skulle kunna fylla åtminstone det huvudsakliga behovet av kommunaltjänstemän för de nybildade kommunerna.

På nu anförda skäl vill länsstyrelsen för sin del förorda, att vid en blivande kommunindelning minimigränserna för kommunstorleken väsentligt höjas över den av kommittén föreslagna.

Vad beträffar *kommunernas* inställning till storleksfrågan må här erinras om att ett stort antal av de hörda kommunerna med mindre än 2 000 invånare framhållit, att den egna kommunen hittills utan anmärkningar kunnat fullgöra sina åligganden, och ansett, att den även i fortsättningen borde kunna få bestå såsom självständig kommun. De flesta av dem, som i princip tillstyrkt reformen, ha dock icke haft något att erinra i storleksfrågan.

Tjugofem kommuner, d. v. s. 4,5 % av de hörda, ha ansett, att minimigränsen generellt borde sänkas. Sjutton ha ansett nedre gränsen böra sättas vid 1 000 invånare, en har föreslagit lägst 1 200 invånare och sju lägst 1 500 invånare.

Kommunalfullmäktige i Ödsmåls kommun (1 248 invånare), Göteborgs och Bohus län, anföra.

Principiellt får väl kommunindelningsskommitténs betänkande anses vara befogat dock under förutsättning att sammanslagningstanken hålles inom sådana gränser att kommuner med exempelvis 1 000 invånare och däröver icke utan särskilda skäl tvingas in i de tänkta större enheterna.

Det kan icke vara lyckligt för samhället i sin helhet om befolkningen inom det område som tillhör en kommunal enhet får allt för långa avstånd till kommunens s. k. huvudort.

De kommuner, som ha förutsättningar för att både ekonomiskt och förvaltningstekniskt sett ordna sina kommunala angelägenheter på ett tillfredsställande sätt, böra i fortsättningen, liksom hittills, få utgöra egen kommunal enhet, trots att de gent emot kommunindelningsskommitténs riktlinjer äro i minsta laget.

Kommunalstämman i Hogdals kommun (1 171 invånare), Göteborgs och Bohus län, yttrar.

Stämman anser, att en kommun med upptill 1 000 invånare, som hittills visat både vilja och förmåga att ordna sina angelägenheter samt har ett normalt och något så när konstant skatteunderlag, bör få utgöra en kommunal enhet. Den nuvarande indelningen bör bestå så långt möjligt. Stämman anser däremot, att de särskilt små kommunerna — på något eller några hundratal invånare — böra sammanslås till större enheter. De medelstora kommunerna, dit de på omkring 1 000 invånare kunna räknas, böra ha förutsättning att tillfredsställande ordna sitt skolväsen och sin socialvård, om staten som hittills lämnar sitt stöd, vilket ju inte heller kommer att kunna avvaras efter den föreslagna indelningens genomförande.

Kommunalfullmäktige i Tölö kommun (1 708 invånare), Hallands län, uttala.

Fullmäktige, som i princip icke hava något att erinra emot att en del småkommuner sammanslås till större enheter, anse dock att gränsen nedåt bör sättas vid en befolkningssiffra av 1 500 istället för i betänkandet föreslagna 2 000, då kommuner av denna storleksordning med gott resultat kunna handhava den kommunala förvaltningen på alla områden.

Å andra sidan ha tjugufyra kommuner (4,3 %) föreslagit, att minimigränsen borde höjas. En kommun har föreslagit minst 6 000 invånare, fem minst 5 000 invånare, fyra minst 4 000 invånare och nio minst 3 000 invånare. Fem kommuner ha ansett 2 000 invånare vara för liten folkmängd utan att ange något annat lämpligare befolkningstal.

De kommuner, som föreslagit höjd minimigräns, tillhöra skilda storleksklasser. Även de allra minsta kommunerna äro representerade.

Kommunalfullmäktige i Österåkers kommun (3 058 invånare), Stockholms län, anföra.

Det kan emellertid ifrågasättas, om man vinner, vad man vill nå genom att sätta gränsen nedåt till 2 000 invånare. En gräns nedåt till 4 000 invånare skulle på ett väsentligt bättre sätt ha tillgodosett möjligheterna att framskapa efterlängtda reformer å landsbygden, nämligen bättre socialvård och skolorundervisning.

Kommunalfullmäktige i Häradsammars kommun (1 075 invånare), Östergötlands län, uttala följande.

Fullmäktige anse dock att de nya kommunerna böra med tanke på den nuvarande befolkningsutvecklingen hava ett invånarantal av minst 4 000 personer. Fullmäktige anse nämligen, att om de nya kommunerna skulle få ett invånarantal på 2 000—2 500 personer, så är det bättre som vi nu har det i t. ex. Häradsammars med cirka 1 100 invånare.

Kommunalstämman i Norra Vings kommun (595 invånare), Skaraborgs län, vill med skärpa understryka risken av att kommunerna göras för små. Stämman kritiserar den för länet gjorda provindelningen i vad avser Norra Vings pastorat (2 288 invånare) och anför.

Skulle dessa kommuner sammanslås, bleve följden den, att den nya kommunen bleve för stor för att — såsom f. n. är fallet i småkommunerna — skötas av förtroendemän med s. k. förtroendeuppdrag. Den blir dock allt för ekonomiskt svag för att kunna skötas på det mer rationella sätt, som utgör grundtanken i den föreslagna, särdeles djupt ingripande kommunala reformen. Skulle man likväl — trots den ringa ekonomiska bärkraften — nödgas anställa en tjänsteman, skulle detta innebära slöseri med dyrbar arbetskraft.

Kommunalstämman i Ova kommun (259 invånare), Skaraborgs län, anför.

En kommunsammanslagning innebär ett hårt ingrepp, som om möjligt icke inom överskådlig tid bör behöva upprepas. Bl. a. ur denna synpunkt anser Ova kommunalstämman, att kommunindelningsskommittén har gått alltför varsamt fram i sina fordringar på de nybildade kommunernas storlek. En nyindelning måste göras rationellt och med sikte på den väntade utvecklingen. Att — som kommittén rekommenderar — bilda nya kommuner, som redan vid tillkomsten äro för små för att kunna bära exempelvis heltidsanställd kommunaltjänsteman, anser Ova kommunalstämman vara felaktigt och kortsynt. En kommun bör heller icke vara så liten, att den blir helt dominerad av en uppväxande industri eller tätort, om möjligt ej heller så liten, att den består uteslutande av ren landsbygd. Kommun bör normalt inom sin egen ram kunna lösa de uppgifter, som skola lösas kommunalt. Som minsta tänkbara kommunstorlek vid en kommunal nyindelning vill Ova kommunalstämman föreslå storlekar som svara mot socialvårdsskommitténs provindelning av Skaraborgs län.

Svenska landskommunernas förbund framför följande synpunkter.

Den ståndpunkt, som kommittén intagit, synes styrelsen väl avvägd. Att söka fixera någon viss idealstorlek på de nya kommunerna är ogörligt. I den mån kommunsammanslagningen kommer att medföra en ökad övergång till tjänstemannasystem torde de av kommittén ifrågasatta minimistorlekarna vara i minsta laget. Enligt de omfattande erfarenheter, som förbundets centralbyrå under årens lopp erhållit på detta område, ligga kommunstorlekar på 4 000 à 7 000 invånare bäst till för tjänstemannasystem, framför allt ur synpunkten av en rationell arbetsfördelning mellan förtroendemännen och tjänstemännen. I mindre kommuner kunna kvalificerade tjänstemän icke effektivt utnyttjas: i större kommuner leder utvecklingen ofta därhän att tjänstemännen få sig anförtrodda arbetsuppgifter, som naturligen borde utföras av förtroendemännen.

Om styrelsen alltså i allt väsentligt kan ansluta sig till de riktlinjer för den blivande kommunindelningen, som kommittén uppdragit, vill styrelsen å andra sidan framhålla angelägenheten av att myndigheterna vid reformens förverkligande framgå med stor varsamhet. Någon schematisk tillämpning av de uppställda riktlinjerna bör icke få förekomma. Skulle svårigheter vid tillämpningen yppa sig, böra myndigheterna icke rygga tillbaka för avvikelser från de uppställda normerna. För sin del har styrelsen intet att invända

mot att undantagen från den nedre gränsen för blivande kommuners invånarantal bli relativt talrika, om detta i de särskilda fallen kan visa sig ägnat att undanröja svårigheter. Å andra sidan tror styrelsen, att fall komma att inträffa, då det blir lättare att sammanjämka stridande lokala intressen genom att skapa större kommunenheter än kommittén närmast tänkt sig vid uppdragandet av riktlinjerna. För att undvika missförstånd vill styrelsen emellertid betona, att styrelsen med dessa uttalanden icke velat förorda, att olika länsstyrelser, såsom vid provindelningarna hänt, tillämpa helt skilda sammanläggningsprinciper. Något sådant bör naturligtvis icke få förekomma.

Riktlinjerna i fråga om skatteunderlaget ägnas i regel ingen särskild uppmärksamhet i yttrandena. I en del yttranden framhålles emellertid, att skatteunderlaget spelar en framträdande roll vid bedömandet av kommunens möjligheter att på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina åligganden.

Några kommuner med relativt högt skatteunderlag men låg folkmängd anse, att skatteunderlaget och icke folkmängden bör vara avgörande för en kommuns rätt att bestå som självständig förvaltningsenhet. Samma synpunkter framföras av *Kalmar läns norra landstings förvaltningsutskott*.

Länsstyrelserna i Stockholms, Hallands och Skaraborgs län framhålla, att undantag från den av kommittén angivna minimigränsen 8 000 skattekronor i vissa fall kunna bli erforderliga.

Frågan om den territoriella utsträckningen beröres bl. a. av *länsstyrelsen i Stockholms län*. Länsstyrelsen fastslår, att den enda regel, som härvidlag kan uppställas, synes vara att man bör söka undvika bildandet av kommuner, där de olika kommundelarna ej kunna tänkas nå den kontakt med varandra, som utgör förutsättningen för ett gott resultat av det kommunala arbetet.

Statistiska centralbyrån framhåller att det ur statistisk synpunkt vore fördelaktigt att alla nyindelningar ske genom sammanläggning av odelade kommuner, enär en splittring av de nuvarande kommunerna skulle försvåra, stundom helt omöjliggöra en kontinuerlig jämförelse med äldre års redovisning.

Vad kommittén anfört beträffande den hänsyn, som den finner böra tagas till den naturliga samhörigheten, beröres i ett flertal yttranden, som i stort sett understryka vad kommittén härutinnan uttalat.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför.

Även om avvägningen av folkmängden, skattekraften och arealen är av mer eller mindre grundläggande betydelse för erhållande av en tillfredsställande kommunindelning, förutsättes dock härför aktgivande även på andra synpunkter. Ett schablonmässigt förfarande, baserat enbart på berörda tre faktorer, skulle säkerligen framkalla starkt och i många fall berättigat missnöje. Av synnerlig vikt är, såsom kommittén också framhållit, att med uppmärksammande av såväl de nutida förhållandena som den sannolika fram-

tida utvecklingen se till att de kommuner, som naturligt höra samman, sammanslås med varandra och att över huvud taget söka eliminera onödiga motsättningar vid nyindelningen. Länsstyrelsen är fullt ense med kommittén att synnerligen stort avseende härvidlag måste fästas å kommunikationsförhållandena liksom att man i den utsträckning det finnes möjligt bör söka anknyta de nya kommunerna till redan existerande indelningsenheter, i första hand pastorat och polisdistrikt samt i vissa fall även härader. Framför allt torde pastoratsindelningen förtjäna beaktande i detta hänseende.

Angelägenheten av att hänsyn tages till den mångenstädes starka samhörigheten inom pastoraten understrykes av *kammarkollegiet* och *skolöverstyrelsen* samt *länsstyrelserna i Kronobergs och Älvsborgs län*.

Styrelsen för svenska landskommunernas förbund betonar betydelsen av att den förstörade kommunens omfattning bestämmes med skäligt beaktande av den lokalkommunala opinionen.

Länsstyrelsen i Hallands län anser, att man vid bestämmandet av de nya kommunernas omfattning borde utgå ifrån främst med hänsyn till bebyggelse- och kommunikationsförhållanden uppgjorda preliminära planer för lämpliga större kommunenheter. Visade sig sedan sålunda konstruerade enheters folkmängdstal eller skatteunderlag underskrida de härför angivna normerna, finge man försöka andra alternativ, som bättre överensstämde med normerna.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län framhåller, att de geografiska förhållandena borde tillmätas skälig betydelse vid bedömandet av frågan om en liten kommun skall fortbestå. I vissa fall förekomme nämligen en naturlig avgränsning av en bygd, som gjorde det befogat att bygden bildade en självständig kommunal enhet, även om en sådan finge ett lägre invånarantal än som ur andra synpunkter vore önskvärt.

Beträffande hänsynen till städernas och köpingarnas behov av utvecklingsmöjligheter ifrågasättes i flera yttranden lämpligheten av att hela landskommuner sammanläggas med stad. Sålunda anför *statistiska centralbyrån*.

Stadssamhällen och ren landsbygd torde ofta ha så olikartade intressen i många kommunala angelägenheter, att ett sammanförande av sådana områden till en kommun i regel torde medföra icke obetydliga olägenheter. Dylik sammanslagning synes därför böra förekomma endast om alldeles särskilt starka skäl därtill äro för handen.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anför liknande synpunkter och tillägger.

Ha, som ofta är fallet, förorter till en stad eller köping bildats inom angränsande landskommun, vore det en avgjord fördel om dessa i samband med ny kommunindelning kunde avskiljas och tilläggas staden eller köpingen samtidigt som återstående delen av landskommunen förenades med annan sådan till en lämplig, mera homogen enhet.

Svenska stadsförbundet anser, att kommittén ej tillräckligt beaktat betydelsen i kommunindelingsavseende av den motsättning, som råder mellan tätorterna och den rena landsbygden. Förbundet anför.

Bl. a. har kommittén i nämnda sammanhang särskilt understrukit, att landskommuner — tydligen även sådana med typisk landsbygdskaraktär — som äro belägna intill en tätort, numera ofta kunna ha större naturlig samhörighet med denna än med angränsande landsbygd och att fördenskill sammanslagning av sådan kommun med tätorten bör ske. Det synes framgå, att kommittén anser denna samhörighetsfråga väsentligen böra bedömas efter kommunikationsförhållandena samt de ekonomiska och kulturella förbindelsernas inriktning. Styrelsen vill visst icke fränkänna en på sådana faktorer grundad samhörighet stor betydelse i allmänhet ur indelningssynpunkt. Men när det gäller förhållandet mellan en tätort och omgivande landsbygd, måste man samtidigt räkna med en viss motsättning just på grund av olikheten i den allmänna strukturen, och denna olikhet medför olägenheter, särskilt om med tätorten förenas stora glestbefolkade landsbygdsområden.

Förbundet anser, att stor försiktighet borde iakttagas i fråga om sammanförandet av ren landsbygd med tätorterna, när sådant icke påkallades med hänsyn till tätortens sannolika utveckling. Det vore viktigt, att vid revisionen nybildade kommuner intill städer och köpingar gjordes så stora och härkraftiga att de kunde tåla den minskning i folkmängd och skattekraft, som det sannolika inkorporeringsbehovet framdeles kunde beräknas medföra. Det kunde emellertid ej gärna vara möjligt att redan nu förutse utvecklingen. Även nya stads- eller köpingsbildningar kunde bli aktuella. Om återstående landsbygdsdelar i sådana fall ej vore tillräckligt härkraftiga för att utgöra egna kommuner, borde de sammanläggas med angränsande landskommuner och icke såsom nu vore vanligt tilläggas staden eller köpingen.

Styrelsen för svenska landskommunernas förbund säger sig hysa betänkligheter mot de under de senare åren allt oftare förekommande sammanslagningarna av städer med stora glestbefolkade landsbygdskommuner. Sådana kommunbildningar vore varken ur landskommunal eller stadskommunal synpunkt önskvärda. Förbundet anför bl. a.

Till försvar för dessa »jättestäder» har visserligen pläгат anföras, att dylika stadsbildningar icke äro okända utomlands och att man icke vid sitt ståndpunktstagande till dem bör förleda sig av någon slags traditionell begrepps-bildning rörande städers utseende. Såvitt styrelsen förstår kunna dylika resonemang dock icke fördölja, att man här har att göra med nödlösningar, vilka framtvingits på grund av att å ena sidan gängse kommunformer icke varit tillräckligt smidiga och å den andra tanken på sammanslagning med andra landskommuner rönt motstånd, som ej med nuvarande indelingslag kunnat övervinnas. Stadsformen är nämligen enligt styrelsens mening en alltför hög kommunbildningsform för att passa för administrerandet av rena landsbygdsområden. Enligt styrelsens åsikt råder intet tvivel därom, att en kommunal förvaltning av dylika områden enligt de för landsbygden gällande bestämmelserna ur synpunkten av det rationella vida vore att föredraga.

