

## Nr 19.

Ankom till riksdagens kansli den 4 juni 1946 kl. 4 em.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner m. m. ävensom i ämnet väckta motioner.*

Till konstitutionsutskottets handläggning ha båda kamrarna den 25 april 1946 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 236, däri Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden den 29 mars 1946, föreslagit riksdagen att *dels* antaga nedan intagna förslag till lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner m. m., *dels ock* bifalla det förslag i övrigt, om vars avlåtande till riksdagen föredragande statsrådet hemställt.

Beträffande de skäl, som ligga till grund för Kungl. Maj:ts förslag, får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till propositionen.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft följande inom riksdagen väckta till konstitutionsutskottet hänvisade motioner:

inom första kammaren

nr 299 av herr *Friggeråker m. fl.*,

nr 300 av herr *Mannerskantz m. fl.*,

nr 326 av herr *Näsgård m. fl.*, och

nr 327 av herrar *Ekströmer* och *Arrhén*; ävensom

inom andra kammaren

nr 461 av herr *Hæggbloom m. fl.*,

nr 462 av herr *Svensson* i Stenkyrka *m. fl.*,

nr 498 av herr *Hagård m. fl.*,

nr 499 av herrar *Ståhl* och *Svensson* i Ljungskile samt

nr 500 av herr *Svensson* i Grönvik *m. fl.*

I de likalydande motionerna I: 299 och II: 462 hemställas, att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 236 måtte taga hänsyn till de synpunkter, som i motionen framförts, så att vid den nyindelning av riket i borgerliga kommuner, som i nämnda proposition föreslås, möjlighet beredes att bilda kommuner av nu existerande pastorat, trots att deras invånarantal understiger 2 000, i de fall, där detta kan anses lämpligt och befolkningen själv uttalar sig därför.

I de likalydande motionerna I: 300 och II: 461 föreslås, »att riksdagen måtte besluta uttala *dels* att minimigränsen för sammanslagna kommuner

icke skall tillämpas restriktivt och *dels* att ingen kommun mot sitt bestående skall tvingas ingå i kommunenheter, som omfatta större område än det pastorat kommunen nu tillhör».

I de likalydande motionerna I: 326 och II: 500 hemställas, »att riksdagen vid ställningstagande till i propositionen nr 236 föreslagna huvudriktlinjerna för kommunal indelning måtte uttala

*att* vid indelningsförändringar måtte eftersträvas en kommunal indelning, som icke motverkar en verklig kommunal självstyrelse med bevarande av lekmannainslaget i kommunalförvaltningen;

*att* i överensstämmelse härmed kommunsammanslagningar icke tvångsvis genomföras, som nödvändigöra att förvaltningen väsentligen handhaves genom kommunaltjänstemän;

*att* ingen befolkningssiffra eller liknande bestämmelse fixeras som minimum för en kommun, utan indelningens lämplighet bedömes under samfällt hänsynstagande till alla de faktorer — skattekraft i relation till medelsbehov, folkmängd, läge, kommunikationer, annan administrativ indelning, ev. pastoratsindelning o. s. v. — som äro av betydelse för upprätthållande av en verklig kommunal självförvaltning;

*samt att* beträffande ifrågasatt ändrad kommunindelning betydande hänsyn tages jämväl till förefintligheten av en utpräglad folkmening.»

I de likalydande motionerna I: 327 och II: 498 föreslås, »att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 236 måtte såsom sin mening uttala, dels att minimigränsen för en nybildad kommun bör sättas till 1 500 innevånare, dels att pastoratsindelningen bör läggas till grund för kommunsammanslagningar, även på så sätt, att två eller flera mindre pastorat må sammanslås till en kommun, dels ock att undantag från dessa regler må medgivas, när särskilda skäl därtill äro».

I motionen II: 499 hemställas, att riksdagen vid behandling av proposition nr 236 måtte beakta de i motionen utvecklade synpunkterna om ökad möjlighet att göra undantag från de föreslagna reglerna om den undre gränsen för kommunernas storlek.

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

Till utskottet ha vidare inkommit skrivelser från ett antal kommuner m. fl.

---

## Inledning.

Före tillkomsten av 1862 års kommunalförfattningar handhades de kommunala angelägenheterna i vårt land av socknarna, vilka äro av kyrkligt ursprung. I samma mån som socknens borgerligt kommunala betydelse växte, blev behovet av föreskrifter till närmare reglering av dess självförvaltande verksamhet starkare. I de bestämmelser härom, som funnos intagna i 1817

och 1843 års sockenförfattningar, var emellertid — oaktat de borgerliga ärendena blevo övervägande — samtliga angelägenheters behandling allttjämt förbehållen sockenstämman med dess företrädesvis kyrkliga organisation. Det var delvis kravet på ett åtskiljande av den kyrkliga och den borgerliga stämman, som gav anledning till den nya lagstiftning, vilken innefattas i 1862 års kommunalförfattningar. Genom denna skedde en fullständig utskiftning mellan de kyrkliga och de borgerliga intressena. Härvid avsågs emellertid icke att för någon av dessa båda intressegrupper skapa någon ny indelningseenhet, ehuru frågan om en ändring härutinnan under förarbetena varit under övervägande. Den gamla indelningen i socknar (och städer) bibehölls alltså. Anmärkningsvärt är sålunda, att den nya kommunala lagstiftningen icke gjorde den borgerliga kommunen till en i förhållande till den förutvarande, äldre indelningen självständig områdesenhet; kommunen blev vilande på och beroende av annan indelning. I 1 § i kommunalförordningen för landet fastslogs också uttryckligen som grundregel, att »varje socken på landet utgör för sig en särskild kommun». Från att kommunen alltså varit en av den kyrkliga indelningen avsevärt beroende enhet, löstes detta samband genom 1919 års lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. Men enligt grunderna för denna lagstiftning skall även härefter den kyrkligt och den borgerligt kommunala indelningen i allmänhet inbördes överensstämma; skiljaktigheter dem emellan böra även i fortsättningen endast undantagsvis förekomma. Principen om att varje socken skall utgöra en kommun har därför också kunnat komma till förnyat uttryck i 1 § i 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet.

