

Nr 147.

Av herr Elofsson, Gustaf, *angående vissa ändringar i lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.*

Vid olika tillfällen ha under senare år frågor rörande den primärkommunala indelningen bragts under riksdagens prövning. Av utomordentlig betydelse har härvid varit det beslut, som efter vederbörlig utredning fattades vid 1946 års riksdag om genomförandet av ändrad indelning av riket i borgerliga primärkommuner. Genomförandet av detta beslut, den kommunala indelningsreformen, pågår f. n. Även i andra sammanhang har emellertid riksdagen haft att taga ställning till kommunala indelningsfrågor. År 1945 och 1947 väcktes sålunda motioner i vilka med växlande motiveeringar yrkanden restes om en översyn av den så att säga ordinarie indelningspraxis, som utvecklats med stöd av 1919 års lag om ordning och villkor för ändring av riket i kommunal och ecklesiastik indelning. Motionerna, som avsågo spörsmål av särskilt intresse för landskommunerna, avstyrktes emellertid av vederbörande utskott och avslögs av riksdagen. Till denna utgång torde motionsyrkandenas utformning ha bidragit. I 1945 års motioner, I: 214 och II: 345, hemställdes sålunda att kommunindelningskommittén, vilken då ännu var verksam, skulle beredas tillfälle att utreda frågan om det kunde vara nödvändigt i den utsträckning som skedde med stad inkorporera stora landsbygdsområden, som icke ägde betydelse för stads framtida utveckling. 1947 års motioner, I: 220 och II: 266, utmynnade åter i yrkanden om skrivelse till Kungl. Maj:t med visst uttalande rörande sammanläggning av rena landsbygdsområden med stad eller köping. Vid intetdera tillfället påkallades alltså ändringar i 1919 års kommunala indelningslag, något som också påpekades av vederbörande utskott i deras avstyrkande utlåtanden. Men vid den remissbehandling, som 1947 års motioner underkastades, framfördes åtminstone från ett håll, från Svenska landskommunernas förbunds styrelse, en förhållandevis skarp kritik både mot innehållet i 1919 års indelningslag och den praxis som med stöd av lagen utbildats. Nämnade förbundsstyrelsens utlåtande refererades endast i mindre utdrag i utskottsutlåtandena. Det har sedermera i sin helhet offentliggjorts i Landskommunernas tidskrift, 1947, häfte 6.

Det skulle föra för långt att här återge hela det av Landskommunernas förbunds styrelse avgivna utlåtandet eller ens dess ledande tankegångar. För vårt ändamål synes det också vara tillräckligt med en hänvisning till

detta numera i sin helhet för allmänheten i tryck tillgängliga utlåtande, där en enligt vårt sätt att se övertygande kritik riktas mot såväl den nuvarande utformningen av gällande primärkommunal indelningslagstiftning som den praxis som utvecklats sig med stöd av denna lagstiftning. Vad där anföres synes i och för sig motivera att spörsmålet om den framtida kommunala indelningspolitikens utformning blir föremål för en grundlig utredning. I sig själv är detta knappast ägnat att förvåna. 1919 års kommunala indelningslag var resultatet av ett stadskommunalt initiativ och tillkom väsentligen för att tillrättalägga stadsbildningens problem. Sedan dess ha helt andra problemställningar fått aktualitet. 1946 års kommunala indelningsreform har sålunda bl. a. till syfte att genom en radikal förändring i landsbygdens kommunindelning för en avsevärd tid framåt göra kommunindelningen oberoende av den fortgående folkströmmen till städerna. Karakteristiskt är att medan skatteunderlaget och invånarantalet i efter en indelningsändring kvarblivande kommunenheter enligt 1919 års lag endast tillmätas underordnad betydelse sagda faktorer blivit ledstjärnor för 1946 års kommunala indelningsreform. Det starka understrykandet av beskattningsunderlagets och invånarantalets betydelse för en rationell kommunbildning innebär enligt vårt förmenande ett avgjort framsteg hos 1946 års engångsreform jämförd med 1919 års lagstiftning. Det gäller emellertid att göra dessa tankegångar fruktbara även inom området för den ordinarie indelningspolitiken. Det förefaller oss sålunda som den avgörande frågeställningen vid uppkommande indelningsändringsärenden borde vara: var behövs det skatteunderlag, som det omstridda området representerar, bäst, i exkorporeringskommunen eller inkorporeringskommunen? Man bör dock komma ihåg att exkorporeringskommunens möjligheter att bedriva en självständig kommunalpolitik alltid måste vara beroende av dess skatteunderlag. Den ofta påtalade låga kommunala standarden på landet finner i regel sin förklaring i ett otillfredsställande skatteunderlag. Frånrycks en landskommun ytterligare skatteunderlag genom stads- eller köpingsinkorporering eller köpingsutbrytning betyder detta i första rummet att möjligheterna att genom standardförhöjning motverka landsbygdens avfolkning minska. Vidare bli möjligheterna att taga kommunala initiativ i ärenden där staten icke lämnar bidrag reducerade, något som betyder en motsvarande reduktion av fältet för lokalkommunal självstyrelse i mera egentlig mening. Den indelningspolitik, som myndigheterna på senare tid slagit in på genom att för att undvika sådana olägenheter sammanlægga hela landskommuner med städer eller köpingar, medför å andra sidan att utsikterna för landsbygdens befolkning att göra sina meningar hörda inom den bildade storkommunen förminskas och leder dessutom allmänt sett till ett försvarande av denna bygds politiska ställning inom landet. Kommunindelingskommittén (huvudbetänkande, s. 341) framhåller med all rätt att denna metod resulterar i att städerna inom sina gränser få vidsträckta områden