Till vad styrelsen här anfört vill styrelsen blott foga, att, såvitt styrelsen förstår, ifrågavarande praxis torde sakna stöd i motivet till indelningslagen samt att riksdagens mening i frågan icke synes ha inhämtats. Kommitténs uttalanden i frågan äro delvis motsägande. Det skulle enligt styrelsens mening vara synnerligen olyckligt, om de tendenser, som yppat sig på detta område, komme till förnyat uttryck vid den praktiska tillämpningen av indelningsreformen. Nämda reform bör tvärtom verkställas så, att dylika kommunbildningar för framtiden i möjligaste mån onödiggöras.

I vissa yttranden framhålles önskvärdheten av att **inkorporeringar** och andra gränsregleringar, som kunna vara av betydelse för en rationell kommunindelning, verkställas samtidigt med nyindelningen.

Svenska stadsförbundet anför.

Vad särskilt angår förslaget att indelningsrevisionen skall ske uteslutande genom sammanläggning av hela kommuner, delar styrelsen visserligen kommitténs mening att en samtidig behandling av då aktuella eller därvid uppkommande frågor om partiella inkorporeringar från landskommuner med städer eller köpingar skulle kunna otillbörligt fördröja revisionen. Men å andra sidan är det icke tilltalande att man i sådana fall skulle genom revisionen kunna skapa en ny kommun, vars därvid bestämda område redan då måste antagas med det allra snaraste bli beskuret genom förestående beslut i inkorporeringsärende. De olägenheter, som själva genomförandet av en indelningsändring alltid måste innebära både för därav berörda kommunala förvaltningar och för invånarna inom det område, som ändringen avser, torde komma att tillspetsas, om ett och samma område på angivet sätt drabbas av två indelningsändringar i tät följd. Det synes därför böra övervägas, om man icke bör hålla den möjligheten öppen att åtminstone i mycket utpräglade fall kunna samtidigt med den allmänna indelningsrevisionen besluta om partiella inkorporeringar. Det är ej otänkbart att det i dylikt fall kunde vara för alla berörda parter mest tillfredsställande, att den definitiva indelningen då bestämdes, även om det för att icke fördröja revisionen skulle vara nödvändigt att därvid uppskjuta avgörandet om den ekonomiska uppgörelsen i inkorporeringsärendet.

Liknande synpunkter framföras av länsstyrelsen i *Älvsborgs län*.

Länsstyrelsen i *Kopparbergs län* anför.

Vid en blivande revision av kommunindelningen kan det vara rationellt att genom gränsregleringar överflytta delar av en kommun till en annan, dels för att vinna en ur geografisk synpunkt lämpligare arrondering, dels för att utjämna olikheter i befolkningsantalet. Länsstyrelsen håller för troligt, att några av de småkommuner, som finnas inom länet, skulle kunna förstärkas genom tillägg av områden från angränsande kommuner och på det sättet bringas upp till en storlek, som möjliggör deras fortsatta existens som självständiga enheter. Till vinnande av detta syfte borde proceduren vid överflyttning av områden kommunerna emellan förenklas och göras mindre tidsödande. Länsstyrelsen kan därför icke dela kommunindelningskommitténs mening att önskemål om gränsregleringar i rationaliseringssyfte mellan kommunerna böra lämnas å sido vid indelningsreformens genomförande för att senare upptagas och tillgodoses i vanlig ordning. Ekonomiska

mellanhavanden, som icke kunna klaras upp på tillräckligt kort tid, torde utan olägenhet kunna lösas efteråt och utan att hindra ett principavgörande i själva saken.

Länsstyrelsen i *Kalmar län* uttalar.

Under den förberedande handläggning, som hittills ägnats hithörande spörsmål, har här i länet observerats några fall, där kommunindelning eller andra förskjutningar i nuvarande kommungränser äro önskvärda och ha betydelse jämväl för bedömande av frågan om lämpliga sammanslagningar. Det synes i vissa fall nödvändigt, att dessa frågor behandlas i ett sammanhang. Länsstyrelsen ämnar därför redan nu till behandling upptaga dessa fall i syfte att förslag om erforderliga jämkningar i kommungränserna skall kunna framläggas i samband med blivande förslag om sammanslagning.

Föredraganden.

Det är uppenbarligen omöjligt att finna en för alla fall och ur alla synpunkter tillfredsställande norm för kommunernas storlek. De nuvarande kommunbildningarna ha vuxit fram ur växlande geografiska förutsättningar och historiskt givna betingelser, som icke böra utan vidare lämnas åsido vid en nyindelning. En schablonmässig lösning av storleksfrågan vid nyindelningen kan fördenskull icke ifrågakomma. Detta utesluter emellertid icke att vissa riktlinjer beträffande storleken böra vara vägledande vid reformens genomförande.

Kommittén har framhållit, att frågan om de nya kommunernas storlek främst borde bedömas med beaktande av angelägenheten att skapa lämpliga förvaltningsenheter för den kommunala verksamheten. Förvaltningsenheterna skulle emellertid också vara självstyrelseenheter. En ekonomiskt alltför svag kommun vore icke lämplig såsom självstyrelseenhet, även om den i betraktande av folkmängden och arbetsuppgifternas omfattning m. m. kunde erbjuda underlag för en rationell förvaltningsorganisation. Vid kommunindelningens bestämmande borde hänsyn dessutom tagas till den framtida utvecklingen. Reformen borde utformas så, att den icke inom avsevärd tid behövde upprepas.

För en rationell förvaltningsorganisation fordrades enligt kommitténs mening en folkmängd av viss storleksordning. Kommittén har företagit vissa undersökningar för utrönande av det med hänsyn till vissa viktigare kommunala uppgifter lämpliga invånarantalet. Sålunda fordrades med hänsyn till skolväsendets förhållanden, att minimifolkmängden icke sattes lägre än 2 000—2 500 invånare. För att möjliggöra en rationell uppdelning av undervisningen i 7 och 8 klasserna på teoretiska och praktiska linjer borde man dock räkna med en folkmängd av 3 000—3 500 personer i skoldistriktet. Vad fattigvård, barnavård och nykterhetsvård beträffar har kommittén funnit, att en kommunstorlek på 2 000—2 500 invånare skulle giva förutsätt-

ningar för en tidsenlig utveckling. För pensionsnämndernas uppgifter angiver kommittén minimifolkmängden till 2 000—3 000 personer; för hälsovården och byggnadsväsendet angives motsvarande befolkningstal till 2 000 invånare. De sålunda angivna talen vore att anse såsom minima. Kommittén har i olika sammanhang rekommenderat väsentligt större kommuner, där förutsättningar härför vore förhanden.

Efter att hava vägt de krav, som kommittén funnit de olika förvaltningsuppgifterna ställa, mot de nackdelar ur andra synpunkter, som ett tillmötesgående av kraven skulle medföra, förordar kommittén att vid sammanslagning av mindre kommuner en kommunstorlek av 2 000—3 500 personer eftersträvas. Den finner dessa storleksgränser böra avse områden med normalt tillväxande eller i stort sett oförändrad folkmängd. Beträffande området med tendens till fallande folkmängd förordar kommittén, att de angivna folkmängdstalen ökas med det tal, som motsvarar den sannolika folkminskningen under de närmaste trettio åren. Om folkmängden visar en stigande tendens, som överskrider medeltalet för svensk landsbygd, böra enligt kommittén motsvarande avvikelser nedåt kunna ske. Även i övrigt borde vissa avvikelser kunna tillåtas. Någon anledning att förhindra bildandet av kommuner med större folkmängd än den angivna ansåge kommittén icke föreligga. Beträffande avvikelserna nedåt anföres, att den angivna minimifolkmängden borde få underskridas endast i sådana undantagsfall, då ytterligare sammanslagning med hänsyn till kommunernas ur kommunikationssynpunkt isolerade läge i förhållande till angränsande kommuner måste anses olämplig. Det angivna minimum finge icke fattas såsom en riktpunkt vid nyindelningen. Dess innebörd borde i första hand uppfattas så, att en redan befintlig kommun med 2 000 invånare och nöjaktig skattekraft finge lämnas utanför nyindelningen, om icke mindre grannkommuner måste tilläggas densamma för att man skulle kunna få till stånd en rationell indelning av angränsande område. Samma synpunkt borde gälla för pastorat med 2 000 invånare. Ytterligare sammanslagning utöver pastoratet borde ej ske mot befolkningens bestridande, därest detta icke vore erforderligt med hänsyn till angränsande kommuner. I andra fall syntes anledning att stanna vid minimum mera sällan föreligga.

Beträffande skatteunderlaget framhåller kommittén, att man endast i undantagsfall borde bilda kommuner med ett lägre antal skattekronor än sammanlagt 8 000—10 000. Vid sammanslagning av kommuner med i medeltal 5 skattekronor per invånare behövdes alltså en sammanlagd folkmängd av 2 000 personer för att uppnå sådant skatteunderlag. Då antalet skattekronor per invånare i rikets landskommuner under åren 1935—1940 uppgått till i medeltal 4,38, syntes ett skatteunderlag av 8 000—10 000 kronor i regel uppnås vid den av kommittén rekommenderade normalfolkmängden.

Vid områdesregleringen böra enligt kommitténs mening även vissa andra synpunkter uppmärksammas. Kommittén erinrar härutinnan om den natur-

liga med grannskapet sammanhängande samhörigheten, om betydelsen av att anknyta till bestående indelningenheter och gränser samt om den hänsyn, som bör tagas till städernas och köpingarnas behov av utvecklingsmöjligheter.

I vissa av remissyttrandena ha jämkningar eller uppmjukningar föreslagits beträffande de av kommittén angivna grunderna för bestämmandet av kommunernas storlek och gränser. Så har i en del yttranden förordats, att normalstorleken i fråga om invånarantalet skulle sättas väsentligt högre än enligt betänkandet. Även minimigränsen har av en del myndigheter ansetts väl låg. Å andra sidan ha krav framställts, att minimisiffran skulle sänkas. Ävenså har understrukits, att vid kommunindelningen hänsyn borde tagas till omständigheterna i varje särskilt fall.

Såsom jag redan framhållit, anser jag en schablonmässig lösning av frågan om kommunernas storlek utesluten. Det bör visserligen fasthållas, att den föreslagna reformens huvudsyfte är att åstadkomma lämpliga förvaltnings- och självstyrelseenheter och att kommunerna på grund därav måste fylla vissa fordringar i fråga om folkmängd och skatteunderlag. Hänsyn måste emellertid tagas även till ett flertal andra faktorer, t. ex. geografiska betingelser, bebyggelse- och kommunikationsförhållanden, existerande indelningar, de ekonomiska och kulturella förbindelsernas inriktning, vissa traditioner o. s. v. Det kan därför icke komma i fråga, att kommunindelningen skulle bindas vid vissa fixerade tal för folkmängd och skatteunderlag. Vad som kan och bör ske är, att en viss normalstorlek för kommunerna fastställs, vilken bör eftersträvas, och att ett visst minimum för storleken anges, vilket icke utom i särskilda undantagsfall bör få underskridas.

Med avseende å kommunernas normalstorlek i fråga om invånarantal kunde det — icke minst med hänsyn till det av socialvårdskommittén framförda önskemålet om särskilda specialutbildade tjänstemän för socialvården — tagas under övervägande, huruvida icke normalkommunen borde hysa ett invånarantal på omkring 5 000. Emellertid torde det icke vara lämpligt att genomföra en så radikal indelningsändring. Man synes nämligen icke böra genom reformen direkt framtinga ett behov av kommunala tjänstemän. Vid utbyggandet av de nybildade kommunernas organisation torde man i stället i första hand böra bygga på den erfarenhet från det kommunala arbetet, som redan finnes bland förtroendemännen. Detta låter sig lättare göras inom en medelstor än inom en större kommun. Vid avvägningen av det lämpliga invånarantalet bör vidare beaktas, att olika geografiska och andra förhållanden göra den kommunala förvaltningen mer eller mindre krävande i olika kommuner. Förekomsten av tätorter spelar därvid en betydande roll. I allmänhet torde man kunna säga, att såväl socialvården som den kommunala verksamheten i övrigt äro mera krävande inom kommuner med tätorter och orter med industrialiserad befolkning än inom kommuner med ren jordbruksbefolkning.

Med hänsyn till det nu anförda anser jag, att inom områden, där de lokala förutsättningarna för större kommuner äro mindre gynnsamma, särskilt inom rena jordbruksområden, en kommunstorlek å omkring 3 000 invånare bör eftersträvas, därvid man dock — med hänsyn bland annat till angelägenheten att möjliggöra en tidsenlig utveckling av skolväsendet — hellre bör stanna för ett alternativ med något högre folkmängdstal än ett med lägre. Där de lokala förutsättningarna för större kommunbildningar äro mera gynnsamma, särskilt inom områden med tätorter eller industrialiserad befolkning, bör det i överensstämmelse med kommitténs flerstädes uttalade rekommendationer övervägas att skapa kommuner med högre folkmängd. Den lokala opinionens önskemål synes dock i sådana fall böra tillmätas stor betydelse.

Vad minimistorleken angår har i vissa remissyttranden uttalats, att en minimigräns av 2 000 invånare finge anses väl låg. Jag vill i anledning härav erinra, att — såsom av den förut lämnade redogörelsen för kommitténs förslag framgår — detta minimum enligt kommitténs mening icke vore att anse såsom riktpunkt vid avvägningen av de olika kommunernas storlek utan närmast vore avsett för vissa i redogörelsen omnämnda specialfall. Med den av mig intagna ståndpunkten i fråga om kommunernas normalstorlek är det tydligt, att en minimigräns icke kan få annan principiell betydelse än den av kommittén angivna. Var minimigränsen bör dragas, kan givetvis i allt fall bliva föremål för diskussion. För egen del anser jag, att man icke bör fastställa högre gräns än kommittén föreslagit. Vid en nyindelning måste nämligen, såsom jag förut påpekat, hänsyn tagas till ett flertal olika faktorer, såsom geografiska betingelser m. m. Beaktandet av sådana faktorer skulle, om minimigränsen höjdes, med säkerhet nödvändiggöra ett stort antal undantag från minimiregeln. En dylik tillämpning vore i olika hänseenden icke lycklig. Å andra sidan synes en lägre minimisiffra icke tillräddig. Härvid göra sig särskilt de förvaltningstekniska synpunkterna gällande. Den fortgående befolkningsminskningen på landsbygden är ett ytterligare skäl att icke fastställa en för låg minimisiffra. Bestämmas gränsen till 2 000 invånare, bör den kunna så gott som undantagslöst upprätthållas. I likhet med kommittén anser jag, att med denna gränsdragning ett underskridande i regel bör medgivas endast beträffande ökommuner samt kommuner med jämförliga kommunikationssvårigheter.

I de fall, då lokala önskemål om sammanslagning i väsentligt större enheter än normalramen angiver framföras, torde ur allmän synpunkt i regel icke finnas anledning att tillbakavisa dessa önskemål.

Mot kommitténs förslag i fråga om det skatteunderlag, som bör eftersträvas vid nyindelningen, har jag intet att erinra. De av kommittén angivna skattekrontalen, 8 000—10 000 skattekronor, böra anses såsom minimum för normalfallen och icke betraktas såsom en riktpunkt. I regel torde också

ett väsentligt starkare skatteunderlag kunna uppnås vid tillämpningen av förut angivna riktlinjer för de nya kommunernas storlek.

I likhet med kommittén finner jag det vara av stor vikt, att den naturliga samhörigheten mellan kommunerna vinner beaktande vid sammanslagningen. Det bör sålunda vara angeläget bland annat att tillse, att den nya kommunen såvitt möjligt utgör en samlad enhet av icke alltför oregelbunden form med tillfredsställande kommunikationsmöjligheter mellan kommunens olika delar.

Jag är ense med kommittén om att man vid nyindelningen bör taga den hänsyn till pastoratsindelningen, som är möjlig utan eftergivande av väsentliga med kommunindelningsreformen avsedda syften. Det får därför anses uteslutet, att man enbart av pietetsskäl skulle godtaga pastoraten som indelningsgrund.

Frågan i vilken mån vid nyindelningen hänsyn i övrigt bör tagas till gällande ecklesiastika ävensom till administrativa och judiciella indelningar bör bedömas efter praktiska synpunkter. Uppkomma avsevärt större fördelar än olägenheter för kommunindelningen, om gränserna i fortsättningen skära varandra eller om den skurna gränsen jämkas efter den nya kommunindelningen, bör icke hänsynen till andra indelningar hindra att de nya kommunerna få den lämpligaste omfattningen. Dock torde icke stifts- och länsgränser böra överskridas utan starka skäl.

Mot kommitténs uttalande, att man vid en nyindelning av landskommunerna icke torde kunna undgå att taga hänsyn till städernas och köpingarnas behov av utvecklingsmöjligheter, har jag intet i princip att invända. Jag vill därför förorda, att vid översynen av kommunindelningen jämväl en inventering sker av de inkorporeringsbehov, som äro eller inom närmaste framtiden kunna väntas bli aktuella. Vid nyindelningen bör hänsyn tagas till dessa behov.