I anledning av motioner väckta vid 1939 års riksdag hemställde denna (skrivelse nr 387) hos Kungl. Maj:t om utredning av frågan om ändrad lagstiftning, syftande till en rationell kommunindelning.

I konstitutionsutskottets till grund för riksdagens beslut liggande utlåtande, nr 18, yttrade utskottet:

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

Vissa försök hava gjorts att genom lagstiftningsåtgärder undanröja de eljest ogynnsamma verkningarna av förefintligheten av en mångfald små kommuner. Sålunda kunna två eller flera kommuner för handhavande av en kommunal förvaltningsuppgift sammansluta sig till ett kommunalförbund eller förenas till ett fattigvårdssamhälle eller skoldistrikt. Men dels kan kommunalförbundsinstitutionen icke tänkas erhålla en så vidsträckt tillämpning, att olägenheterna med den nuvarande splittringen i en mångfald små kommunala enheter därigenom undanröjas, dels har dess användning i tillämpningen ingalunda visat enbart goda resultat. Förfaringssättet att bilda specialkommuner för handhavande av särskilda förvaltningsuppgifter kan också, om det tillgripes i mera vidsträckt omfattning, äventyra planmässigheten i den kommunala förvaltningen och i längden t. o. m. kommunens fortbestånd såsom bärare av den kommunala självstyrelsen. Genom 1919 års indelningslag hava visserligen skapats ökade möjligheter att sammanslå smärre kommuner, något som också skett i vissa fall. Men mot vederbörande kommuners bestridande är en sådan sammanslagning endast möjlig i en mycket begränsad utsträckning. Däremot banar lagstiftningen i sin nuvarande utformning i viss mån vägen för en ytterligare utveckling i riktning mot en förminskning av kommunernas omfång. Sålunda förekommer det, att de skattekraftiga delarna av landskommuner inkorporeras med städer och köpingar samt att socknar uppdelas på nya kommunalbildningar genom att municipalsamhällen brytas ut till särskilda köpingskommuner.

Utskottet framhöll vidare, att indelningsfrågan visserligen till en del vore föremål för övervägande av vissa kommittéer, men att en allsidig utredning likväl vore av behovet påkallad. Utskottet yttrade beträffande en dylik utredning:

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

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

För att icke ett sammanförande av mindre kommunala enheter till större sådana skall äventyra syftemålet med 1930 års lag om skolstyrelse i vissa kommuner — enligt vilken skolärendena kunna bliva borgerligt kommunala angelägenheter endast i kommuner, som sammanfalla med skoldistrikt — bör vid utredningen även beaktas frågan om en efter de nya kommunala enheterna anpassad skoldistriktsindelning.

I motioner vid 1941 års riksdag väcktes förslag om utredning i syfte dels att förhindra en stympning av landsbygdens kommunala enheter, dels att möjliggöra regleringar inom tätbebyggda områden av landskommunerna utan kommunala nybildningar. Konstitutionsutskottet erinrade i sitt i anledning härav avgivna utlåtande (nr 16) om att nyss nämnda av riksdagen begärda utredning, som jämväl omfattade de i motionerna berörda frågorna, då ännu icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd. Utskottet förväntade emellertid, att nämnda utredning dock skulle komma att påbörjas inom en snar framtid. Med hänsyn härtill och till att de i motionerna berörda frågorna icke syntes böra prövas fristående utan i ett större sammanhang, avstyrkte utskottet bifall till motionerna. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Med anledning av vid 1942 års riksdag väckta motioner hemställde denna i skrivelse (nr 121) till Kungl. Maj:t, att Kungl. Maj:t med det snaraste måtte föranställa om företagandet av ovan angivna av 1939 års riksdag begärda utredning.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 juni 1943 tillkallade chefen för socialdepartementet sju sakkunniga för att utreda frågan om åstadkommande av en mera rationell kommunal indelning och framlägga därav föranledda förslag.

De sakkunniga, som antogo namnet kommunindelningskommittén, nedan kallad kommittén, överlämnade dels i juni 1944 en 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 framlade kommittén i detta betänkande jämväl särskilda förslag rörande landskommunernas förhållande till tätorts- och samhällsbildningen samt angående kommunala samarbetsnämnder. I en särskild volym fogades som bilagor till betänkandet 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, skolöverstyrelsen, lantmäteristyrelsen, socialvårdskommittén, svenska landskommunernas förbund, svenska landstingsförbundet, svenska stadsförbundet samt svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet.

### Behovet av en ny kommunindelning.

I sitt betänkande uttalade kommittén efter att ha redogjort för de skäl, vilka tala för och mot en reform av kommunindelningen:

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 förtroendemen och erforderlig sakkunskap för de kommunala förvaltningsorganen är större. Förvaltningsorganen 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 överhuvud taget 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.

Beträffande de förefintliga möjligheterna att minska olägenheterna av små kommuner framhöll kommittén, att inrättandet av specialkommuner endast i begränsad utsträckning kunnat ske på grund av kommunernas motstånd häremot samt att överflyttandet av vissa primärkommunala uppgifter å landstingen eller staten försvagat primärkommunernas självstyrelse. Föreställningen om sockentraditionens upplösning såsom skäl emot reformens genomförande fann kommittén ej bärande, i synnerhet som församlingsstyrelsen komme att kvarstå oförändrad.