Vad beträffar svenska stadsförbundets samt länsstyrelsernas i Älvsborgs, Kopparbergs och Kalmar län önskemål, att vissa inkorporerings- och gränsregleringsfrågor skulle slutgiltigt lösas i samband med nyindelningen, synes kommitténs formulering, att dylika frågor i r e g e l böra lämnas åsido, icke utesluta möjligheten av samtidig behandling, då sådan fråga undantagsvis äger sådant samband med nyindelningen, att de nya kommunernas lämpliga omfattning icke kan bestämmas, innan inkorporerings- eller gränsregleringsfrågan avgjorts. Jag vill emellertid understryka, att indelningsreformens genomförande i stort icke får försenas genom utredningar i mera komplicerade ärenden. Kunna i visst fall erforderliga utredningar icke medhinnas och fördenskull förslag till nyindelning av en viss grupp av kommuner icke avgivas inom utsatt tid samtidigt med förslag för länet i övrigt, bör den berörda kommungruppen tills vidare lämnas utanför och indelningsärendena i övrigt överlämnas för avgörande.

Jag vill slutligen beträffande inkorporeringsfrågorna uttala, att jag delar de betänkligheter, som i vissa yttranden framförts beträffande lämpligheten av att hela landskommuner läggas till angränsande städer och köpingar. Dylika sammanslagningar torde böra genomföras endast om alldeles särskilt starka skäl därtill äro för handen.

Då vid en kommunal indelning val mellan olika alternativ inom ramen för de givna riktlinjerna kan komma i fråga, bör största möjliga hänsyn tagas till befolkningens egna önskemål. Jag vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av att allmänheten genom en allsidig upplysning erhåller nödig orientering för indelningsfrågornas bedömande.

2. Lagen om ny indelning av riket i borgerliga kommuner m. m.

Kommittén.

Enligt 2 § lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning förordnar Konungen om ändring i rikets kommunala indelning. Därvid må kommuns område ökas eller minskas, kommun upplösas, så ock ny kommun bildas.

I lagens 3 § stadgas.

Kunna genom ändring i kommunal indelning vinnas fördelar för den kommunala förvaltningen eller lättnad eller utjämning i kommunala bördor eller finnes ändringen främja den ekonomiska utvecklingen inom orten eller eljest medföra gagn, må om sådan ändring förordnas.

Motsätter sig kommun, som av ifrågasatt ändring i kommunal indelning beröres, sådan ändring eller villkor, som med densamma förbindes, och skulle ändringen eller villkoret finnas medföra avsevärd olägenhet för kommunen, må därom förordnas endast då ändringen finnes vara av betydande allmänt behov påkallad, såsom

då oregelbundenhet i rikets indelning eller annat förhållande vållar hinder eller olägenhet i allmänna ärendens behandling eller i tillgodoseende av kommunala behov,

eller viss kommunal uppgift av större vikt finnes vara eftersatt, så att avsevärd olägenhet därav uppkommit eller kan väntas uppkomma,

eller samhällets behov av utrymme för bostäder, industri eller annat dylikt ändamål icke kan inom samhällets område i erforderlig mån tillgodoses,

eller bestående indelning lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten,

samt ändring i kommunal indelning prövas nödig för att undanröja eller avsevärt minska sålunda förefintligt missförhållande.

Efter att ha lämnat en redogörelse för innehållet i de nu angivna stadsgandena har kommittén till närmare dryftande upptagit frågan, huruvida Kungl. Maj:t äger befogenhet att förordna om en allmän revision av den kommunala indelningen, och anför härom följande.

Såsom framgår av de anförda lagrummen har Kungl. Maj:t en mycket vidsträckt befogenhet att ändra den kommunala indelningen. Hänsyn skall

visserligen lagas till de berörda kommunernas intressen men då ändring finnes vara av betydande allmänt behov påkallad, må därom förordnas, även om ändringen finnes medföra avsevärd olägenhet för kommun och kommunen på grund därav motsätter sig densamma. Om Kungl. Maj:t med hänsyn till de alltmer kännbara olägenheterna av den nuvarande splittrade kommunindelningen skulle finna sammanslagningar av småkommuner påkallade av betydande allmänt behov, synes något formellt hinder knappast kunna anses föreligga för Kungl. Maj:t att förordna om sammanslagning. Det gäller emellertid en reform av så betydande omfattning och med så vittgående och i den hävdvunna samhällsorganisationen ingripande konsekvenser, att enbart regeringens uppfattning om dess nödvändighet icke bör vara avgörande. Att överlämna en så vidsträckt befogenhet åt Kungl. Maj:t torde icke heller hava varit lagstiftarnas mening. Lagen torde syfta uteslutande på lokalt begränsade indelningsändringar. Någon allmän revision av den bestående indelningen torde icke hava avsetts av 1919 års lagstiftare.

Med hänsyn till vad sålunda anförts har kommittén kommit till den uppfattningen, att oavsett om 1919 års lag formellt gäve Kungl. Maj:t befogenhet att genomföra en allmän revision av den kommunala indelningen eller icke, en så genomgripande förändring icke borde vidtagas utan att riksdagen i ett principbeslut uttalat sig för densamma och godkänt de huvudsakliga riktlinjerna för indelningsändringen. Kommittén funne riksdagens medverkan erforderlig även med hänsyn till vissa av kommittén framlagda förslag angående kostnaderna för förfarandet samt om statsbidrag för skatteutjämning inom de nybildade kommunerna under en viss övergångstid.

Kommittén föreslår, att Kungl. Maj:ts befogenhet att förordna om en allmän revision av kommunindelningen fastslås i en av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftad lag, och anför härom följande.

Att inrymma dessa bestämmelser i indelningslagen måste ur flera synpunkter anses olämpligt. Åtgärden har engångskaraktär. Den bör i varje fall icke kunna upprepas utan riksdagens hörande. Indelningslagens bestämmelser synas visserligen i de flesta avseenden bli direkt tillämpliga men vissa särbestämmelser, åsyftande bland annat ett mera summariskt förfarande, torde dock vara behövliga. Erforderliga särbestämmelser skulle spränga den gällande indelningslagens ram och föranleda omarbetningar, som äro onödiga om bestämmelserna intagas i en särskild lag.

Ett av kommittén utarbetat förslag till sådan särskild lag torde få fogas som bilaga till detta protokoll.

Rörande tillvägagångssättet vid reformens genomförande föreslår kommittén, att Kungl. Maj:t uppdrager åt länsstyrelserna att efter erforderliga undersökningar och utredningar upprätta preliminära förslag till nyindelning inom respektive län i enlighet med de av riksdagen godkända närmare riktlinjerna, att inhämta kommunernas yttranden över förslagen samt att inom viss utsatt tid översända de i anledning av yttrandena eventuellt överarbetade förslagen till kammarkollegiet. Kammarkollegiet borde efter den ytterligare utredning, som eventuellt kunde visa sig erforderlig, över-

lämna förslagen med eget utlåtande till Kungl. Maj:t, som skulle hava att besluta i de särskilda indelningsärendena.

Kommittén anser, att nyindelningen borde genomföras i ett sammanhang i hela riket, så att indelningsändringarna kunde såvitt möjligt träda i kraft samtidigt i samtliga kommuner. Kungl. Maj:t ansåges böra meddela erforderliga närmare föreskrifter rörande förfarandet och därvid även bestämma den tid, inom vilken indelningsreformen skulle vara genomförd. Kommittén betonar, att tiden för förslagens upprättande icke borde tillmätas för knapp.

Kommittén framhåller emellertid tillika angelägenheten av att indelningsändringen genomföres så snart ske kan. För att utredningsarbetet skulle kunna bedrivas utan onödig tidsutdräkt och i stort sett oberoende av det löpande länsstyrelsearbetet finge länsstyrelserna beredas nödig förstärkning i arbetskraften. Även kammarkollegiets personalstat borde tillfälligt förstärkas. Kommittén förutsatte jämväl, att tillfällig personalförstärkning kunde bli erforderlig även inom socialdepartementet för indelningsärendenas snabba behandling i departementet.

För att handläggningen inom de olika länsstyrelserna skulle kunna ske efter i möjligaste mån enhetliga linjer syntes det kommittén, att länsstyrelsernas vederbörande befattningshavare genom socialdepartementets försorg borde på lämpligt sätt, t. ex. vid en centralt anordnad konferens, beredas tillfälle till närmare orientering i fråga om hithörande arbetsuppgifter och arbetsmetoder. För utredningsdetaljer, som krävde speciell sakkunskap, borde länsstyrelserna på begäran erhålla biträde av kammarkollegiet, som för sådant ändamål borde kunna förordna särskilda utredningsmän att tillhandagå länsstyrelserna.

Kommittén uttalar, att utredningsarbetet i länsstyrelserna såvitt möjligt borde bedrivas under personlig kontakt med de kommunala förtroendemännen inom de olika orterna. Särskilda sammanträden inför länsstyrelserna med representanter för kommunerna och de särskilda kommunala organen borde dessutom hållas i de olika orterna, innan länsstyrelsen uppgjorde det förslag till nyindelning, varöver kommunernas beslutande organ borde höras genom handlingarnas remittering. Beträffande dessa angelägenheter anför kommittén.

Vid sammanträdena inför länsstyrelsen böra diskuteras förslag, som under utredningsarbetet blivit från kommunalt håll framlagda eller inom länsstyrelsen preliminärt uppgjorda. Till dessa sammanträden böra även kallas representanter för församlingarna och pastoraten ävensom vederbörande landsfiskaler. Myndigheter, vilka hava tillsyn över olika grenar av den kommunala förvaltningen (t. ex. folkskoleinspektörerna) eller vilkas yttande av annan anledning bör inhämtas i ärendet (t. ex. häradskrivarna), böra även beredas tillfälle komma tillstädes.

Där länsstyrelse finner anledning bereda hela ortsbefolkningen och icke endast kommunala representanter tillfälle deltaga i sammanträdena, bör hinder däremot icke anses föreligga.

Kommittén understryker, att kommunerna borde erhålla erforderlig information i indelningsfrågan samt tillräcklig betänketid, innan de hade att taga definitiv ställning till tänkbara alternativförslag. Kommittén anför i detta sammanhang.

Under utredningsarbetet böra kommunernas representanter erhålla orientering om riktlinjerna för indelningsändringen samt tillfälle att framföra sina synpunkter dels genom personlig kontakt med den eller de befattningshavare, som närmast ha hand om utredningsarbetet och dels vid förut angivna sammanträden inför länsstyrelsen. Sedan länsstyrelserna upprättat förslag till ny indelning, böra kommunernas beslutande organ beredas tillfälle att inom exempelvis tre månader avgiva yttrande över förslaget med tillhörande handlingar i vad desamma röra respektive kommuner. Skulle kommunernas yttrande ge anledning till att länsstyrelsens förslag i något väsentligt avseende revideras, böra vederbörande kommuner ånyo beredas tillfälle yttra sig över det reviderade förslaget.

Ur förtroendesynpunkt anser kommittén det vara synnerligen värdefullt, att representanter för de kommunala intressena erhålla tillfälle att deltaga i ärendenas behandling i kammarkollegiet, och föreslår, att två av Kungl. Maj:ts utsedda personer med praktisk erfarenhet från kommunalt arbete ingå i den av kommittén ifrågasatta förstärkningen av kammarkollegiet.

Vid behandling av frågan om indelningsändringarnas ikraftträdande framhåller kommittén särskilt vikten av att tillräcklig tid beredes de nybildade kommunerna att organisera sig. Kommittén anför i detta sammanhang följande.

I 12—21 §§ i 1919 års indelningslag finnas bestämmelser om indelningsändrings ikraftträdande och åtgärder i avseende därå. Dessa bestämmelser torde i stort sett oförändrade kunna tillämpas även vid nyindelningen.

Enligt 12 § skall ändring i kommunal indelning träda i kraft vid det kalenderårs början, som Konungen bestämmer, icke tidigare än fyra eller, där kommun genom ändringen delas, nio månader efter det förordnande om ändringen meddelats. Vid nyindelningen synes det angeläget, att Kungl. Maj:ts alltid lämnar längre tidsfrist än fyra månader för att ge de nya kommunerna tillräcklig tid att organisera sig.

Sedan förordnande meddelats om ändring i kommunal indelning, skall enligt 13 § under tiden innan ändringen träder i kraft den kommunala beslutanderätten utövas enligt den nya indelningen, dock att i fråga om angelägenhet, som avser kommun enligt den äldre indelningen, sistnämnda indelning skall följas, intill dess den nya indelningen trätt i kraft. En dubbel kommunorganisation uppkommer alltså under mellantiden.

I 18 § finnas bestämmelser rörande förvaltningsorganisationens uppbyggnad i nybildade kommuner. I nybildad kommun må under året innan indelningsändringen träder i kraft fullmäktige och kommunala befattningshavare utses oberoende av eljest gällande bestämmelser om tid för dylika val. I fråga om beräklandet av deras tjänstgöringstid skall så anses, som om denna börjat först med ingången av nästföljande året. Mandattiden utgår med den löpande allmänna valperiodens slut. Fullmäktige skola omedelbart efter valet övertaga handhavandet av de dem tillkommande upp-

gifterna. Jämväl kommunala befattningshavare, som utses före den nya kommunindelningens ikraftträdande, skola genast träda i utövning av sina befattningar med befogenhet att vidtaga sådana åtgärder, som erfordras i anledning av indelningsändringen.

Kostnaderna för behövliga utredningar finner kommittén böra stanna å statsverket, i den mån de icke avse sådan utredning, som kommunerna enligt 27 § indelningslagen äro skyldiga att tillhandahålla.

Yttranden.

Angående de lagliga förutsättningarna för indelningsreformens genomförande anför *kammarkollegiet*.

Kollegiet biträder kommitténs mening, att indelningslagen ger Kungl. Maj:t möjlighet att genomföra en ny allmän kommunindelning, när ett allvarligt behov härav framträder. Då det vid lagens tillkomst dock icke var förutsett, att de befogenheter, lagen inrymmer åt Kungl. Maj:t, skulle kunna få så vidsträckt tillämpning, som nu avses, torde riksdagens mening om reformens lämplighet och omfattning böra inhämtas.

Kommittén anser, att genomförandet av indelningsändringen bör grundas på en särskild av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftad lag, en s. k. förvaltningslag, i förslaget benämnd lag om översyn av rikets kommunala indelning m. m. Då Kungl. Maj:t enligt indelningslagen redan äger att verkställa för reformens genomförande erforderliga ändringar i den kommunala indelningen, torde ett fastställande i lagform av att enighet föreligger mellan statsmakterna om att indelningsändringarna böra företagas icke vara behövt.

Beträffande det av kommittén framlagda lagförslaget anför *kammarkollegiet*.

Enligt indelningslagen äger Kungl. Maj:t förordna om ändring i rikets indelning bland annat genom upplösning eller nybildning av kommun. Om indelningsändringen medför avsevärd olägenhet för den berörda kommunen, kan den dock icke åvägbringas mot de berörda kommunernas bestridande med mindre den finnes vara påkallad av ett betydande allmänt behov. Exempel på vad som därmed förstås lämnas i 3 § andra stycket av indelningslagen. Enligt kollegiets mening innebär en kommuns upplösning alltid avsevärd olägenhet. I andra punkten av § 1 i lagförslaget föreslår kommittén, att om på grund av den företagna översynen sammanläggning av kommuner finnes påkallad, detta må ske utan hinder av vad som stadgas i 3 § andra stycket indelningslagen. Lämpligheten och behovet av en så långt gående inskränkning i kommunens normala ställning vid en indelningsändring torde kunna ifrågasättas. Kommittébetänkandet går bland annat ut på att visa, att behovet av reformen är trängande, om kommunerna skola vara i stånd att lösa sina uppgifter. Detta synes också ha klarlagts. Ett bestridande från en kommuns sida kan därför ej hindra erforderliga sammanläggningar av kommuner även om det kommunala bestridandet bibehålles vid sin verkan enligt indelningslagen. Kommunens vilja blir därmed emellertid icke betydelselös. För nyindelningen kunna säkerligen olika alternativ erbjuda sig. Om de berörda kommunerna föredraga något av dem

och motsätta sig de andra, synas önskemålen i görligaste mån böra respekteras. Detta torde också vara kommitténs åsikt, ehuru den ansett, att en av bestämmelserna i andra stycket 3 § indelningslagen obunden prövning skulle ge bättre resultat. Så svårbedömda som de uppkommande frågorna torde visa sig vara, synes det dock knappast berättigat att avskaffa det skydd, som indelningslagen lämnar för kommunernas önskemål. Det får emellertid icke förbises, att en mera obunden prövning torde göra det möjligt att snabbare komma fram till beslut. Då det gäller avgöranden med verkningar för all framtid, synes likväl grundligheten i prövningen böra sättas framför snabbheten. Kollegiet är därför benäget att tillråda, att kommunens bestående bibehålles till sina verkningar enligt indelningslagen.

Länsstyrelsen i Värmlands län förordar, att i 3 § 2 mom. indelningslagen bland de s. k. kvalificerade förutsättningarna anges det fall, att kommun i följd av sin ringa storlek eller läge intill annan kommun icke prövas vara lämplig som förvaltningsenhet.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anför.

Därest riksdagen avses skola uttryckligen godkänna de huvudsakliga riktlinjerna för indelningsändringen, böra dessa grundlinjer, då här är fråga om en synnerligen viktig sak och berör en så grundläggande lagstiftning som den kommunala, också klart komma till uttryck i själva lagen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län uttalar.