Föredraganden, som i sitt principuttalande ansluter sig till kommitténs uppfattning, betonar särskilt vikten av att vidmakthålla den kommunala självstyrelsen och framhåller därvid:

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 prägla 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 sammanslagning 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 länsstyrelser yttranden omvittnade förhållandet, att efter hand som kommunindelningsreformens innebörd blivit mera känd, motståndet mot den från kommunernas sida minskat, tyder på att detta motstånd ofta varit grundat på känslöskäl, som fått vika, sedan ökade insikter vunnits om reformens allmänna betydelse och dess tänkbara konsekvenser för ortens liv.

**Utskottet.** Svårigheten för de små kommunerna att på ett tillfredsställande sätt självständigt handha vissa förvaltningsuppgifter och det därigenom uppkomna beroendet av staten och landstinget, den ökade känsligheten i skatteavseende samt den icke sällan förekommande svårigheten att erhålla kvalificerad arbetskraft på de kommunala förtroendeposterna utgöra några av de väsentligaste skälen för den år 1939 väckta tanken på en ny kommunindelning. Härtill kommer att de försök som gjorts att undanröja sagda olägenheter, genom bl. a. bildandet av specialkommuner för skolväsen, fattigvård o. dyl., icke vunnit den anslutning som förväntats, och, där ett dylikt förfarande tillämpats, liksom beroendet av högre förvaltningsmyndigheter varit ägnat att försvaga den kommunala självstyrelsen. Den utredning som av kommittén förebragts bestyrker att ett påtagligt reformbehov förefinnes.

Gentemot de betänkligheter, som anförts mot en förstoring av kommunerna, såsom risken för sockentraditionens upplösning, tjänstemannavälde eller en försämrad ekonomisk ställning, ha av såväl kommittén som föredraganden enligt utskottets uppfattning avgörande skäl anförts. Dessa spörsmål komma delvis att nedan närmare upplagas till behandling. Utskottet vill i detta sammanhang endast understryka, att, även om i vissa fall en nyindel-

ning kan innebära ett ingrepp i gamla och traditionsrika kommunenheter, utgör dock reformens huvudsyfte bevarandet av självstyrelsen i former, som kunna tillgodose det nutida samhällets krav. Denna synpunkt har, såsom av flertalet remissyttranden framgår, vunnit förståelse inom kommunerna.

Utskottet vill sålunda uttrycka den uppfattningen, att behovet av en ny kommunindelning till fullo ådagalagts och att därför en reform på området snarast bör genomföras.

### **Kommunernas storlek och gränser.**

Det viktigaste och mest svårlösta problemet vid genomförandet av ny kommunal indelning utgör frågan om kommunernas storlek och gränser.

Kommittén yttrade härom, 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 behöfve 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 viktiga 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 förutsättningar för en tidsenlig utveckling. För pensionsnämndernas uppgifter anger kommittén minimifolkmängden till 2 000—3 000 personer; för hälsovården och byggnadsväsendet anges 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, förordade kommittén att vid sammanslagning av mindre kommuner en kommunstorlek av 2 000—3 500 personer eftersträvades. Den fann dessa storleksgränser böra avse områden med normalt tillväxande eller i stort sett oförändrad folkmängd. Beträffande områden med tendens till fallande folkmängd förordade kommittén, att de an-



givna folkmängdstalen ökade med det tal, som motsvarade den sannolika folkminskningen under de närmaste trettio åren. Om folkmängden visade en stigande tendens, som överskredede medeltalet för svensk landsbygd, borde 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, varvid dock den lokala opinionens önskemål måste tillmätas stor betydelse. Beträffande avvikelserna nedåt anfördes, 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 framhöll 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 borde enligt kommitténs mening även vissa andra synpunkter uppmärksammas. Kommittén erinrade härutinnan om den naturliga med grannskapet sammanhängande samhörigheten, om betydelsen av att anknyta till bestående indelningsenheter och gränser samt om den hänsyn, som borde 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 invånarantal skulle sättas väsentligt högre än enligt betänkandet. Även minimigränsen har av en del myndigheter ansetts väl låg. Förslag ha även framlagts att minimisiffran skulle sänkas. Ävenså har understrukits, att vid kommunindelningen hänsyn borde tagas till omständigheterna i varje särskilt fall.

Efter att ha framhållit, att en schablonmässig lösning av frågan om kommunernas storlek vore utesluten, yttrar föredraganden fortsättningsvis:

Det bör visserligen fasthållas, att den föreslagna reformens huvudsyfte är att åstadkomma lämpliga förvaltnings- och självstyrelsenheter 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 normal storlek för kommunerna fastställs, vilken bör eftersträvas, och att ett visst minimum för storleken angives, vilket icke utom i särskilda undantagsfall bör få underskridas.

Beträffande kommunernas normalstorlek anför föredraganden:

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 flerstades uttalade rekommendationer övervägas att skapa kommuner med högre folkmängd. Den lokala opinionens önskemål synes dock i sådana fall böra tillmätas stor betydelse.

Med avseende å den av kommittén föreslagna nedre gränsen för kommunernas storlek uttalar föredraganden:

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 tillräddlig. 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.

Till de av kommittén framförda synpunkterna i fråga om det skatteunderlag, som bör eftersträvas vid nyindelningen, ansluter sig föredraganden, som härom yttrar:

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.

Föredraganden yttrar vidare:

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.

**Utskottet.** I likhet med föredraganden anser utskottet det icke vara möjligt att finna en för alla fall och ur alla synpunkter tillfredsställande norm för kommunernas storlek. En schablonmässig lösning av storleksfrågan vid nyindelningen bör därför icke förekomma. Det sagda hindrar emellertid icke att vissa normerande riktlinjer böra fastslås, vilka vid en nyindelning säkerställa att likartade principer komma i tillämpning inom hela riket och garantera att reformens huvudsyfte uppnås, nämligen att kommunerna erhålla en sådan storlek att de göras lämpade som fristående förvaltnings- och självstyrelsenheter med hänsyn till samtliga en kommun åvilande arbetsuppgifter.

Mot de riktlinjer, som av föredraganden i anslutning till kommittén uppdragits för normalstorleken å kommunerna, har utskottet intet att erinra.

Den föreslagna minimigränsen på 2 000 innevånare och kravet på ett skatteunderlag å 8—10 000 skattekronor finner utskottet med iakttagande av vad här nedan anföres godtagbara. Utskottet har sålunda icke kunnat tillstyrka de i motionerna I: 326 och II: 500 samt II: 499 framlagda förslagen, att ingen befolkningssiffra eller liknande bestämmelse fixeras som minimum för en kommun. Detsamma gäller i motionerna I: 327 och II: 498 framställt yrkande, att minimigränsen bör sättas till 1 500 innevånare.

Ehuru utskottet som ovan sagts ansluter sig till tanken på en fixerad minimigräns vill utskottet, bland annat i anledning av ovan angivna motioner, betona, att denna gräns icke kan bli undantagslös. Icke blott ökommuner eller kommuner med jämförliga kommunikationssvårigheter kunna bilda undantag från minimiregeln, utan även i andra fall, där mera betydande olägenheter skulle uppkomma genom en sammanslagning, böra avvikelser från den uppställda regeln kunna äga rum. Huruvida en kommun med mindre innevånareantal än 2 000 kan anses äga förutsättning att på ett tillfredsställande

sätt fylla de anspråk, som böra ställas på en kommunal förvaltnings- och självstyrelseenhet, må i förekommande fall prövas med hänsyn tagen icke blott till befolkningstal och skatteunderlag utan även till andra faktorer såsom geografiska betingelser, bebyggelser och kommunikationsförhållanden, existerande indelningar, befintligheten av lämpligt beläget administrativt centrum, de ekonomiska och kulturella förbindelsernas inriktning m. m. I de fall då fråga uppkommer om sammanläggning av stad eller köping med landskommun bör vid ställningstagande till ifrågasatt indelningsändring särskild hänsyn tagas till de speciella omständigheter, som därvid kunna tala för bibehållandet av gällande indelning.

I fråga om pastoratsindelningens betydelse vid indelningsreformens genomförande har i motionerna I: 300 och II: 461 samt I: 299 och II: 462 hemställts, att ingen kommun mot sitt bestridande skall kunna tvingas ingå i kommunenheter som omfatta större område än det pastorat kommunen tillhör. I motionerna I: 327 och II: 498 har vidare föreslagits, att pastoratsindelningen lägges till grund för kommunsammanslagningar, dock på så sätt, att två eller flera mindre pastorat må sammanslås till en kommun. Utskottet vill i anledning härav framhålla, att pastoraten äro mycket växlande till sin storlek och att de olika kommunerna inom pastoraten understundom äro så belägna i förhållande till varandra, att de icke äro lämpade att bilda en borgerlig förvaltningsenhet. I de fall då gamla indelningsgränser, sålunda även pastoratsgränserna, kunna följas, har emellertid såväl kommittén som föredraganden framhållit det önskvärda uti att så sker. Utskottet ger sin anslutning till dessa uttalanden.

Att såsom flertalet motionärer framhållit, nödig hänsyn skall tagas till förefintligheten av en utpräglad folkmening har klargjorts genom uttalanden av kommittén och föredraganden. Utskottet anser det självklart, att hänsyn tages till en bestämd folkmening inom berörda kommuner så långt detta är förenligt med reformens huvudsyfte och i de enskilda fallen en lämplig indelning kan åstadkommas. Införandet av veloränt för kommunerna gentemot indelningsförslag är däremot enligt utskottets mening icke förenligt med förslaget karaktär av allmän reglering.

I motionerna I: 326 och II: 500 hemställes, att vid indelningsförändringar måtte eftersträvas en kommunal indelning, som icke motverkar en verklig kommunal självstyrelse med bevarande av lekmannainslaget i kommunalförvaltningen, samt att i överensstämmelse härmed kommunsammanslagningar icke tvångsvis genomföras, som nödvändiggöra att förvaltningen väsentligen handhaves genom kommunaltjänstemän. Utskottet vill i anledning härav understryka vad kommittén och föredraganden uttalat i denna sak. Vid de fall av sammanläggning, varå motionärerna syfta, bliva i regel de nybildade kommunerna icke av sådan storlek, att förvaltningen under alla förhållanden kräver anställandet av kommunala tjänstemän. Det må erinras om att betydligt större kommuner än som här äro i fråga icke anlita tjänstemän utan i stället lämna ersättning till en eller flera kommunala förtroendemän, som handhava vissa förvaltningsuppgifter, medan andra mindre kommuner

anlita heltidsanställda tjänstemän. Även efter genomförandet av nyindelningen lär det kommunala förvaltningsarbetet komma att organiseras olika också inom kommuner av samma storleksordning. Utskottets ovan gjorda uttalanden rörande de hänsyn, som böra tagas vid sammanförandet av kommuner, sammanfalla i övrigt till stor del med vad motionärerna anfört.

### **Förfarandet vid sammanläggning av kommuner.**

Till grund för förfarandet vid den nya kommunindelningen har kommittén framlagt förslag till lag om översyn av rikets kommunala indelning m. m. Kommittén yttrade härom, att även om lagen den 18 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning formellt gäve Kungl. Maj:t befogenhet att genomföra en allmän revision av den kommunala indelningen, en så genomgripande förändring icke borde vidtagas utan riksdagens godkännande, då 1919 års lag torde syfta uteslutande på lokalt begränsade indelningsändringar. Då reformen vore av engångskaraktär, måste det ur flera synpunkter anses olämpligt att inrymma bestämmelserna i den gällande indelningslagen.