Enligt § 2 i förslaget till lag om översyn av rikets kommunala indelning m. m. är förutsättning för att länsstyrelse skall upprätta förslag till ny indelning *dels* att den nuvarande kommunindelningen icke är tillfredsställande med hänsyn till de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet, *dels ock* att fördelar anses kunna vinnas genom sammanläggning av kommuner. Om däremot kommunindelningen i och för sig kan anses vara tillfredsställande, men vissa fördelar skulle kunna vinnas genom sammanläggning av kommuner, lärer enligt ordalydelsen länsstyrelsen icke böra upprätta förslag till sammanläggning. Lämpligheten av att på så sätt begränsa den föreslagna allmänna översynen av den kommunala indelningen kan ifrågasättas. Grunden till översynen lärer vara önskemål att åstadkomma rationellare kommunal indelning. Därest sammanslagning av stad med angränsande landskommun skulle kunna medföra vissa fördelar, men den nuvarande kommunindelningen icke i och för sig kan anses otillfredsställande ur i lagens första paragraf angivna synpunkter, bör det i lagen föreslagna förfarandet kunna tillämpas.

Vikten av att tiden för reformens genomförande icke tillmättes för kort betonas i flera yttranden.

Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller angelägenheten av att en i samhällslivet så djupt ingripande reform ej genomföres utan att såväl kommunerna som de myndigheter, som skola handlägga hithörande ärenden, fått tillräcklig tid för erforderliga undersökningar, utredningar och överväganden.

Länsstyrelsen i Värmlands län förordar, att reformen genomföres i

etapper, först i de typiska småkommunlänerna och i de län, där provindelningar ägt rum. Den erfarenhet, som därunder förvärvats, och de utredningsmän, som därvid anlåtats, skulle sedermera kunna utnyttjas vid genomförandet av reformen i övriga län.

Kammarkollegiet har intet att erinra mot att nyindelningen i viss utsträckning genomföres successivt. Ämbetsverket anför.

Hinder synes ej böra uppställas mot att ikraftträdandet sker allt efter som indelningen av de skilda länerna blir färdig. Det kan även tänkas, att inom en del av ett län kommunernas belägenhet och naturliga samhörighet är sådan, att kommunerna inom denna länsdel kunna regleras oberoende av kommunregleringen inom länet i övrigt. Hinder bör då ej heller föreligga mot att, om så eljest anses lämpligt, låta indelningsändringarna omedelbart träda i kraft. I dylika fall kan det dock måhända komma att ur arbetssynpunkt visa sig fördelaktigt att icke vara bunden vid ett samtidigt ikraftträdande av samtliga indelningsändringar.

Att dröjsmål med genomförandet kan medföra olägenheter betonas av *socialvårdskommittén*, *Uppsala läns landstings förvaltningsutskott* och *styrelsen för svenska landskommunernas förbund*. Förbundsstyrelsen anför.

Styrelsen vill med skärpa betona angelägenheten av att reformen så snabbt som möjligt sättes i verket. Väntetiden kan nämligen, om den blir lång, medföra åtskilliga allvarliga olägenheter. Risk förefinnes otvivelaktigt icke endast för att de kommunala initiativen utebli i de av reformen berörda kommunerna utan även för att man i dessa kommuner begagnar tiden till en omotiverad nedpressning av tidigare utdebitering och förbrukning av förmögenhetstillgångar. På vissa håll synes man även vara i färd med att överföra kommunala tillgångar i fast och lös egendom såsom kommunskogar, fonder och aktier på församlingen i hopp om att därigenom kunna bevara dessa tillgångar för egna behov.

Behovet av utökning av länsstyrelsernas personal under den tid utredningsarbetet pågår understrykes av flera länsstyrelser.

Länsstyrelsen i Jämtlands län framhåller, att icke endast vid utredningen utan även efter Kungl. Maj:ts beslut om nyindelningens ikraftträdande betydande arbetsuppgifter komme att åvila länsstyrelserna för verkställigheten. Valdistriktindelning för val av kommunalfullmäktige måste fastställas och röstsammanräkningar efter val av fullmäktige äga rum. Då förberedande åtgärder av länsstyrelserna syntes böra vidtagas redan under första hälften av år 1946, måste medel för avlönande av erforderlig extra personal ställas till länsstyrelsernas förfogande redan under innevarande budgetår.

Länsstyrelserna i Södermanlands och Malmöhus län framhålla särskilt vikten av att länsstyrelserna för sådana utredningsdetaljer, som kräva speciell sakkunskap, tillhandahållas biträde av kammarkollegiet.

I flera yttranden beröres betydelsen av att länsstyrelserna vid undersökningarna rörande lämpligaste omfattningen av de nya kommunerna hålla kontakt med de lokala myndigheterna och förvaltningsorganen, såväl de statliga som de kommunala. *Skolöverstyrelsen* betonar, att det vore angeläget att samråd på ett förberedande stadium söktes med folkskolinspektörerna och de lokala skolmyndigheterna.

Styrelsen för svenska landskommunernas förbund säger sig ha funnit, att kommunerna enligt de föreslagna riktlinjerna erhålla betryggande garantier för att deras meningar skulle få göra sig hörda under ärendenas gång. Beträffande det föreslagna kommunala medinflytandet inom kammarkollegiet anför styrelsen.

Om detta medinflytande skall bliva av någon betydelse, räcker det emellertid icke att låta de kommunala representanterna taga del av det mycket omfattande material, som i sinom tid samlas i kammarkollegiet. Det är enligt styrelsens mening nödvändigt att snarast förordna de personer, som inom kammarkollegiet skola representera de kommunala intressena. Skola dessa personer kunna göra någon nytta, böra de fortlöpande få följa länsstyrelsernas arbete i frågan. Styrelsen finner det också angeläget framhålla, att det vid den nödvändiga utökningen av kammarkollegiets och länsstyrelsernas personal tillses, att för denna extraordinära uppgift så långt som möjligt erhålles personer med kommunal erfarenhet.

Uppsala läns landstings förvaltningsutskott förordar, att landstingen skola beredas tillfälle att avgiva yttrande över de av länsstyrelserna upprättade förslagen. Denna uppfattning delas av *Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott*, som föreslår, att landstingens förvaltningsutskott liksom förste provinsialläkarna höras i fråga om förslagen till nyindelning.

Vad angår förstärkningen av kammarkollegiets personal anför *kammarkollegiet*.

Lämpligast vore, om de nya indelningsärendena kunde handläggas på den ordinarie indelningsbyrån (andra byrån) i kollegiet. Härigenom skulle vinnas den fördelen, att arbetet med de nya ärendena skulle komma under direkt ledning och övervakning av det kammarråd, som sedan länge varit dess chef och som på grund härav och då han varit ledamot i kommunindelningskommittén besitter särskild förfarenhet i hithörande frågor. Den personalförstärkning, som för detta fall skulle behöva tillföras byrån, har kollegiet beräknat till två extra föredragande, vilka synas böra åtnjuta avlöning motsvarande lönegrad Eo 28, samt två befattningshavare i lönegrad Eo 20 jämte ett kontorsbiträde i lönegrad Eo 4. Härjämte skulle i ärendenas handläggning — vilken instruktionsenligt torde bliva kollegial — deltaga de två utomstående särskilt utsedda ledamöterna med praktisk erfarenhet av kommunalt arbete. Det förutsattes härvid, att kammarrådet vid förhinder för generaldirektören skulle fungera såsom ordförande å den särskilda avdelning (division) för kommunsammanslagningens ärendena, som lämpligen bör inrättas. Kammarrådet bör emellertid i så fall erhålla befrielse från en väsentlig del av sin ordinarie föredragningsskyldighet och annan befattningshavare i kollegiet förordnas att i byråchefs ställe svara

därför. Det kan därjämte ifrågasättas, huruvida icke med hänsyn till bl. a. den ökade arbetsbörda, som i allt fall kommer att åvila kammarrådet, denne under tiden bör komma i åtnjutande av ett särskilt arvode om förslagsvis 1 500 kronor för år.

För det fall att organisationsfrågan icke anses böra lösas på sålunda föreslaget sätt förordar kollegiet, att de nya ärendena skola handläggas å en för ändamålet inrättad byrå. Denna byrå bör då förestås av en befattningshavare med ställning såsom byråchef i lönegrad Eo 30, tillika föredragande. I övrigt synes personalen å avdelningen böra bestå av ytterligare en föredragande i lönegrad Eo 28, två befattningshavare i lönegrad Eo 20 och ett kontorsbiträde i lönegrad Eo 4. Härtill skulle komma de två särskilda ledamöterna.

Föredraganden.

I likhet med kommittén finner jag, att en allmän revision av den kommunala indelningen icke bör genomföras utan att riksdagen i ett principbeslut uttalat sig för densamma och godkänt de huvudsakliga riktlinjerna för indelningsändringen. Jag finner även lämpligt, att en särskild lag utfärdas rörande reformens genomförande. Därigenom betonas åtgärdens engångskaraktär samt därmed även möjligheten och nödvändigheten av att bedöma de särskilda indelningsfrågorna i ett större sammanhang i viss mån oberoende av eljest gällande villkor och förutsättningar.

Lagen torde i 1 § böra inledas med ett stadgande av innehåll att en allmän översyn av den kommunala indelningen skall äga rum med angivande av för vilket syfte översynen skall vidtagas. Syftet torde därvid böra anges vara att åstadkomma en med hänsyn till de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet samt förhållandena i övrigt lämplig indelning av riket i borgerliga kommuner. Enligt kommittéförslaget skulle hänsyn endast tagas till de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet. Genom det av mig förordade tillägget torde förebyggas, att lagtexten toges till intäkt för en i huvudsak schablonmässig indelning i förvaltningsområden efter folkmängd och skatteunderlag. Angående de omständigheter, som böra komma i betraktande, tillåter jag mig hänvisa till vad i det föregående anförts rörande riktlinjerna i fråga om kommunernas storlek och gränser. Att i lagen närmare ange riktlinjerna för reformen synes icke vara lämpligt. Mera bestämda formuleringar skulle, även om lagtexten gjordes mycket omfattande, svårligen kunna täcka alla de växlande förhållanden, som torde komma att möta i tillämpningen.

Utöver vad nu sagts torde i 1 § böra föreskrivas, att, när förhållandena därtill föranleda, kommuner må sammanläggas utan hinder av vad eljest är stadgat om villkor för ändring i kommunal indelning. Genom ett stadgande av denna innebörd, som i huvudsak överensstämmer med kommittéförslaget, möjliggöres en fri prövning av samtliga på frågan om en lämplig indelning inverkan omständigheter. Kammarkollegiet har ifrågasatt såväl

lämpligheten som behovet av en sådan bestämmelse, under förmenande att det i och med den av kommittén gjorda utredningen finge anses fastslaget, att nyindelning i enlighet med de uppdragna riktlinjerna vore påkallad av ett betydande allmänt behov, varför ett bestridande från en kommuns sida ej kunde hindra erforderliga sammanläggningar av kommuner, även om det kommunala bestridandet bibehölles vid sin verkan enligt indelningslagen. Denna tankegång torde dock icke äga giltighet för alla förekommande fall. Vid möjlighet till val mellan olika alternativ, vilka var för sig äro godtagbara enligt de angivna riktlinjerna, skulle sålunda en kommuns bestridande kunna tänkas få den verkan, att det ur allmän synpunkt mest fördelaktiga alternativet icke finge genomföras. Särskilt om i ett dylikt fall övriga berörda kommuner uttalat sig för detta alternativ, synes det rimligt, att indelningsändringen genomföres i enlighet därmed utan hinder av den förstnämnda kommunens bestridande.

Även i andra avseenden torde sistnämnda stadgande fylla ett behov. Indelningsfrågorna beträffande ett större område äro nämligen i många fall så tillvida sammanhängande med varandra som indelningen av viss del av området kan bliva direkt eller indirekt avgörande även för möjligheterna att få till stånd en lämplig indelning av kringliggande delar. Man torde därför vid den allmänna indelningsändringens genomförande icke kunna taga lika stor hänsyn till enskilda kommuners bestridande som hittills iakttagits vid genomförandet av lokala indelningsändringar. Vad i det föregående anförts om de omständigheter till vilka hänsyn bör tagas vid indelningsändringen torde utgöra en garanti för att befolkningens önskemål komma att erhålla det beaktande, som de vid övervägande av samtliga i det särskilda fallet föreliggande omständigheter objektivt sett förtjäna.

I lagen böra vidare i enlighet med kommitténs förslag upptagas regler angående förfarandet vid nyindelningen. Härutinnan torde böra föreskrivas, att varje länsstyrelse skall verkställa utredning i vad mån genom sammanläggning av kommuner en ändamålsenligare kommunindelning inom länet kan vinnas. Länsstyrelse bör medgivas att anlita biträde vid utredningen, därvid länsstyrelse bör äga att för utredning av särskild fråga av kammarkollegiet begära förordnande för tjänsteman i kollegiet eller annan person. Vidare bör föreskrivas, att länsstyrelse, sedan representanter för kommunerna beretts tillfälle att framföra sina synpunkter, skall uppgöra preliminärt förslag i ämnet och däröver inhämta yttrande från de berörda kommunerna. Sedan utredningen slutförts, skall länsstyrelse hava att upprätta slutligt förslag och insända detta till kammarkollegiet, som skall med eget utlåtande jämte eventuellt erforderlig ytterligare utredning överlämna ärendet till Konungen.

Lagstiftningen synes vidare böra innehålla föreskrifter om ordnande av de av indelningsändringen berörda kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden samt om ersättningsskyldighet i vissa fall för en ursprunglig

kommun till den nybildade kommunen. Till dessa frågor återkommer jag i det följande.

Ytterligare bör föreskrivas, att kostnaderna för utredning, som i lagen avses, skola gäldas av allmänna medel. Lagen synes böra avslutas med en bestämmelse, att för indelningsförfarandet skall gälla vad i lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning är föreskrivet i den mån ej annat följer av vad förut i lagen stadgats.

Utöver vad lagen är avsedd att innehålla vill jag beträffande förfarandet vid översynen framhålla, att representanter för kommunerna och de särskilda kommunala organen — för erhållande av en klar uppfattning om reformens syfte och riktlinjer samt därav följande kousekvenser i olika avseenden — redan på ett tidigt stadium av utredningen böra orienteras i frågan och beredas tillfälle att framföra sina synpunkter på de nya kommunernas lämpliga utformning. Kommitténs förslag om personlig kontakt mellan utredningsmän och kommunrepresentanter samt om särskilda sammanträden inför länsstyrelserna synas väl ägnade att tillgodose dessa intressen. Jag ansluter mig ävenledes till kommitténs förslag, att åt särskilda representanter för de kommunala intressena bör beredas tillfälle att delta i indelningsärendenas behandling inom kammarkollegiet. I likhet med skolöverstyrelsen anser jag det vara av särskild vikt att statens folkskolinspektörer få uttala sig rörande den lämpliga omfattningen av skoldistriktet. Även övriga statliga tillsyningsmyndigheter och lokala organ, som på ett eller annat sätt i sin verksamhet ha intresse av kommunindelningens beskaffenhet, böra på lämpligt sätt erhålla tillfälle att framföra sina synpunkter. Med hänsyn till landstingens intresse av att planerna för bl. a. folklandvården, distriktsvården, dispensärvården, den förebyggande mödra- och barnavården, barnmorskeväsendet samt den sociala hemhjälpsverksamheten må kunna på ett smidigt sätt inpassas i nyindelningen, bör även samråd med landstingens förvaltningsutskott äga rum. I fråga om möjligheterna till samordning mellan provinsialläkardistriktet och kommunindelningen böra förste provinsialläkarna jämväl höras. Att höra landstingsmötet synes däremot icke påkallat. Slutligen vill jag uttala, att jag biträder förslaget om anordnande av en central informationskonferens för länsstyrelsernas vederbörande befattningshavare, vilken åtgärd torde vara ägnad att främja enhetlighet och effektivitet i utredningsarbetet.

Den grundläggande utredningen torde i allt väsentligt kunna utföras av länsstyrelserna själva. För att reformen skall kunna genomföras utan onödig tidsutdräkt läser det dock vara oundgängligt, att länsstyrelsernas arbetskraft förstärkes. Av samma skäl bör även kammarkollegiets och socialdepartementets personal tillfälligt utökas. Till frågan om personalbehovens storlek och de erforderliga kostnaderna återkommer jag i det följande.

Då det är av stor betydelse för den kommunala verksamheten, att de nybildade kommunerna samtidigt stå redo att omhändertaga sina nya eller

förändrade uppgifter, böra indelningsändringarna genomföras i ett sammanhang inom hela riket. Genom samtidigheten förenklas även organisationsarbetet såväl på utredningsstadiet som vid verkställigheten av besluten om indelningsändring. Undantag böra, såsom förut anförts, ifrågakomma endast för sådana mindre områden, där indelningsfrågan är beroende av inkorporerings- och gränsregleringsfrågor, som icke kunna medhinnas samtidigt med ärendena i övrigt.

Indelningsändringarna böra vidare genomföras så snabbt som möjligt. Självfallet är dock, att kommunerna böra erhålla tillräcklig betänketid och att ärendena i övrigt böra handläggas med all den omsorg och noggrannhet, som deras vikt förtjänar. Indelningsändringarna böra träda i kraft vid det kalenderårsskifte Kungl. Maj:t bestämmer. Beträffande frågan, när detta kan beräknas ske, må framhållas, att det är angeläget, att tillräcklig tid tillmätas mellan Kungl. Maj:ts beslut om indelningsändringarna och dessas ikraftträdande. För att de nya kommunerna skola kunna fungera krävas nämligen tidsödande procedurer för hållande av nya kommunalfullmäktigval och tillsättande av kommunala förvaltningsorgan samt för budgetberedningen. Med hänsyn härtill och på grund av det omfattande utredningsarbete, som måste föregå besluten om indelningsändringarna, torde dessa icke kunna träda i kraft förrän den 1 januari 1950.

3. Riktlinjer för ekonomiska uppgörelser mellan kommunerna.

Kommittén.

Kommittén framhåller, att bestämmelserna i 4—10 §§ indelningslagen om ekonomiska uppgörelser mellan kommunerna vid indelningsändring i tillämpliga delar syntes böra gälla även vid en allmän revision av kommunindelningen. Detta skulle innebära, att de sammanslagna kommunernas tillgångar och ansvarigheten för deras förbindelser enligt den i 10 § givna huvudregeln normalt borde tillkomma den nybildade kommunen. Med stöd av 6 § andra stycket kunde emellertid undantag medgivnas för viss tillgång eller förbindelse, om särskilda skäl därtill föranledde. Sådana undantag borde dock vid den nu föreslagna indelningsrevisionen icke tillämpas beträffande andra tillgångar eller skulder än dels lokalt betonade donationsfonder och dels kommunala förpliktelser, som i avvaktan på indelningsändringen avsiktligt försummats.

Kommittén anför i detta sammanhang bl. a.

Då syftet med nyindelningen är att råda bot för den försvagande splittringen i den bestående kommunindelningen, är det vid reformens genomförande av stor vikt, att principen om kommunens enhet icke brytes genom onödiga undantag. Särskilt förvaltade tillgångar, särskilda inkomster och utgifter och särskilda utdebiteringar för kommunala uppgifter inom olika kommundelar skulle, bortsett från de rent tekniska förvaltningssvårigheterna,

bidraga till att konservera den nuvarande splittringen och försvara sammansmältningen. Bestämmelsen i 6 § torde därför böra tillämpas mycket snävt. Andra tillgångar och skulder än sådana, som enligt motiven direkt avsetts av nybildningskommittén, nämligen vissa lokalt betonade donationsfonder samt vissa i avvaktan på indelningsändringen avsiktligt försummade kommunala förpliktelser, torde icke böra göras till föremål för undantagsbestämmelser.

Kommittén erinrar om att beträffande donationer som allmän regel gäller, att donatorns vilja bör respekteras, men att Kungl. Maj:t anses kunna jämka donationsbestämmelser, i den mån behov därav föreligger. Man borde därför vid nyindelingen i enlighet med den allmänna regeln tillse, att sammanslagna kommuners donationsfonder och annan donerad egendom såvitt möjligt även efter sammanslagningen komme till användning för sitt ursprungliga syfte i överensstämmelse med donationsbestämmelserna. Kommittén finner emellertid, att de genom kommunsammanslagningen ändrade förhållandena med nödvändighet måste medföra vissa rättsliga och organisatoriska förändringar även i avseende å donationerna. Kommittén framhåller, att förändringarna i första rummet komme att avse äganderätten och förvaltningsrätten, vilka i och med den gamla kommunens och dess organs upplösning och en ny kommuns bildande måste överflyttas från ett rättssubjekt till ett annat, men att i vissa fall förändringar kunde bli erforderliga även i avseende å användningen.

Angående erforderliga ändringar i fråga om donationsfonders förvaltning anför kommittén.

Om donationsstyrelsen utgöres av kommunalnämnd, fattigvårdsstyrelse, folkskolestyrelse eller annat kommunalt organ eller ledamöter av dylikt organ, torde uppdraget böra överflyttas på motsvarande organ eller befattningshavare i den nya kommunen. För att öka inflytandet från den kommunal, som donationsfonden avser, kan nämnden (styrelsen etc.) vid behandling av ärenden rörande fonden, förstärkas med en eller flera av kommunens beslutande organ utsedda, särskilda ledamöter från kommundelen.

Skall donationen förvaltas av en eller flera särskilda grunder utsedd styrelse, bör styrelsen utses enligt dessa grunder även efter sammanslagningen. Om den ursprungliga kommunen eller något dess organ utsett en eller flera ledamöter i donationsstyrelsen, bör denna befogenhet efter sammanslagningen tillkomma den nya kommunens motsvarande organ. Det torde emellertid böra föreskrivas, att ledamot skall utses bland de kommunmedlemmar, som äro bosatta inom den ursprungliga kommunens område. Utser kommunen hela donationsstyrelsen, bör motsvarande gälla.

Kommittén fortsätter.

Det viktigaste vid behandlingen av donationerna är att tillse, att donationsmedlen (egendomen och dess avkastning) alltjämt komma till användning för sitt ursprungliga syfte i enlighet med donationsbestämmelserna. I fråga om användningen har man att särskilja själva donationsändamålet och användningsområdet. Beträffande hädadera bör donators vilja respekteras och anledning till förändringar torde i regel icke uppkomma. Om icke motsatsen uttryckligen framgår av donationsbestämmelserna, torde man i första

hand få anse, att donator genom att anknyta sin donation till en kommun eller ett kommunalt organ avsett att även för framtiden begränsa delaktigheten i donationsförmånerna till de inom den ursprungliga kommunen boende. Vid sammanslagning torde en sådan begränsning därför böra göras till regel.

I vissa fall är emellertid en begränsning av användningsområdet icke tillräcklig för att förmånen av donationen odelad skall tillkomma kommundelen. Donationsändamålet sammanfaller i många fall helt eller delvis med ett rent kommunalt ändamål, för vilket medel normalt anskaffas genom utdebitering. Genom donationen minskas kommunens utgifter för verksamheten. Denna minskning kommer efter sammanslagningen hela den nya kommunen tillgodo. Fonder av detta slag äro i regel av tämligen blygsam storlek och den totala minskning av kommunens utgifter, som genom dem åstadkommes, saknar egentlig betydelse. Föreligger anledning att begränsa donationens ekonomiska verkningar till kommundelen, torde detta ofta kunna ske genom en sådan jämkning i donationsbestämmelserna, att fondmedlen i fortsättningen endast må användas för ändamål, som klart ligga utanför vad som bör bekostas med utdebiterade medel. Om det är uppenbart, att donator just avsett att hans donation borde användas för något önskvärt ändamål, för vilket vid tiden för donationen skattemedel icke kunde påräknas, blir en sådan jämkning desto mera motiverad.

I åtskilliga kommuner förekomma emellertid donationsfonder, som direkt avse att minska kommunens utdebitering för fattigvården eller för skolväsendet eller för de kommunala utgifterna överbud taget. Den skatteminskning, som på detta sätt erhålles, torde i regel icke vara mera avsevärd, men den kan dock vara av sådan betydenhet att de berättigade icke utan vidare vilja dela förmånen med övriga kommundelar. I många fall kanske övriga kommundelar genom ett bättre skatteunderlag tillföra den berättigade kommundelen större skatteminskning än de själva skulle vinna, om de bleve delaktiga i donationsförmånen. De ha kanske ännu större fonder, som bildats av skattemedel och som därför enligt huvudregeln i 10 § indelningslagen skola användas för hela kommunens gemensamma behov. Genom att förbehålla donationsförmånen åt viss del av kommunen vållas en särdebitering, som kommer att bestå för all framtid och som ur principiell synpunkt får anses förkastlig. I sådana fall kunna uppstå mycket starka intressekonflikter mellan skäliga rättvisesynpunkter å ena sidan och hänsyn till donationens helgd å andra sidan. Hur sådana intressekonflikter skola lösas, torde få avgöras från fall till fall. Enbart en mindre skillnad i utdebiteringen torde icke i och för sig vara tillräcklig anledning att frågå donators vilja. I vissa fall kan det överensstämma med donators avsikter att förbehålla fonden för det ursprungliga kommunområdet men för ändamål, som icke bekostas av skattemedel.

På många håll finnes s. k. fattiggårdar, ålderdomshem, pensionärshem eller andra dylika inrättningar, som tillkommit genom donationer. Stundom kunna självständiga stiftelser driva sådana inrättningar, med påföljd att några motsvarande kommunala anstalter icke äro behöfliga. Det kan tänkas, att en på detta sätt gynnad kommun anser sig efter sammanslagning böra i motsvarande mån befrias från delaktighet i den nybildade kommunens utgifter för fattigvården. Ett sådant krav kan icke i och för sig vara mera berättigat än den rika kommunens krav på skattesänkning för sig själv eller skattehöjning för den fattigare kommunen på grund av att den sistnämnda

medfört förhållandevis mindre tillgångar och mera skulder i det gemensamma boet.

Som ovan framhållits får man i regel utan vidare anse, att donator med kommunen avsett den ursprungliga kommunen. Någon extensiv tolkning av donators vilja i fråga om användningsområdet bör icke förekomma utan att särskilda omständigheter bestämt tala därför. Man bör emellertid i sådana fall, då en begränsning av användningsområdet leder till en ur rättvisesynpunkt mindre tilltalande lösning av problemen, komma ihåg, att donator i regel icke räknat med en ändring i den kommunala indelningen och att han för den skull icke träffat några dispositioner för en sådan eventualitet.

Beträffande de ekonomiska uppgörelserna mellan kommunerna anför kommittén vidare, att någon ersättningsskyldighet mellan de ursprungliga kommunerna på grund av förändrad ekonomisk ställning genom sammanslagningen i princip icke borde förekomma.

Kommittén finner dock, att kommun i särskilda fall borde kunna åläggas ersättningsskyldighet till den nya kommunen, nämligen om en kommun i syfte att på den nya kommunen överföra kostnader, som bort gäldas genom utdebitering av kommunalskatt, underlåtit att utdebitera dylik skatt i erforderlig utsträckning eller missbrukat sin rätt att upptaga lån eller obehörigen förfogat över kommunens tillgångar eller sedan en längre tid tillbaka fört en uppenbart oklok ekonomisk politik eller eljest vanvårdat sina angelägenheter. Ersättning i sådana fall borde uttagas genom särskild utdebitering under viss tid av de skattskyldiga i den ursprungliga kommunen. Härom anför kommittén vidare.

Den ursprungliga kommunen bör icke genom att försumma sina civilrättsliga förpliktelser kunna övervältra ansvaret för dessa på den nya kommunen. Samma synpunkter torde med lika berättigande kunna anläggas på kommunens offentligrättsliga förpliktelser. En kommun bör överhuvud taget icke beredas möjlighet att genom försummelse av sina plikter överlasta ansvaret för dessa på den nya kommunen eller att genom annat dylikt tillvägagångssätt skaffa sig förmåner på den nya kommunens bekostnad.

Denna princip har redan fastslagits i lagstiftningen såväl i 1934 års lag om vägdistrikt, varigenom en ny indelning av riket i vägdistrikt genomfördes, som i 1943 års lag om vad iakttagas skall i anledning av kronans övertagande av den allmänna väghållningen på landet.

Kommittén fortsätter.

Vid en allmän översyn av den kommunala indelningen torde liknande bestämmelser böra gälla. Om en kommun i syfte att å den nya kommunen överföra kostnader, som bort gäldas genom utdebitering av kommunalskatt, underlåtit att utdebitera dylik skatt i erforderlig utsträckning, missbrukat sin rätt att upptaga lån, obehörigen förfogat över kommunens tillgångar, sedan en längre tid tillbaka fört en uppenbart oklok ekonomisk politik eller eljest vanvårdat sina angelägenheter, bör kommunen icke kunna påräkna, att den nya kommunen skall utan ersättning övertaga dess förpliktelser. En

avräkning mellan den gamla kommunen och den nya kommunen bör i så fall komma till stånd. Den ersättning, som den gamla kommunen skall lämna, bör uttagas genom särskild utdebitering under viss tid av de skattskyldiga i kommunen.

Yttranden.

I regel har kommitténs förslag att de ursprungliga kommunernas tillgångar och ansvaret för deras förbindelser skola övertagas av den nybildade kommunen lämnats utan erinran. I vissa yttranden framhålles emellertid, att den summariska uppgörelsen kan leda till orättvisa resultat.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anför.

För kommun med god ekonomi, som skall sammanlösas med annan kommun med sämre ekonomisk ställning, måste en indelningsändring ej vara välkommen. Skulle dessutom förhållandena vara sådana, att den bättre lottade kommunen under längre tid ihopsparat kapital för att användas för några dess speciella ändamål, skola ändock förevarande tillgångar enligt kommitténs förslag tillkomma den nybildade kommunen för dess gemensamma behov. Det synes klart, att starkt motstånd under sådana förhållanden kommer att resas mot en ifrågasatt indelningsändring. Även om kommittén icke förutsatt, att fonderade medel av nu nämnt slag skola kunna bli föremål för undantag enligt 6 § andra stycket indelningslagen, tala emellertid enligt länsstyrelsens uppfattning starka billighetsskäl för att så måtte ske. Skulle denna möjlighet ej hållas öppen, torde säkerligen under tiden närmast före en indelningsändrings ikraftträdande en ekonomiskt gynnsamt ställd kommun komma att tillgodose en mängd kommunala behov i avsikt att disponera sina tillgångar för egna ändamål, trots att kanske dessa behovs tillgodoseende utan olägenhet kunnat ännu någon tid anstå.

Kommunalfullmäktige i Mörbylånga köping uttala.

I kommitterades förslag att med få undantag låta de nya kommunala enheterna helt övertaga de ursprungliga kommunernas tillgångar och skulder ligger en betydande orättvisa. Invånarna i ett samhälle, vars kommunalmän fört en framsynt och omtänksam kommunalpolitik, kunna ju därigenom få lida för att de beslutande i en annan kommun slösat eller försummat de kommunala behoven.

Föredraganden.

Att indelningslagens bestämmelser rörande ekonomiska uppgörelser mellan kommunerna i tillämpliga delar böra följas även vid en allmän nyindelning, anser jag självfallet. Huvudregeln, att de sammanslagna kommunernas tillgångar och ansvarigheten för deras förbindelser skola tillkomma den nybildade kommunen, kan visserligen i en del fall komma att förefalla obillig i tillämpningen. Såsom kommittén framhållit är det emellertid av stor vikt, att principen om kommunernas enhet icke utan synnerliga skäl sönderbrytes genom undantag. Jag är därför ense med kommittén, att någon ersättningskyldighet mellan de ursprungliga kommunerna

på grund av förändrad ekonomisk ställning genom sammanslagningen i princip icke bör förekomma.

Vad beträffar lämpligheten och behövligheten av undantag enligt 6 § andra stycket indelningslagen, har jag intet att erinra mot vad kommittén föreslagit i fråga om behandlingen av donationsfonder och annan donerad egendom. Jag vill emellertid tillägga, att fall undantagsvis torde kunna förekomma, då skäligen rättvisesynpunkter ofrånkomligt tala för en analog behandling även av andra tillgångar. Kungl. Maj:t torde därför, trots kommitténs uttalanden för en till vissa angivna fall begränsad tillämpning, böra vara oförhindrad att tillämpa 6 § andra stycket indelningslagen enligt dess ordalydelse, »där särskilda omständigheter därtill föranleda».

Frågan om undantag enligt samma lagrum för vissa förbindelser, för vilka den ursprungliga kommunen alltjämt själv bör svara, sammanhänger direkt med frågan om ersättningsskyldighet i vissa fall till den nya kommunen på grund av illojala ekonomiska åtgärder. Jag är ense med kommittén, att en kommun icke bör genom försummelse av sina plikter kunna övervältra ansvaret för dessa på den nya kommunen eller genom annat dylikt tillvägagångssätt skaffa sig förmåner på den nya kommunens bekostnad. Om sådana åtgärder uppenbarligen förekommit, bör möjlighet finnas att vid den ekonomiska uppgörelsen i samband med sammanslagningen fastställa skälig gottgörelse till den nya kommunen, vilken gottgörelse bör uttagas genom särskild utdebitering inom den felande kommunens område.

Kommittén anser, att ersättning bör kunna utgå om en kommun i syfte att å den nya kommunen överföra kostnader, som bort gäldas genom utdebitering av kommunalskatt, underlåtit att utdebitera dylik skatt i erforderlig utsträckning, missbrukat sin rätt att upptaga lån, obehörigen förfogat över kommunens tillgångar, sedan en längre tid tillbaka fört en uppenbart oklok ekonomisk politik eller eljest vanvårdat sina angelägenheter.