Rörande tillvägagångssättet vid reformens genomförande föreslog kommittén, att Kungl. Maj:t uppdrog 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, överlämna förslagen med eget utlåtande till Kungl. Maj:t, som skulle ha att besluta i de särskilda indelningsärendena.

Kommittén ansåg, 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 ansågs böra meddela erforderliga närmare föreskrifter rörande förfarandet och därvid även bestämma den tid, inom vilken indelningsreformen skulle vara genomförd. Kommittén betonade, att tiden för förslagets upprättande icke borde tillmätas för knapp.

Beträffande förfarandet i övrigt framhöll kommittén angelägenheten av att indelningsändringen genomfördes så snart ske kunde. För att utredningsarbetet skulle kunna bedrivas utan onödig tidsutdräkt och i stort sett oberoende av det löpande länsstyrelsearbetet finge länsstyrelserna beredas nödig förstärkning av 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 enhelliga linjer syntes det kommittén, att länsstyrelser-

nas 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 uttalade vidare, 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 länsstyrelserna uppgjorde det förslag till nyindelning, varöver kommunernas beslutande organ borde höras genom handlingarnas remittering.

Ur förtroendesynpunkt ansåg kommittén det vara synnerligen värdefullt, att representanter för de kommunala intressena erhöle tillfälle att deltaga i ärendenas behandling i kammarkollegiet, och föreslog, att två av Kungl. Maj:t utsedda personer med praktisk erfarenhet från kommunalt arbete skulle ingå i den avdelning av kammarkollegiet, som skall handlägga dessa ärenden.

Föredraganden, som ansluter sig till kommitténs uppfattning rörande riksdagens medverkan, finner lämpligt, att en särskild lag rörande nyindelning av riket i borgerliga kommuner utfärdas rörande reformens genomförande. Genom tillägg till kommitténs förslag till 1 § att hänsyn bör tagas, förutom till de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet, även till »förhållandena i övrigt», vill föredraganden förebygga, att lagtexten tages till intäkt för en i huvudsak schablonmässig indelning i förvaltningsområden efter enbart folkmängd och skatteunderlag.

Föredraganden yttrar vidare:

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 indelningsslagen. 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.

Med avseende på förfarandet vid översynen i de delar, varom lagen icke är avsedd att giva bestämmelser, betonar föredraganden vikten av att representanter för kommunerna på ett tidigt stadium orienteras i frågan, att personlig kontakt upprätthålles mellan utredningsmän och kommunrepresentanter, att representanter för de kommunala intressena böra beredas tillfälle att deltaga vid ärendenas behandling inom kammarkollegiet samt att samråd med landstingens förvaltningsutskott bör äga rum. Föredraganden biträder vidare kommitténs förslag om anordnandet av en central informationskonferens för länsstyrelsernas vederbörande befattningshavare samt ansluter sig till tanken att indelningsändringarna genomföras i ett sammanhang inom hela riket, varvid dessa skola träda i kraft den 1 januari 1950.

**Utskottet.** De skäl, som av kommittén och föredraganden anförts för tillskapandet av en särskild lag för reformens genomförande, finner utskottet bärande. Av betydelse synes det utskottet härvid vara, att det av lagtextens formulering klart framgår, att fråga är om sammanläggningar av hela kommuner, medan vid eventuella delningar av kommuner, även då de företagas i samband med reformen, 1919 års lag skall tillämpas. För att detta förhållande må tydligt framträda i lagtexten föreslår utskottet vissa formella jämkningar av det i propositionen intagna förslaget.

Som ovan nämnts framhåller föredraganden betydelsen av samrådet vid nyindelning med landstingens förvaltningsutskott med hänsyn till landstingens intresse av indelningens verkan på bland annat folktandvården, distriktsvården, dispensärvården, den förebyggande mödra- och barnavården, barnmorskeväsendet och den sociala hemhjälpsverksamheten. Denna förvaltningsutskottets medverkan synes utskottet vara av sådan vikt, att den bör förekomma icke blott under utredningsarbetet utan även i den form, att i lagen föreskrives att förvaltningsutskottet, i likhet med kommunerna, bör lämnas tillfälle att avgiva yttrande över det i lagförslagets 3 § omnämnda preliminärförslaget från länsstyrelsen. Utskottet har i enlighet härmed föreslagit tillägg av sådan innebörd till nyssnämnda paragraf.

Reformens slutliga genomförande har beräknats till den 1 januari 1950. Hur önskvärt det än vore att nyindelningarna kunde avslutas vid en tidigare tidpunkt, lär det av praktiska skäl knappast vara genomförbart. Med hänsyn till reformens engångskaraktär finner utskottet lämpligt, att lagen tidsbegränsas. Tidpunkten då lagen upphör att gälla bör utsättas till utgången av år 1951, då den i lagen avsedda nyindelningen bör vara genomförd i sin helhet.

Vad härefter angår de riktlinjer rörande förfarandet, vilka ej inrymts i själva lagförslaget, vill utskottet understryka betydelsen av lekmanrepresentanters medverkan. Utskottet finner det angeläget att dessa om möjligt utses i så god tid, att de kunna närvara vid den informationskonferens, som avses komma att inleda indelningsarbetet. Utöver de föreslagna två lekmanrepresentanterna bör emellertid enligt utskottets mening en av Konungen

utsedd representant för varje län deltaga vid beredningen inom kammarkollegiet av de förslag, som röra länet. Vid ärendenas behandling finner utskottet lämpligt, att detta sker i kollegial form, varvid de fasta representanterna, men ej den tillfällige länsrepresentanten, skola deltaga i besluten.

Emot vad i övrigt anförts med avseende å förfarandet vid översynen har utskottet infet att erinra.