Vissa möjligheter att åstadkomma rättelse i dylika fall finnas redan i och med stadgandet i 6 § andra stycket indelningslagen. Enligt detta stadgande må, därest särskilda omständigheter därtill föranleda, vid ekonomisk uppgörelse mellan kommuner, som beröras av en indelningsändring, bestämmelse träffas, varigenom kommunal tillgång eller förbindelse tillägges allenast del av ändrad eller nybildad kommun. Har kommun missbrukat sin rätt att upptaga lån, torde, med stöd av nämnda lagrum, kunna förordnas, att skulden skall likvideras genom särskild uttaxering inom den del av den nya kommunen, som till sitt område motsvarar den ursprungliga kommunen. Samma torde få anses gälla, om kommunen eljest utan tillräckliga skäl slutit avtal eller gjort utfästelser, för vilka den nya kommunen måste svara. Föreskriften i 6 § andra stycket kan emellertid icke anses täcka alla sådana fall, som skäligen böra föranleda ersättningsskyldighet. En kompletterande bestämmelse har därför införts i förslaget till lag om ny indelning av riket i borgerliga kommuner.

Denna bestämmelse, som återfinnes i 5 § andra stycket, avser de fall då kommun underlåtit att utdebitera kommunalskatt i erforderlig omfattning eller obehörigt förfogat över kommunala tillgångar. Däremot har ej såsom anledningar till ersättningsskyldighet upptagits, att en kommun »sedan en längre tid tillbaka fört en uppenbart oklok ekonomisk politik eller eljest vanvårdat sina angelägenheter». Dessa anledningar synas mig vara så vaga, att ett rättvist bedömande av ersättningsskyldigheten i dylika fall svårligen torde kunna ske. Bestämmelsens tillämpning har begränsats till förhållanden, som inträffat efter den 1 januari 1944.

4. Riktlinjer för reglering av skoldistriktet.

Kommittén.

Kommittén framhåller, att ett av nyindelningens viktigaste syften vore att åstadkomma mera lämpliga skoldistrikt. I samband med nyindelningen borde därför vidtagas erforderliga åtgärder för att skoldistriktsindelningen såvitt möjligt överallt skulle sammanfalla med de nybildade större kommunerna. För sådant ändamål finner kommittén vissa ändringar i lagen om skolstyrelse i vissa kommuner, folkskolestadgan, lagen om församlingsstyrelse, lagen om kommunalstyrelse på landet m. fl. författningar önskvärda. Kommittén anser emellertid, att erforderliga regleringsåtgärder även med gällande författningsbestämmelser kunde genomföras genom Kungl. Maj:ts förordnande i varje särskilt fall.

Angående behövliga regleringsåtgärder och önskvärda lagändringar anför kommittén bl. a.

Om man sammanlägger två kommuner, som redan enligt 1930 års lag om skolstyrelse i vissa kommuner omhänderhava skolväsendet, erfordras inga särskilda åtgärder för skoldistriktets reglering. Skoldistriktsindelningen följer automatiskt kommunindelningen.

Om skolväsendet omhänderhas av församlingen på grund av att kommunen icke har fullmäktige, upphör visserligen detta hinder för skolväsendets kommunalisering i och med kommunens sammanslagning med andra kommuner till en större kommun, för vilken fullmäktigeinstitutionen är obligatorisk. Men eftersom församlingen utgör skoldistrikt, uppstår ett nytt hinder för tillämpning av 1930 års lag, därigenom att församlingen (skoldistriktet) och kommunen efter sammanslagningen icke längre sammanfalla. Det erfordras därför ett särskilt Kungl. Maj:ts beslut med stöd av indelningslagens 45 § och folkskolestadgans 6 § 1 mom. för att bringa skoldistriktet att överensstämma med den nya kommunen och möjliggöra skolväsendets överflyttning till den borgerliga kommunen med stöd av 1930 års lag.

I stället för ett sådant Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall synes det, med hänsyn till att skolväsendet i praktiken i de flesta fall redan tillhör den borgerliga kommunen, lämpligare att giva bestämmelserna i lagen om skol-

styrelse och i folkskolestadgan sådant innehåll, att skolväsendet även formellt sett i princip tillhör den borgerliga kommunen och att varje kommun efter nyindelningens genomförande likaledes i princip utgör skoldistrikt.

Efter sådana lagändringar skulle de undantagsfall, som bero enbart på att de nuvarande kommunerna sakna fullmäktige, kunna utan särskilt Kungl. Maj:ts beslut regleras enbart genom sådana ekonomiska uppgörelser mellan församlingar och kommuner, som normalt äro erforderliga vid tillämpning av lagen om skolstyrelse i vissa kommuner.

Om skolväsendet omhänderhas av församlingen på grund av att skoldistriktet icke sammanfaller med den nuvarande kommunen, kunna särskilda svårigheter möta i vissa fall. I de flesta fall torde de nybildade kommunerna kunna givas en sådan omfattning, att de i sig innesluta skoldistrikt, som bestå av två eller flera landskommuner eller delar av landskommuner. I vissa av de fall, där landskommun eller del av landskommun bildar gemensamt skoldistrikt med stad eller köping, kan det med hänsyn till såväl skolväsendet som andra förvaltningsuppgifter finnas lämpligt, att landskommunen eller delen av densamma sammanlægges med staden eller köpingen. Genom sammanläggningen bringas skoldistriktet automatiskt att sammanfalla med stadskommunen. I andra sådana fall torde gemenskapen i skolavseende utan större olägenhet kunna upplösas, sedan landskommunen sammanlagts med andra landskommuner till en kommun av tillräcklig storlek.

På ovan angivet sätt torde de flesta oregelbundenheterna i skoldistriktsindelningen kunna undanröjas och de sammansatta skoldistrikten i de allra flesta fall bringas att överensstämma med de borgerliga kommunerna. I enstaka undantagsfall torde det emellertid icke lämpligen låta sig göra vare sig att sammanlägga de i ett sammansatt skoldistrikt ingående kommunerna och kommundelarna eller att upplösa den bestående gemenskapen i skolavseende. Man måste därför utgå ifrån, att behov av särskilda skoldistrikt, som icke sammanfalla med kommunerna, undantagsvis alltjämt komma att föreligga (kanhända ett tiotal fall i hela riket).

Om bestämmelserna i 1 § lagen om skolstyrelse i vissa kommuner ges en sådan formulering, att lagen i princip omfattar alla kommuner och bestämmelserna i 6 § 1 mom. folkskolestadgan ändras så, att varje kommun i princip utgör ett skoldistrikt, erfordras kompletterande ändringar icke endast i vissa av dessa författningars övriga paragrafer utan även i lagen om församlingsstyrelse, lagen om kommunalstyrelse på landet m. fl. författningar. Frågan om vilka ändringar som sålunda bli erforderliga, kompliceras genom behovet av organisationsformer för de med kommun icke sammanfallande särskilda skoldistrikt, som enligt ovan antagas alltjämt kunna bli nödvändiga i vissa undantagsfall. I något fall torde sådant särskilt skoldistrikt komma att sammanfalla med församling (t. ex. köping, som bildar gemensam församling och gemensamt skoldistrikt med moderkommunen). I sådant fall kan det förefalla enklast att under en övergångstid låta församlingen alltjämt omhänderha skolväsendet. Skoldistrikt, som omfattar två eller flera församlingar eller delar av församling, kan enligt samma princip alltjämt organiseras som en kyrklig samfällighet enligt lagen om församlingsstyrelse. Mest konsekvent torde emellertid vara att helt överflytta skolväsendet till den borgerliga kommunen och att för sådana fall, då skoldistrikt utgöres av två eller flera kommuner (eller ev. delar av kommuner), såsom en motsvarighet till institutet »kyrklig samfällighet» i lagen

om församlingsstyrelse införa ett nytt institut benämnt »borgerlig samfällighet» eller »skolsamfällighet» i lagarna om kommunalstyrelse på landet och i stad. Mot en sådan lösning talar måhända, att det nya institutet, om det skall avse uteslutande skolsamfälligheter, kommer att bli behövt endast i ett fåtal fall.

Yttranden.

Statistiska centralbyrån finner förslaget om införande av ett nytt institut benämnt »borgerlig samfällighet» eller »skolsamfällighet», vilket skulle utgöra en motsvarighet till det redan befintliga institutet »kyrklig samfällighet», olämpligt och anför.

Införandet av ett nytt dylikt institut torde sannolikt i och för sig ej ha någon större betydelse men innebär likväl skapandet av ett nytt slags specialkommun och kan därför sägas i någon mån motverka syftet med kommunindelningskommitténs förslag. Statistiska centralbyrån ifrågasätter därför, huruvida icke den kommunala samverkan, som kommittén anser möjligen kan bli nödvändig, kunde åvägbringas genom någon nu tillgänglig samarbetsform, t. ex. kommunalförbund. Av nu verksamma kommunalförbund avse ett mindre antal gemensam skola.

Länstyrelsen i Jämtlands län uttalar.

Med hänsyn tagen till att skolväsendet allttjämt i vissa fall vårdas av församlingen och icke utgör en kommunal angelägenhet samt en övergång till det numera normala fallet, att skolväsendet utgör en den borgerliga kommunens angelägenhet, enligt länstyrelsens förmenande är önskvärd, torde sådana författningsändringar böra genomföras, att skoldistriktsindelningen generellt kommer att följa den borgerliga kommunen, där Kungl. Maj:t ej annat förordnar i särskilt fall.

Föredraganden.

I likhet med kommittén finner jag, att skoldistriktet i samband med nyindelningen böra regleras så att de i alla fall, där det är möjligt, överensstämma med de nybildade borgerliga kommunerna. Förslag rörande de författningsändringar, som må vara önskvärda för att underlätta regleringsåtgärderna, torde få anmälas i annat sammanhang av chefen för ecklesiastikdepartementet. Frågan huruvida det av kommittén föreslagna nya institutet »borgerlig samfällighet» kan anses vara erforderligt eller icke, torde bäst kunna bedömas i samband med den allmänna översyn av kommunalförfattningarna, som nu äger rum. Därvid kunna även andra synpunkter än hänsyn till skolorganisationen spela in. Att införa institutet enbart för ett fåtal skoldistrikt synes knappast motiverat.

I övrigt har jag intet att erinra mot vad kommittén anför.

5. Riktlinjer ifråga om särskilda åtgärder för att underlätta genomförandet av nyindelningen och undanröja olägenheter under övergångstiden.

Kommittén.

För att underlätta genomförandet av nyindelningen och undanröja olägenheter under övergångstiden föreslår kommittén, dels att statsbidrag under en viss övergångstid må utgå för utjämning av mera kännbara skattehöjningar, som vållas genom sammanslagning av kommuner, och dels att vissa åtgärder vidtagas för att underlätta samfärdseln och öka samhörigheten inom de nybildade kommunerna.

Såsom motivering till förslaget om statsbidrag till skatteutjämning (övergångsbidrag) anför kommittén bl. a. följande.

Kommunsammanslagningen medför en ur allmän synpunkt synnerligen önskvärd, icke obetydlig skatteutjämning. Skattesänkningar i vissa kommuner måste tyvärr motsvaras av skattehöjningar i andra kommuner. De kommuner, som få skatten avsevärt sänkt, torde i regel icke ha något att erinra emot sammanslagningen. De, som ha utsikt att få vidkännas en kännbar skattehöjning, komma sannolikt att enbart på denna grund göra ett energiskt motstånd mot sammanslagningen.

Även om en kommun icke äger något rättsligt anspråk på att alltför utgöra en egen ekonomisk enhet, torde det likväl vara rimligt, att kommunens skattedragare beredas en viss trygghet mot alltför plötsliga förändringar i den kommunala och därmed även den enskilda ekonomin genom tvångsvis genomförda indelningsändringar. Kommittén anser därför, att utjämnande åtgärder böra vidtagas under en viss övergångstid för att förhindra att nyindelningen medför en plötslig, väsentlig höjning av utdebiteringen för skattedragarna inom viss kommundel.

Kommittén anser, att önskvärd utjämning bör åstadkommas med hjälp av statsmedel, lämpligen i form av ett tillfälligt statsbidrag (övergångsbidrag) till vissa kommuner för skattelindring inom kommundelar, som tidigare utgjort egna kommuner och som genom kommunsammanslagningen fått vidkännas kännbar skattestegring.

Kommittén föreslår, att övergångsbidraget anpassas så, att skatteökningen för skattedragarna inträder successivt med högst 50 öre vart annat år. Kommittén anför härom följande.

Att övergångsbidrag icke bör utgå för mindre skattehöjningar som ur anpassningssynpunkt äro av ringa betydelse är självfallet. Överstiger den genom kommunsammanslagningen vållade skattehöjningen icke 50 öre, synes sådant bidrag icke böra ifrågakomma. Redan genom en sådan rimlig begränsning skulle det stora flertalet kommuner vara uteslutna från utjämningsförfarandet. Övergångsbidraget bör efter Kungl. Maj:ts bestämmande i varje särskilt fall i samband med förordnandet om sammanslagningen anpassas så, att skatteökningen för skattedragarna inträder successivt med högst 50 öre vartannat år. Anledning att tillämpa mindre ökning än 50 öre vartannat år, torde endast undantagsvis förekomma. Efter sådana grunder kan en skatteskillnad av högst 3 kronor avvecklas under en tio-

årsperiod. Då skatteskillnaderna mera sällan torde uppgå till två kronor, torde övergångsbidragen i regel kunna upphöra tidigare än efter tio år. I enstaka undantagsfall kan det emellertid tänkas, att den beräknade skatteskillnaden uppgår till mer än 3 kronor. I sådana fall torde Kungl. Maj:t i samband med förordnandet om indelningsändringen böra — med hänsyn till de mer eller mindre ömmande omständigheter som kunna föreligga — bestämma huruvida ytterligare övergångsbidrag må utgå. Bidrag bör icke utan mycket starka skäl utsträckas över en tioårsperiod. Maximering av den periodiska höjningen till 50 öre per tvåårs intervall samt intet bidrag efter tio år torde vara fördelaktigare för kommunen än högre maximum eller kortare intervall.

Angående beräkningen av skattehöjningen anför kommittén.

Man kan icke utan vidare taga den ursprungliga kommunens utdebitering under året närmast före sammanslagningen och jämföra den med den nya kommunens utdebitering år för år. Den ursprungliga kommunens utdebitering kan ha växlat avsevärt under de föregående åren med växlande konjunkturer samt växlande skatteunderlag och utdebiteringsbehov. På samma sätt kommer den nya kommunens utdebitering att bli beroende av växlande konjunkturer samt av ökat eller minskat utdebiteringsbehov. Förändringarna i utdebiteringsbehovet kunna sammanhånga med sammanslagningen men de kunna lika gärna bero av helt andra omständigheter.

Kommittén föreslår, att skattehöjningen beräknas på följande sätt.

Vad beträffar den nedre utgångspunkten för beräkningen av den skattehöjning, som eventuellt vållas genom kommunsammanslagningen, torde man lämpligen böra utgå från de ursprungliga kommunernas medelutdebitering under en viss period före sammanslagningen, t. ex. en 7-årsperiod. från vilken man stryker den högsta och lägsta debiteringen och beräknar medeltalet för de återstående 5 åren. För att utröna om övergångsbidrag inom viss nybildad kommun överhuvudtaget bör ifrågakomma, torde man böra summera samtliga de ursprungliga kommunernas utdebiteringsbehov resp. antal skattekrönor för nämnda 5 år samt fördela det sammanlagda utdebiteringsbehovet på det sammanlagda antalet skattekrönor, som om kommunerna redan då varit en ekonomisk enhet. Om den så beräknade gemensamma medelutdebiteringen med mer än 50 öre överstiger någon av de ursprungliga kommunernas medelutdebitering, bör övergångsbidrag utgå till skattedragarna i den kommunen eller rättare till skattedragarna inom den del av den nya kommunen, som motsvarar den kommunens område.

Kommittén åskådliggör sitt förslag med följande exempel.

Låt oss antaga, att två kommuner A och B sammanslås till en kommun AB. Vid den förberedande utredningen utrönes, att A haft ett utdebiteringsbehov av i medeltal 18 000 kronor, ett skatteunderlag av i medeltal 3 000 skattekrönor och alltså en medelutdebitering av 6 kronor per skattekröna, att B haft ett utdebiteringsbehov av likaledes i medeltal 18 000 kronor, ett skatteunderlag av i medeltal 1 000 skattekrönor och alltså en medelutdebitering av 18 kronor per skattekröna. Det sammanlagda utdebiteringsbehovet har alltså varit i medeltal 36 000 kronor, det sammanlagda skatteunderlaget i medeltal 4 000 skattekrönor och den gemensamma medelutdebiteringen

skulle, om kommunerna varit en enhet, uppgått till 9 kronor per skatte-krona. Skattedragarna i A:s förutvarande område böra alltså vara berättigade till övergångsbidrag för den del av den gemensamma utdebiteringen, som överstiger 6 kronor 50 öre, med fallande belopp under högst tio år enligt ovan angivna grunder.

Angående möjligheten och lämpligheten av att taga hänsyn till förändringar i utdebiteringen efter sammanslagningen anför kommittén under hänvisning till det anförda exemplet följande.

Om man vill finna rättvisa grunder för ett statsbidrag, som avser att ge skattedragarna i den förutvarande kommunen A kompensation under en viss övergångstid för skatteökning, som vållas dem genom sammanslagningen med den sämre lottade kommunen B, torde man icke utan vidare kunna utgå från den verkliga utdebiteringen i AB vid beräkning av den skatteökning, för vilken övergångsbidrag bör utgå. Ett till den verkliga utdebiteringen knutet statsbidrag skulle bli beroende av allt för många ovidkommande faktorer.

Har den verkliga utdebiteringen ökat i förhållande till ovan beräknade medeltal (9 kronor pr skatte-krona) på grund av minskat skatteunderlag, så böra följderna av en dylik konjunkturförsämring skäligen i lika mån drabba skattedragarna i A som B. Har utdebiteringen minskat på grund av ökat skatteunderlag, böra å andra sidan skattedragarna i A ha samma fördel därav som skattedragarna i B. Dyliga konjunkturförändringar torde därför icke böra medföra ändring i det enligt ovan angivna grunder för oförändrade utdebiteringsförhållanden beräknade statsbidraget.

Har utdebiteringen ökat på grund av nya gemensamma utgifter böra skattedragarna i A självfallet bära sin andel i dyliga utgifter i samma mån som skattedragarna i B. Har utdebiteringen minskat på grund av minskade gemensamma utgifter böra skattedragarna i A ha samma fördel därav som skattedragarna i B. Icke heller dyliga förändringar torde därför böra föranleda ändringar i det ovan beräknade statsbidraget.

Mot ett system med lika ansvar för förändringar i utdebiteringen efter sammanslagningen kan invändas, att ökningen eller minskningen i skatteunderlaget och i utgifterna måhända icke alltid i lika mån hänför sig till hela kommunområdet utan tvärtom i icke få fall huvudsakligen kan vara att påvisa i den ena eller andra kommundelen, och att likställigheten till följd därav icke skapar verklig rättvisa. Särskilt gäller detta, om den kommunala standarden tidigare varit eftersatt i endera kommundelen med påföljd, att dess upprustning till likvärdig standard kräver jämförelsevis större ekonomiska offer. Gentemot en sådan invändning tala tvingande praktiska skäl, nämligen svårigheten, för att icke säga omöjligheten, att år för år jämföra de särskilda utgiftsposterna och exakt utreda, vilka minskningar och öknningar som hänföra sig till den ena eller andra kommundelen, samt bedöma i vilken mån de påvisbara skillnaderna mellan kommundelarna kunna bero av de ursprungliga kommunernas förhållande. Mot invändningen talar dessutom framför allt angelägenheten att så vitt möjligt upprätthålla principen om kommunens ekonomiska enhet inom de nybildade kommunerna redan från början. Vad beträffar mera påtagliga fall av eftersatta kommunala förpliktelser, hänvisas till vad som anförts om särdebitering för justering vid rena missförhållanden.

Kommittén fortsätter.

Man torde alltså på goda grunder kunna anknyta övergångsbidraget till den, på ovan angivet sätt med ledning av de ursprungliga kommunernas förutvarande förhållanden, beräknade skattehöjningen, d. v. s. i det anförda exemplet till skillnaden mellan medelutdebiteringen i A och medelutdebiteringen i A plus B under en sjuårsperiod före sammanslagningen. Därigenom erhållas enkla normer för övergångsbidragets beräkning. Statsbidragets storlek per skattekrona kan i förväg beräknas redan i samband med de utredningar, som föregå sammanslagningen, vilket innebär en fördel såväl för skattedragarna som för statsverket. Några möjligheter att överflytta kostnader på statsverket genom att förlägga så många nya utgifter som möjligt till övergångsåren, medger systemet icke.

Kommittén finner, att praktiska skäl talade för att alla skattedragare inom den kommun, som bleve berättigad till övergångsbidrag, finge del av detsamma, oavsett om de tidigare varit skattskyldiga inom den kommun, som ifrågavarande kommun, tidigare bildat. Kommittén förordar vidare, att övergångsbidraget år för år bör utgå för det verkliga skatteunderlaget i den bidragsberättigade kommunen.

Kommittén behandlar även förhållandet mellan övergångsbidrag och skatteutjämningsbidrag och anför därom.

Många av de kommuner, som genom sammanslagningen få sin utdebitering sänkt, åtnjuta för närvarande såsom synnerligt skattetyngda understöd av skatteutjämningsmedel. I åtskilliga fall blir utdebiteringen i den nya kommunen så låg, att skatteutjämningsbidraget helt upphör. I andra fall kommer sådant bidrag att utgå, fast med reducerat belopp, även till den nya kommunen. Om övergångsbidrag samtidigt utgår till skattedragarna inom viss del av kommunen, måste man se till, att skatteutjämningsbidrag icke utgår för skattetryck, som redan avlastats genom övergångsbidrag.

Enligt vad ovan föreslagits bestämes övergångsbidragets storlek per skattekrona redan i samband med beslutet om indelningsändringen. Ansökan om det årliga övergångsbidraget till kommunen A bör göras samtidigt med ansökan om skatteutjämningsbidrag till kommunen AB och ärendena böra avgöras samtidigt. Skatteutjämningsbidraget får bestämmas särskilt för kommunen A och särskilt för kommunen B, därvid utjämningsbidraget för A beräknas å den skattebörda, som återstår för kommunen, sedan övergångsbidraget frånräknats. För att möjliggöra ett sådant förfarande torde endast några smärre ändringar i gällande skatteutjämningsförfattningar bli erforderliga.

Angående kostnaderna för övergångsbidragen anför kommittén.

I anslutning till provindelningen i Göteborgs och Bohus län har kommittén med ledning av 1943 års siffror försökt göra en ungefärlig beräkning av de kostnader, som övergångsbidrag enligt ovan skulle medföra för statsverket. För nämnda län skulle bidragen under första och andra året efter sammanslagningen uppgå till 147 900 kronor årligen. Under tredje och fjärde året skulle bidragen uppgå till 66 400 kronor, under femte och sjätte året till 27 200 kronor och under sjunde och åttonde året till 12 300 kronor. Om man jämför dessa belopp med skatteutjämningsbidragen, vilka

för samma län utgjorde år 1942 952 500 kronor och för år 1943 848 960 kronor, finner man, att övergångsbidragen äro av förhållandevis blygsam storleksordning.

Till icke oväsentlig del torde övergångsbidragen kunna finansieras genom besparingar å skatteutjämningsmedlen, tack vare den skatteutjämning, som, enligt vad ovan framhållits, sker genom kommunsammanslagningen. Att exakt beräkna besparingen låter sig ej göra, enär storleken av de extra ordinarie statsbidragen till skattelindring bestämmes av Kungl. Maj:t efter prövning i varje särskilt fall. Om man från de ovan beräknade övergångsbidragen frånräknar de besparingar, som mera schablonmässigt räknat skulle uppkomma å skatteutjämningsmedlen, skulle statens nettokostnader för övergångsbidragen i nämnda län uppgå till under första och andra året 92 200 kronor, under tredje och fjärde året 37 000 kronor, under femte och sjätte året 11 800 kronor samt under sjunde och åttonde året 5 500 kronor.

Då förhållandena kunna variera avsevärt i olika län, ha för jämförelse motsvarande siffror uträknats även för Uppsala län. De beräknade kostnaderna för övergångsbidrag till kommunerna i nämnda län uppgå till under första och andra året 86 200 kronor (netto 56 000), under tredje och fjärde året 45 900 kronor (netto 20 300), under femte och sjätte året 22 500 kronor. Under sistnämnda båda år skulle besparingen genom minskade statsbidrag till skattelindring komma att överstiga kostnaderna för övergångsbidragen.

Med ledning av ovan angivna siffror för Göteborgs och Bohus län samt Uppsala län torde man kunna uppskatta kostnaderna för övergångsbidragen under första och andra året för samtliga län till högst 2 à 3 miljoner kronor årligen.

Beträffande sitt förslag om åtgärder för att underlätta samfärdseln och öka samhörigheten inom de nybildade kommunerna anför kommittén.

Vid det fortsatta utbyggandet och förbättrandet av det allmänna vägnätet bör man beakta de förändrade förhållanden, som på en del håll komma att inträda i och med kommunsammanslagningen. För att förbättra kommunikationerna inom en nybildad kommun kan det i vissa fall vara motiverat att ändra sträckningen av en planerad väg. Stundom torde helt nya vägar lämpligen böra anläggas för att knyta avsides liggande kommundelar närmare samman med kommunens centrum och kommunen i övrigt. Av planerade vägföretag böra sådana, som äro av särskild betydelse för att öka samhörigheten inom de nybildade kommunerna, vid behovsprövningen givas en viss förtursrätt i förhållande till företag, som i nämnda avseende äro av mindre betydelse.

I många fall torde bättre samfärdselmöjligheter inom de nybildade kommunerna kunna skapas genom mindre omläggningar av befintliga busstrafik- och lantbrevbäringslinjer. Vid inrättande av nya sådana linjer böra de kommunala intressena givetvis beaktas. I vissa fall kan en omreglering av telefon-taxeorådena vara motiverad för att bereda abonnenter rätt till fria samtal inom hela den egna kommunen.

Samlivet inom kommunen kan främjas och sammansmältningsprocessen underlättas genom gemensamma samlingslokaler, bygdegårdar och andra dylika inrättningar. Vid tilldelning av statsbidrag till sådana företag synes hänsyn böra tagas även till deras betydelse i nämnda avseende.

Vid anläggning av nya statliga eller landstingskommunala inrättningar

samt vid fastställande av stationsort för statens eller landstingens lokala befattningshavare böra, såvitt möjligt och lämpligt är, inrättningarna förläggas och befattningshavarna stationeras i de nybildade kommunernas huvudorter. Vid nybyggnader för dylika ändamål torde i många fall kommunernas behov av förvaltningslokaler samtidigt kunna tillgodoses.

Yttranden.

De yttranden, som särskilt beröra frågan om övergångsbidrag, tillstyrka i princip kommitténs förslag.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anför.

Förslaget att statsbidrag i viss omfattning skall utgå under viss övergångstid till kommun, som på grund av nyindelningen skulle åsamkas skattehöjning, synes mycket motiverat och lärer i sin mån bidraga till att underlätta förfarandet och minska kommunernas obenägenhet för en nyindelning.

Länsstyrelsen i Kronobergs län yttrar.

De skäl, som kommittén anført för att sådana övergångsbidrag skola utgå, får länsstyrelsen kraftigt vitsorda. Överhuvud medför en tvångsvis genomförd kommunindelning så många svårigheter av olika art, att det är nödvändigt att ur rena billighetsskäl tillse att icke en kommun, som för närvarande kunnat tillfredsställande lösa sina samhällseliga uppgifter, efter nyindelning skall påtvingas en plötslig väsentlig höjning av sin tidigare kanske mycket låga utdebitering.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker men uttalar.

Beträffande de föreslagna bidragsgrunderna ställer det sig för närvarande svårt att överblicka, vilka verkningar de skulle få inom detta län. Såvitt länsstyrelsen nu kan bedöma, torde de emellertid ej behöva föranleda någon invändning från länsstyrelsens sida.

Statistiska centralbyrån ifrågasätter vissa jämkningar i de av kommittén föreslagna grunderna för bidragens beräkning. Byrån anför.

Statistiska centralbyrån är icke övertygad om nödvändigheten av att ersättning av statsmedel verkligen skall behöva utgå i varje av kommittén tänkt fall utan anser, att hänsyn bör tagas ej blott till skattestegringen utan även till den beslutade utdebiteringens höjd. I de fall, då ersättningar anses böra förekomma, kan ifrågasättas, om icke dessa, vilka enligt kommitténs förslag skulle kunna utgå i ända till 10 år, böra helt avvecklas inom loppet av 3 å 4 år.

Västmanlands läns landstings förvaltningsutskott finner de av kommittén föreslagna övergångsbidragen för snävt tilltagna. Utskottet anför.

För en skattehöjning av 3 kronor erhålles således under det första året ett bidrag å 2 kronor 50 öre, vilket bidrag successivt sjunker för att efter det tionde året helt upphöra. Efter nyssnämnda tidpunkt kommer således kommunen att själv få bära den på grund av den tvångsvis genomförda kommun sammanslagningen förhöjda skatten. Med hänsyn till kommunernas alltjämt stegrade utgifter och, som följd därav, i regel höjda skatter, kan det enligt

förvaltningsutskottets förmenande bli alltför betungande för vissa kommuner, om de, utom för sina egna utgifter, skola få vidkännas en rätt avsevärd skattehöjning till följd av nyindelningen. Ifrågavarande spörsmål synes utskottet så pass viktigt, att detsamma bör bli föremål för omprövning.

Vad kommittén anfört om åtgärder för att underlätta samfärdseln och öka samhörigheten inom de nybildade kommunerna har i allmänhet icke föranlett några särskilda uttalanden. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* tar emellertid fasta på behovet av förbättrade samfärdselmöjligheter och anför.

Önskligt vore att helt nya vägar kunde anläggas för att knyta kommundelar närmare samman på sätt kommittén ifrågasatt. Med hänsyn till den ringa tillgången på medel för byggande av vägar lärer detta önskemål dock icke under lång tid kunna förverkligas. Därest icke särskilda medel ställas till förfogande för nu ifrågavarande ändamål, torde man fördenskull vid nyindelningen icke våga räkna med väganläggningar som medel för åstadkommande av lämplig kommunindelning.

Föredraganden.

Utsikten för vissa kommuner att genom indelningsändring erhålla en avsevärt höjd skatt kan skapa olust och irritation. Kommitténs förslag, att en dylik skattehöjning skulle motverkas genom ett utjämnande statsbidrag, torde komma att väsentligt underlätta indelningsreformens genomförande. Det synes mig rimligt, att för skattedragarna i kommuner, som förut haft jämförelsevis låg skatt, beredes en viss trygghet mot plötsliga, mera betydande skattehöjningar till följd av sammanslagningar med kommuner med högre skatt. Jag vill därför tillstyrka kommitténs förslag om statliga övergångsbidrag för utjämning av mera kännbara skattehöjningar, som kunna vållas genom sammanslagningar.

De av kommittén föreslagna grunderna för övergångsbidragens beräkning synas mig väl avvägda. Att låta skattedragarna vidkännas större skattehöjning än 50 öre vart annat år torde icke böra ifrågakomma. Å andra sidan skulle, om man begränsade den successiva skattestegringen för skattebetalarna till ett lägre belopp, exempelvis 25 öre per tvåårsperiod, härav föranledas icke endast en väsentlig ökning av antalet bidragsberättigade kommuner utan även en betydlig utsträckning av tiden för övergångsbidragens tillämpning. Den olikhet i utdebiteringen kommundelar emellan, som därigenom för en följd av år skulle uppkomma i ett mycket stort antal kommuner, skulle innebära en väsentlig olägenhet i så måtto, att den komme att utgöra hinder för en snabb sammansmältning av de nybildade kommunerna. Jag kan därför icke tillstyrka en jämkning i de av kommittén föreslagna grunderna för övergångsbidragets storlek.

Vad beträffar statistiska centralbyråns anmärkning, att hänsyn borde tagas till den beslutade utdebiteringens höjd, skulle det visserligen med visst fog kunna göras gällande, att övergångsbidrag icke vore motiverat, då det

gällde en stegring av en mycket låg utdebitering upp till vad som ungefär motsvarade normalutdebiteringen i icke särskilt skattetyngda kommuner. Ifrågavarande övergångsbidrag avser emellertid icke att åstadkomma skattelindring i och för sig utan att bliva ett skydd mot allt för starka rubbningar av skattebetalarnas ekonomi. Den omständigheten att viss kommun förut haft en ovanligt låg utdebitering bör därför ej utesluta rätt för skattedragarna till övergångsbidrag.

Rätten till övergångsbidrag bör emellertid icke vara ovillkorligt knuten till viss skattehöjning. Kungl. Maj:t bör äga befogenhet att pröva omständigheterna i det särskilda fallet och avgöra huruvida övergångsbidrag överhuvudtaget bör utgå. Övergångsbidrag bör självfallet icke medgivas, om den lägre utdebiteringen vid sammanslagningen beror på sådana förhållanden, som, enligt vad förut föreslagits, böra föranleda ersättnings skyldighet till den nybildade kommunen. Även i andra fall kan skälig anledning föreligga att vägra övergångsbidrag. Jag vill i detta sammanhang erinra om kommitténs förslag, att jämväl kommun, som »eljest vanvårdat sina angelägenheter», skulle kunna åläggas ersättnings skyldighet till den nya kommun, i vilken den komme att ingå. Jag har av praktiska skäl, främst med hänsyn till svårigheterna att rättvist bedöma omständigheterna i de särskilda fallen, avvisat förslaget om en så långt gående ersättnings skyldighet. I vissa fall torde emellertid dylika i detalj svarbedömda, men uppenbara försummelser bestämt tala mot tilldelning av övergångsbidrag. En låg utdebitering motsvaras kanske av en anmärkningsvärt låg standard för de kommunala inrättningarna. Där skillnaden i standard är alltför påfallande, skulle det kunna verka orättvist mot övriga sammanslagna kommuner, vilka få bidra till upprustningen av den misskötta kommunens inrättningar, om dennas skattedragare likväl skulle erhålla övergångsbidrag.