### **Ekonomiska uppgörelser mellan kommunerna.**

Enligt kommittén borde vad i indelningslagen stadgas om ekonomiska uppgörelser mellan kommunerna vid indelningsändring i tillämpliga delar böra gälla vid den allmänna revisionen 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 försumrats.

Beträffade donationer borde, enligt kommittén, donators vilja respekteras, med möjlighet för Kungl. Maj:t att vid behov jämka donationsbestämmelser. Kommittén framhöll, att man därför vid nyindelningen borde 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 ursprungligen avsedda syfte och område i överensstämmelse med donationsbestämmelserna. Kommittén fann emellertid, att de genom kommunsammanslagningen ändrade förhållandena med nödvändighet måste medföra vissa rättsliga och organisatoriska förändringar även i avseende å donationerna. Kommittén framhöll, 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.

Uppdraget att handhava donationerna borde enligt kommittén överflyttas på de nya kommunala organen. För att öka inflytandet från den kommundel, som donationsfonden avsåge, kunde nämnden (styrelsen etc.) vid behandling av ärenden rörande fonden förstärkas med en eller flera av kommunens beslutande organ utsedda särskilda ledamöter från kommundelen.

Vad härefter anginge de ekonomiska uppgörelserna mellan kommunerna hävdade kommittén, att någon ersättningskyldighet mellan de ursprungliga kommunerna på grund av förändrad ekonomisk ställning genom sammanslagningen i princip icke borde förekomma.



Kommittén fann 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.

Föredraganden har med avseende å donationsfonderna yttrat följande:

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 skäliga 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 skilda omständigheter därtill föranleda».

I fråga om kommuns ersättningsskyldighet vid fall av åtgärder i syfte att å den nya kommunen överföra kostnader, för vilka den ursprungliga kommunen bort svara, har föredraganden, under framhållande att indelningslagen ej borde täcka alla sådana fall, i sitt lagförslag intagit bestämmelser härom i 5 § andra stycket.

**Utskottet.** I förevarande sammanhang vill utskottet understryka vad som av såväl kommittén som föredraganden anförts beträffande donationsfondernas användning, nämligen att donators vilja så långt möjligt är bör respekteras. Även i fråga om andra tillgångar, vilka tillhöra kommun som blir föremål för sammanläggning, kan i visst fall anses skäligt att hänsyn tages till anknytningen till denna. Att vissa regler givas för att förhindra att kommun i samband med sammanläggning söker övervältra kostnader å den nybildade kommunen, är med hänsyn till den senares intressen skäligt. Utskottet vill dock uttala som sin uppfattning, att bestämmelserna härom tillämpas med varsamhet.

### Övriga riktlinjer.

Med avseende på indelningsreformens inverkan på *skoldistriktet* uttalade kommittén, att dessa såvitt möjligt borde sammanfalla med de nybildade större kommunerna. För sådant ändamål fann kommittén vissa ändringar i lagen om skolstyrelse i vissa kommuner, folkskolestadgan, lagen om församlingsstyrelse, lagen om kommunalstyrelse på landet m. fl. författningar önskvärda. Föredraganden anför, att dessa ändringar torde få anmälas i annat sammanhang av chefen för ecklesiastikdepartementet.

De särskilda åtgärder, som borde vidtagas för att *underlätta genomförandet av nyindelningen och undanröja olägenheter under övergångstiden* bestode enligt kommittén dels av statsbidrag (övergångsbidrag) för utjämning av mera kännbara skattehöjningar och dels av åtgärder för att underlätta samfärdseln och öka samhörigheten inom de nybildade kommunerna.

Övergångsbidraget skulle anpassas så, att skatteökningen för skattedragarna inträdde successivt med 50 öre vart annat år. Kostnaderna för övergångsbidragen uppskattades under första och andra året inom samtliga län till högst 2 à 3 miljoner kronor årligen.

Underlättandet av samfärdseln och ökandet av samhörigheten skulle enligt kommittén vinnas genom förbättringar och anpassning av vägnätet, omreglering av telefontaxeområdena samt anordnandet av offentliga samlingslokaler, bygdegårdar och dylikt.

Emot vad kommittén sålunda föreslagit har *föredraganden* i princip icke något att erinra, men framhåller att Kungl. Maj:t bör äga befogenhet att avgöra, huruvida övergångsbidrag böra utgå eller ej bland annat i det fall, att den lägre utdebiteringen beror på sådana förhållanden, som föranleda ersättningsskyldighet till den nybildade kommunen.

Med avseende på *namnfrågan* anför kommittén, mot vilken *föredraganden* ej funnit något att erinra:

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 »Brättensby och Landa». Då flera än två kommuner sammanslås, blir i regel en uppräknig av samtliga namn alltför otymplig.

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 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 självfallet 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.

*Organisationskostnaderna* för reformens genomförande beräknas till sammanlagt 544 000 kronor och avse kostnader för informationskonferens, utredningsarbete inom länsstyrelserna, personalförstärkning inom kammarkollegiet och socialdepartementet samt för kommunalfullmäktigeval, anvisningar rörande de nya kommunernas organisation och dylikt.

**Utskottet.** En överensstämmelse emellan skoldistriktet och de nybildade kommunerna bör enligt utskottets mening eftersträvas. På detta spörsmål finnes emellertid för närvarande icke anledning att närmare ingå med hänsyn till pågående utredning i ämnet.

I fråga om de föreslagna övergångsbidragen vill utskottet förorda, att de fall, där dessa icke skola utgå begränsas till att avse kommuner, vilka ålagts ersättningsskyldighet till den nybildade kommunen på grund av åtgärder eller underlåtenhet i syfte att å denna överföra vissa kostnader.

Utskottet vill vidare understryka betydelsen av att kommunikationsförhållandena anpassas till de nybildade kommunerna, varigenom en naturlig samhörighet inom den nybildade kommunen kan komma till stånd.