Mot vad kommittén föreslagit i fråga om sättet för beräkning av den skattehöjning, som skall anses vållad av sammanslagningen, har jag intet att erinra. Den sjuårsperiod, till vilken hänsyn skall tagas vid beräkningen av skattehöjningen, synes böra bestämmas till åren 1940—1946. Erforderliga uppgifter för beräkningen skulle i sådant fall kunna föreligga vid tiden för länsstyrelsernas utredningar. Det undvikes även, att sådana sänkningar av utdebiteringen, som kunna tänkas bli en följd av kommunernas avvaktande hållning inför den förestående sammanslagningen, komma att påverka resultatet.

Förhållandet mellan övergångsbidrag och skatteutjämningsbidrag synes icke behöva vålla några svårigheter i tillämpningen. Erforderliga ändringar i gällande skatteutjämningsförfattningar torde få underställas riksdagen i samband med att författningsförslag rörande övergångsbidragen framläggas.

Kommitténs beräkningar rörande kostnaderna för övergångsbidragen visa, att dessa kostnader i stor utsträckning motsvaras av besparingar på skatteutjämningsanslaget. Även om de anförda siffrorna från provindelningarna

i två län icke kunna ge någon fullt tillförlitlig uppskattning av de verkliga totala kostnaderna, torde man dock kunna konstatera, att dessa med hänsyn till reformens betydelse äro av förhållandevis blygsam storleksordning.

Kommitténs förslag om åtgärder för att underlätta samfärdseln och öka samhörigheten inom de nybildade kommunerna finner jag värda beaktande.

6. Riktlinjer i namnfrågan.

Kommittén.

Kommittén framhåller, att det i många fall torde vålla svårigheter att finna lämpliga namn för de nybildade kommunerna, och ger i anledning härav vissa riktlinjer beträffande namngivningen åt de nya kommunerna. Kommittén anför.

Namnet bör helst särskilja den nybildade kommunen från de förutvarande kommunerna men så vitt möjligt samtidigt erinra om dessa.

Folkopinionen är i regel mycket konservativ, när det gäller ortnamnsfrågor. Man torde icke gärna vilja släppa de gamla sockennamnen såsom beteckning för de nya kommunerna. Om endast två kommuner sammanslås, torde man stundom kunna använda båda namnen i ett dubbelnamn, antingen direkt sammanförda eller med ett sammanknyttande ord, t. ex. »Surteby-Kattunga» eller »Bråttensby och Landa». Då flera än två kommuner sammanslås, blir i regel en uppräknig av samtliga namn alltför otyplig.

Finnes en gemensam huvudort, torde dennas namn ofta med fördel kunna användas. I vissa fall kan det vara naturligt att använda namnet på den till folkmängden största kommunen eller å den kommun, inom vilken den nybildade kommunens förvaltningscentrum kommer att förläggas, ev. med ett kvalificerande tillägg, såsom »stora» eller dylikt.

Om två kommuner, som tidigare utgjort en kommun, sammanläggas, torde man lämpligen kunna återgå till den ursprungliga kommunens namn, ev. med ett kvalificerande tillägg.

Då den nya kommunen omfattar ett helt pastorat, torde moderförsamlingens namn ofta kunna användas.

Förenas samtliga kommuner i ett härad, synes den nybildade kommunen själfallet böra få häradets namn. I vissa fall torde namn å nuvarande eller förutvarande tingslag och skeppslag under motsvarande förutsättning kunna överflyttas på den nya kommunen.

Om samtliga kommuner i ett härad sammanföras i ett fåtal kommuner, torde, under förutsättning att häradstraditionen är tillräckligt stark, häradets namn med särskiljande tillägg, såsom »norra», »mellersta» o. s. v. med fördel kunna användas.

I något fall kan det tänkas, att namnet å en sjö eller ett berg eller något annat naturföremål är så betecknande för bygden, att det nya kommunnamnet kan anknytas till detta namn.

I icke så få fall torde det bli nödvändigt att konstruera helt nya namn. Någon gång kunna därvid delar av de ursprungliga kommunernas namn komma till användning.

Kommittén framhåller, att kommunernas yttranden i indelningsärendet själfallet böra avse även namnfrågan.

Yttranden.

Kommitténs riktlinjer i namnfrågan ha i regel icke föranlett särskilda uttalanden i yttrandena.

Kammarkollegiet anför.

Den av kommittén berörda namnfrågan torde komma att tilldraga sig stort intresse och kunna ge anledning till åtskilliga stridigheter. Eftersom de gamla sockennamnen komma att bestå som församlingsnamn torde alltför mycken bitterhet icke behöva uppkomma. Kommittén synes ha fullständigt angivit de principer, som vid namngivningen kunna tillämpas. Förutom vid traditionen synes avseende böra fästas vid att namnen icke bli alltför otympliga utan lämpliga såsom adresser, så att förväxlingar undvikas. Det kan därför ifrågasättas, om namn av typen häradsnamn med tilläggen »norra», »södra», etc. böra användas.

Föredraganden.

Mot vad kommittén anfört i namnfrågan har jag intet att erinra.

IV. Kostnadsberäkning.

Den av kommittén föreslagna informationskonferensen för länsstyrelsernas befattningshavare bör om möjligt hållas redan under innevarande budgetår. Till konferensen böra kallas samtliga landshövdingar och landssekreterare samt de av länsstyrelserna förordnade utredningsmännen. Kostnaderna härför torde kunna beräknas till i runt tal 11 000 kronor, varav 10 000 kronor för rese- och traktamentsersättningar åt konferensdeltagarna samt 1 000 kronor för arvoden åt kursledare m. m.

I regel torde länsstyrelserna komma att förordna en länsassessor eller länsnotarie till utredningsman. I vissa län torde emellertid person utanför länsstyrelsen komma att anlitas. Utredningsmannen torde i flertalet län komma att bli helt sysselsatt med utredningsarbetet under avsevärd tid, i medeltal för samtliga län uppskattningsvis sex månader. Är utredningsmannen tjänsteman hos länsstyrelsen erfordras för att det löpande arbetet skall kunna medhinnas, personalförstärkning under den tid utredningsarbetet pågår. I regel torde endast en nyexaminerad eller möjligen tingsmeriterad jurist kunna erhållas. Kostnaderna för dylik vikarie torde få beräknas till 500 kronor i månaden. Kostnaderna för en utom länsstyrelsen anlita utredningsman torde få beräknas högre, beroende på vederbörandes kvalifikation. Något bestämt månatligt arvode kan ej här fixeras.

Extra skrivhjälp torde i de flesta länsstyrelser erfordras under viss tid. Om tillräckligt kvalificerat skrivbiträde icke kan erhållas, kan för sammanställningen och bearbetningen av utredningsmaterialet även erfordras biträde av en landskanslist. I viss utsträckning torde dylikt arbete kunna utföras såsom frivilligt övertidsarbete av tillgänglig personal. Kostnad för skrivbiträde och annat nu nämnt biträde torde kunna uppskattas till i medeltal 250 kronor i månaden under den tid utredningsarbetet pågår.

Man torde få beräkna, att utredningsmännen komma att företaga resor till de flesta av de berörda kommunerna. Sammanträden inför länsstyrelserna komma att hållas på olika ställen i flertalet län, därvid förutom landshövdingen och landssekreteraren jämväl utredningsmannen samt eventuellt även andra befattningshavare böra vara närvarande. Rese- och traktamentskostnaderna kunna beräknas förslagsvis till 60 000 kronor.

Vad beträffar de biträden åt länsstyrelserna för utredning av särskilda frågor, som kammarkollegiet på länsstyrelsernas begäran skall förordna, har kammarkollegiet föreslagit, att ersättning till dem bör utgå enligt bestämmelserna i Kungl. Maj:ts brev den 9 juli 1920 angående ersättning åt utredningsmän i indelningsärenden m. m. Häremot synes intet vara att erinra. Det torde vara ytterst svårt att beräkna i vilken utsträckning dylika biträden komma att anlitas av länsstyrelserna. Förslagsvis beräknas sammanlagda arvodesbeloppen till 15 000 kronor samt rese- och traktamentskostnader till 10 000 kronor för budgetåret 1946/47.

Som tidigare framhållits har kammarkollegiet ansett en förstärkning av kollegiets organisation erforderlig samt framlagt två alternativa förslag härtill. Det första av dessa förslag går ut på att den byrå, på vilken indelningsärenden handläggas, skulle förstärkas med två extra föredragande med placering i lönegraden Eo 28 samt två ytterligare befattningshavare med placering i lönegraden Eo 20. Härutöver har beräknats lön åt ett kontorsbiträde (Eo 4). Kollegiet har föreslagit, att kammarrådet å indelningsbyrån vid förfall för generaldirektören skulle fungera som ordförande å den särskilda division, som borde inrättas för ärenden rörande kommunindelningen. Ifrågavarande kammarråd har ansetts böra komma i åtnjutande av särskilt arvode om 1 500 kronor per år.

Enligt det andra alternativet skulle ärenden angående kommunindelningen handläggas på en särskilt inrättad byrå.

För egen del finner jag det vara mest ändamålsenligt att ärendena rörande nyindelningen handläggas å den ordinarie indelningsbyrån. Mot den av kollegiet föreslagna förstärkningen av arbetskrafterna å denna byrå torde i och för sig intet vara att erinra. Den behövliga personalen synes emellertid ej böra beredas extra ordinarie anställning utan avlönas medelst

arvoden, vilka i huvudsak motsvara lönen i de av kollegiet föreslagna lönegraderna. Kammarrådet å byrån bör i erforderlig utsträckning befrias från ärenden, som ej äga samband med nyindelningen. Vid sådant förhållande anser jag tillräckliga skäl ej föreligga att ifrågavarande kammarråd erhåller särskilt arvode.

Mot av kammarkollegiet framfört förslag att de särskilda ledamöterna med praktisk erfarenhet från kommunalt arbete skulle beredas ersättning motsvarande vad som utgår till särskild ledamot i kammarrätten vid handläggandet av mål rörande fastighetstaxering och virkestaxering, har jag intet att erinra. Här avsedda ersättningar kunna uppskattas till i runt tal 30 000 kronor.

Personalförstärkningen inom kammarkollegiet torde kunna beräknas bli erforderlig från tidigast den 1 april 1947 till senast den 1 april 1949.

Beredningen av indelningsärenden inom socialdepartementet i den omfattning, varom här blir fråga, kan ej förutsättas kunna ske utan en tillfällig förstärkning av arbetskrafterna å den byrå inom departementet, å vilken hithörande ärenden handläggas. Sådan förstärkning torde bliva erforderlig under en tid av cirka 1½ år, räknat från hösten 1947. Kostnaderna härför kunna preliminärt beräknas till 30 000 kronor.

I samband med nyindelningens genomförande måste nyval av kommunalfullmäktige ske i samtliga de kommuner, som berörts av nyindelningen. Kostnaderna härför kunna beräknas med ledning av statsverkets kostnader för 1942 års kommunala val. Sistnämnda kostnader uppgingo till omkring 233 000 kronor, i vilket belopp emellertid jämväl kostnaderna för landstings- och kyrkofullmäktigeval äro inräknade. Kostnaderna för enbart kommunalfullmäktigeval torde kunna uppskattas till omkring 160 000 kronor. Härtill komma utgifter för anvisningar rörande de nya kommunernas organisation m. m., vilka kunna beräknas till ungefär 15 000 kronor. Här avsedda kostnader skulle således sammanlagt uppgå till 175 000 kronor.

Utöver förutnämnda kostnader för reformens genomförande tillkomma utgifter för övergångsbidrag under en tidrymd av högst 10 år. Dessa bidrag ha av kommittén beräknats till högst 2 å 3 miljoner kronor under första och andra kalenderåret efter reformens ikraftträdande för att därefter successivt nedgå. Med hänsyn till att ansökan om övergångsbidrag torde böra prövas samtidigt med ansökan om skattutjämningsbidrag för samma år, torde medel för övergångsbidrag icke behöva anvisas förr än under budgetåret 1950/51.

Organisationskostnaderna för reformens genomförande skulle således kunna uppskattas till ungefär följande belopp.

A. Kostnader för en informationskonferens:

Rese- och traktamentskostnader för tre befattningshavare från varje län	10 000	
Övriga kostnader	1 000	11 000

B. Kostnader för utredningsarbetet inom länsstyrelserna (budgetåret 1946/47):

Ersättning åt utredningsman eller vikarie (medelkostnad per län 3 000 kr.)	72 000	
Ersättning åt skrivbiträden m. fl. (medelkostnad per län 1 500 kr.)	36 000	
Rese- och traktamentskostnader för landshövdingar och landssekreterare, utredningsmän m. fl.	60 000	
Arvoden och reseersättningar för särskilda utredningar genom kammarkollegiets experter	25 000	
Kostnader för blanketter o. d.	1 000	194 000

C. Kostnader för personalförstärkning inom kammarkollegiet (tiden 1 april 1947—1 april 1949):

2 föredragande (arvode motsvarande Eo 28)	57 000	
2 befattningshavare (arvode motsvarande Eo 20)	38 400	
1 kontorsbiträde	8 600	
Ersättning till de särskilda ledamöterna för deltagande i handläggningen av ärendena inom kollegiet	30 000	134 000

D. Kostnader för personalförstärkning inom socialdepartementet .. 30 000

E. Kostnader för kommunalfullmäktigeval, anvisningar rörande de nya kommunernas organisation o. d. 175 000

Summa kronor 544 000

Av förenämnda kostnader komma utgifterna för informationskonferensen att helt belöpa på innevarande budgetår. Rese- och traktamentskostnader synas böra belasta vederbörande länsstyrelses reseanslag, medan övriga kostnader för konferensen lämpligen torde kunna bestridas från femte huvudtitelns anslag till extra utgifter.

Kostnaderna för utredningsarbetet inom länsstyrelserna belöpa å nästa budgetår. Av dessa kostnader torde avlöningar till utredningsmän, skrivbiträden m. fl. böra bestridas från länsstyrelsernas avlöningsanslag. Hän-syn härtill torde böra tagas i samband med beräkningen av ifrågavarande anslag för nämnda budgetår, varom chefen för socialdepartementet framdeles torde komma att framlägga förslag. Rese- och traktamentskostnader samt utgifter för blanketter o. d. synas böra bestridas från länsstyrelsernas anslag till reseersättningar respektive expenser.

Frågan om anvisande av medel för bestridande av kostnaderna för den

erforderliga personalförstärkningen inom kammarkollegiet under nästa budgetår torde komma att anmälas av chefen för finansdepartementet, sedan kammarkollegiet inkommit med närmare beräkningar rörande sagda medelsbehov.

Till frågan om tillfällig förstärkning av socialdepartementets personal, vilken blir aktuell först under budgetåret 1947/48, torde hänsyn böra tagas vid beräklandet av departementets avlöningsanslag för nämnda budgetår.

V. Föredragandens hemställan.

Under återopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att

dels antaga inom socialdepartementet utarbetat förslag till lag om ny indelning av riket i borgerliga kommuner;

dels ock godkänna av mig förordade riktlinjer för nyindelnings genomförande.

Till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan lämnar Hans Maj:t Konungen bifall samt förordnar, att proposition av den lydelse, bilaga till detta protokoll utvisar, skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

Hans Bergström.

*Bilaga.***Kommunindelningskommitténs förslag till****Lag om översyn av rikets kommunala indelning m. m.****§ 1.**

För vinnande av en med hänsyn till de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet lämplig kommunal indelning i riket skall en allmän översyn av den kommunala indelningen äga rum. Föreligger sådan förutsättning för indelningsändring, som angives i 3 § första stycket lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, må därvid i den ordning, som här nedan föreskrives, kommun sammanläggas med en eller flera angränsande kommuner utan hinder av vad i 3 § andra stycket samma lag stadgas.

§ 2.

Utredning för ovan angivna ändamål skall efter Kungl. Maj:ts närmare förordnande för varje län verkställas av länsstyrelsen. Där kommunindelningen icke är ur ovan angivna synpunkter tillfredsställande och fördelar anses kunna vinnas genom sammanläggning av kommuner, har länsstyrelsen att upprätta förslag till ny indelning.

Länsstyrelsen äger att, där så finnes erforderligt, förordna särskild tjänsteman till sitt biträde. Kammarkollegiet må på framställning av länsstyrelsen förordna särskild person att biträda länsstyrelsen vid utredning av särskild fråga.

§ 3.

Innan förslag till ny indelning uppgöres av länsstyrelsen, skola representeranter för kommunerna beredas tillfälle att framföra sina synpunkter inför länsstyrelsen. Förslag till ny indelning skall tillställas av förslaget berörda kommuner för yttrande.

§ 4.

Sedan utredning slutförts, skall länsstyrelsen insända handlingarna i ärendet till kammarkollegiet, som med eget utlåtande och den ytterligare utredning, som befinnes erforderlig, skall underställa ärendet Kungl. Maj:ts prövning.

§ 5.

De kostnader, som föranledas av förfarande enligt denna lag, skola gäldas av allmänna medel. Därom samt om förstärkning av länsstyrelsernas och kammarkollegiets organisation för handläggning av frågor, som avses i lagen, förordnar Konungen.

§ 6.

I övrigt skola bestämmelserna i 1 kap. lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i tillämpliga delar gälla.