I den säkerligen ofta svårlösta namnfrågan finner utskottet de av kommittén angivna riktlinjerna kunna tjäna till vägledning.

Beträffande de framlagda kostnadsberäkningarna har utskottet icke något att erinra.

Under hänvisning till vad i det föregående anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen, med förklarande att Kungl. Maj:ts förvarande proposition ej kunnat i oförändrat skick bifallas, i anledning av sagda proposition ville

a) för sin del antaga följande såsom *utskottets förslag* be-tecknade

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

## 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.

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

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.

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

## 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 §.

Fastställes 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

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

(Kungl. Maj:ts förslag.)

(Utskottets förslag.)

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1946 och gäller till och med den 31 december 1951.

b) godkänna de av utskottet ovan förordade riktlinjerna för nyindelningens genomförande.

2) att motionerna

a) I: 299 och II: 462,

b) I: 300 och II: 461,

c) I: 326 och II: 500,

d) I: 327 och II: 498 samt

e) II: 499

i den mån de icke blivit besvarade genom vad utskottet ovan under 1) hemställt, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 4 juni 1946.

På konstitutionsutskottets vägnar:

JONES ERIK ANDERSSON.

Närvarande: herrar *Jones Erik Andersson, Källman\**, *Herlitz, Karl August Johanson, Björck, John Gustavson\**, *John Sandberg, Söderdahl\**, *Per Olofsson\**, *Hjalmar Nilsson\**, *Thorell, Fast, Nordström i Torsby\**, *Nolin, Hällgren, Spångberg, Jonsson i Haverö, Hansson i Skediga, Hægglom och Larsson i Stockholm.*

\* Ej närvarande vid justeringen.

### Reservationer:

1) av herr *Hægglom*, som med instämmande av herr *Björck* ansett, att utskottets uttalande å s. 11—13 bort ha följande lydelse:

I likhet med — — — åvilande arbetsuppgifter.

Mot de — — — att erinra.

Den föreslagna minimigränsen på 2 000 innevånare och ett skatteunderlag å 8—10 000 kronor har utskottet ej kunnat godtaga. Även mindre kommuner lära på ett tillfredsställande sätt kunna självständigt omhänderha dem åliggande förvaltningsuppgifter och erhålla kvalificerade personer å förtroendeposterna. Det synes dock icke möjligt att helt frångå bestämmelser om fixerad minimigräns, därest icke reformens grundtanke i tillämpningen skall äventyras. Med hänsyn härtill torde den i motionerna I: 327 och II: 498 föreslagna minimigränsen på 1 500 innevånare och ett däremot svarande skatteunderlag vara lämpligt avvägda. Med dessa utgångspunkter kommer nyindelningens genomförande i ett stort antal fall att underlättas utan att de nybildade kommunerna därför skulle bliva ur stånd att lösa sina uppgifter. De i motionerna I: 326 och II: 500 samt II: 499 framlagda förslagen att ingen befolkningssiffra fixeras som minimum för en kommun kan utskottet med hänsyn till vad nu anförts icke biträda.

Ehuru utskottet — — — äga rum. Huruvida en kommun med mindre innevånarantal än 1 500 kan anses äga förutsättning att på ett tillfredsställande sätt fylla de anspråk, som böra ställas på en kommunal förvaltnings- och självstyrelseenhet, må i förekommande fall prövas med hänsyn tagen icke blott till befolkningstal och skatteunderlag utan även till andra faktorer, såsom geografiska betingelser, bebyggelse och kommunikationsförhållanden, existerande indelningar, befintligheten av lämpligt beläget administrativt centrum, de ekonomiska och kulturella förbindelsernas inriktning m. m. I de fall — — — gällande indelning.

I fråga — — — dessa uttalanden.

Att såsom — — — allmän reglering.

I motionerna — — — motionärerna anför.

2) av herr Larsson i Stockholm, som med instämmande av herr Björck anförde:

Enligt 1919 års lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning har Kungl. Maj:t en vidsträckt befogenhet att företaga ändringar i den kommunala indelningen. Såsom kommittén anförde torde ej heller något formellt hinder föreligga för Kungl. Maj:t att förordna om sammanläggning av kommuner även emot kommuns bestridande, därest en sådan sammanläggning med hänsyn till olägenheterna av den nuvarande kommunindelningen skulle finnas påkallad av ett betydande allmänt behov.

Emellertid anses en reform av så betydande omfattning som en allmän revision av den kommunala indelningen, med så vittgående och i hävdvunna förhållanden ingripande konsekvenser, icke böra vidtagas, utan att riksdagen i ett principbeslut uttalat sig för densamma och godkänt de huvudsakliga riktlinjerna för reformen. I anslutning härtill har i propositionen framlagts förslag till särskild lag om nyindelning av riket i borgerliga kommuner. Denna lag är begränsad att avse sammanläggningar av kommuner, medan däremot vid delningar av kommun, också där sådana företagas i samband med den nu förestående reformen, 1919 års lag skall gälla.

Även om den nya lagen är av engångskaraktär och, enligt utskottets föreliggande förslag, upphör att gälla med utgången av år 1951, komma kommunala indelningsändringar under de närmaste åren alltså att få bedömas efter tvenne, parallellt gällande lagar. Dessa lagar skilja sig därjämte på en principiellt viktig punkt.

I 1919 års lag, 3 § andra stycket, stadgas bland annat, att om indelningsändringen medför avsevärd olägenhet för därav berörd kommun, så må mot kommunens bestridande därom förordnas allenast i det fall den finnes vara påkallad av ett betydande allmänt behov. Huruvida ett sådant behov är förhanden, prövas av Kungl. Maj:t med ledning av i lagen — såsom exempel — angivna allmänna förutsättningar.

Enligt den nu föreslagna lagen kunna kommunsammanläggningar genomföras utan hinder av det nyss angivna stadgandet. Kungl. Maj:t har sålunda lämnats helt fri prövning och kommuns bestridande av ifrågasatt sammanläggning har icke någon rättslig verkan.

Under den nya lagens giltighetstid skulle sålunda det både formellt och sakligt egendomliga förhållandet kunna uppstå, att därest vid den förestående indelningsrevisionen ifrågasättes *delning* av kommun, eventuellt därjämte överflyttning av sålunda utbruten del till annan kommun, och därvid någon av de berörda kommunerna motsätter sig sådan ändring, denna kan genomföras allenast om den, vid skärpt prövning av förutsättningarna, finnes vara påkallad av ett »betydande allmänt behov». En kommuns bestridande av en föreslagen *sammanläggning* med annan kommun skulle däremot icke hava någon motsvarande rättslig verkan. Kommun skulle sålunda åtnjuta ett särskilt rättsskydd mot mindre ingrepp, men däremot sakna sådant skydd gentemot en ändring, som innebure dess fullständiga upphörande såsom egen förvaltningsenhet.

Denna konstruktion av den nya lagstiftningen synes ologisk och torde böra undvikas genom att kommuns vilja vid den förestående reformen tillmätas samma betydelse som enligt 1919 års lag.

I sitt remissyttrande över kommittéförslaget har även kammarkollegium ifrågasatt lämpligheten och behovet av den föreslagna inskränkningen i kommuns normala ställning vid en indelningsändring. Då kommittén otvivelaktigt visat — anför kollegiet — att reformen representerar ett betydande allmänt behov, kan ett bestridande från en kommuns sida ej hindra erforderliga sammanläggningar, även om detta bestridande bibehölles vid sin verkan enligt indelningslagen. Kommunens vilja skulle emellertid därmed icke bliva betydelslös. För nyindelningen kunna säkerligen olika alternativ ifrågakomma, och om de berörda kommunerna föredraga något av dessa och motsätta sig de andra, synas önskemålen i görligaste mån böra respekteras. Så svårbedömda som dessa frågor torde visa sig vara, synes det, enligt kollegiets mening, icke berättigat att avskaffa det skydd, som indelningslagen lämnar för kommunernas önskemål. Visserligen skulle man med de av kommittén föreslagna bestämmelserna kunna snabbare genomföra indelningsändringarna, men med hänsyn till reformens betydelse på lång sikt synes grundligheten vid prövningen böra sättas framför snabbheten. Kammarkollegiet är därför benäget att tillråda, att kommunens bestridande bibehålles till sina verkningar enligt indelningslagen.

I propositionen har, ehuru med vissa ändringar, kommitténs lagförslag följts. Gentemot kammarkollegiet har föredraganden anmärkt, att därest det kommunala bestridandet bibehölles vid sin verkan enligt indelningslagen, skulle vid val mellan olika alternativ en kommuns bestridande kunna tänkas få den verkan, att det ur allmän synpunkt mest fördelaktiga alternativet icke finge genomföras. För en helt fri prövning av ärendet talade även det förhållandet, att en nyindelningsfråga ofta torde komma att beröra ett större område, och att olika ifrågasatta indelningsändringars sammanhang med varandra också talade för att man vid den allmänna indelningsrevisionen icke kunde taga lika stor hänsyn till enskilda kommuners bestridande som vid lokala indelningsändringar.

Det i propositionen i enlighet härmed framlagda lagförslaget har av utskottet utan ändring i förevarande avseende tillstyrkts. I sin motivering uttalar utskottet emellertid, att vid genomförandet av indelningsrevisionen nödig hänsyn bör tagas till förefintligheten av en utpräglad folkmening så långt detta är förenligt med reformens huvudsyfte. Utskottet anser lika med Kungl. Maj:t, att en vetorätt i någon form för kommunerna icke låter sig förenas med den karaktär av allmän reglering, som förslagen till indelningsändringar måste erhålla.

De skäl, som sålunda anförts för en principiell avvikelse från grunderna för 1919 års indelningslag, synas icke övertygande. Det torde, såsom kammarkollegium framhållit, vara uppenbart, att en kommuns upplösning genom sammanläggning med annan kommun innebär en avsevärd olägenhet för densamma, som kan vara väsentligt större än den olägenhet, som kan upp-



komma vid delning av kommun eller vid andra, mindre omfattande, lokalt betonade indelningsändringar. I de senare fallen gäller enligt 1919 års indelningslag ett särskilt skydd för kommunen, låt vara icke av absolut art. En sådan ordning synes ock bäst överensstämma med grunderna för den kommunala självstyrelsen och bör följaktligen gälla även vid genomförandet av den nu förestående reformen.

Väl är det riktigt, att om hänsyn i enlighet med 3 § indelningslagen skall tagas till kommunens bestridande, prövningen vid en allmän nyindelning kan komma att te sig mera komplicerad, än då en indelningsändring allenast berör en eller två kommuner. Men såsom kammarkollegium framhåller kan detta ingalunda utgöra ett hinder för att jämväl regleringar av det förra slaget bedömas efter samma grunder som lokalt betonade indelningsändringar. Vid val mellan olika, i och för sig acceptabla alternativ kunna förhållandena vara sådana, att den inställning vederbörande kommuner intagit bör få vara utslagsgivande.

Med åberopande av vad sålunda anförts, hemställes, att första paragrafen i den föreslagna nya lagen måtte givas följande ändrade avfattning:

#### 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.

*I anledning av översynen må, när förhållandena därtill föranleda, kommuner sammanläggas med varandra. Motsätter sig kommun sådan sammanläggning, må därom förordnas, endast då densamma finnes vara av betydande allmänt behov påkallad. Såsom sådant behov skall anses, att en med hänsyn till de i första stycket här ovan angivna omständigheterna lämplig kommunindelning icke kan utan sammanläggningen vinnas.*

---