av ren landsbygdskarakter. På grund av sin glesa befolkning bli dessa svagt representerade i stadens beslutande organ och få ofta åtnöjas med en styvmoderlig behandling. Förlusten av en ideell faktor, landsbygdens kommunala självstyrelse, får här liksom i många andra fall materiella nackdelar till följd. Resultatet blir fortsatt uttunning av de landsbygdsbetonade ytterområdenas befolkning genom inflyttning mot stadens kärna eller till andra bättre vårdade stadsområden.

I anslutning till synpunkter som framförts av landskommunernas förbunds styrelse i ovannämnda yttrande vilja vi också framhålla hurusom de i 3 § kommunala indelningslagen uppställda allmänna förutsättningarna för indelningsändring i själva verket gynna stadssamhällena på kommunernas bekostnad. Då det exempelvis i nämnda paragraf talas om fördelar för den ekonomiska utvecklingen i orten menas härmed såsom också framgår av förarbetena närmast ett tillgodoseende av städernas utvecklingsbehov. Allmänt omvittnat är emellertid att industrier ofta med avsikt sökt sig till landsbygden för att under friare former kunna driva sin verksamhet. Att, när fråga om indelningsändring senare uppkommer, göra gällande att stads eller köpings utvecklingsbehov böra privilegieras genom frånryckande av dylika inom landskommuner framvuxna industriområden därför att det medförde fördelar för den ekonomiska utvecklingen i orten är milt sagt en vantolkning av verkligheten. Vad staden kan vinna förlorar ju landskommunen utan att någon kan påstå att de företag, om vilka striden står, skulle få sina utvecklingsmöjligheter förändrade. Över huvud taget får nog indelningspolitiken och framför allt inkorporeringspolitiken anses utgöra ett område där det oreflekterade vanetänkandet, stött på vilseledande slagord, gjort sig särskilt brett. Även på håll där man kunnat vänta bättre hör man ofta obevisbara påståenden upprepas om att landsbygden alltid måste vinna på att städerna utvidgas eller att eljest stagnerande stadssamhällen »behöva» en injektion av friskt blod från kringliggande landsbygd för att blomstra upp etc. Tankegångar av det sistnämnda slaget synas bottna i föreställningar om att städerna skulle vara »dömda» till ständig progress, landsbygden åter till regress. Att även stad genom omständigheternas makt kan nå ett optimum av välbefinnande och utveckling, som onödiggör vidare inkorporeringskrav, synes för dessa iakttagare vara omöjligt att förstå.

De på 3 § i 1919 års indelningslag stödda »normalskälen» för inkorporering äro även ur andra synpunkter än de nu anförda föga bärande. Ofta synas myndigheternas ställningstagande alltjämt bestämmas av förutfattade meningar om stadsförvaltningens allmänna överlägsenhet över den landskommunala förvaltningen. I själva verket kommer det här an på omständigheterna i det konkreta fallet, på hur möjligheterna att lösa uppkommande förvaltningsspörsmål tillvaratagits. De landskommunala förtroendemännen ha i regel personligen en större praktisk erfarenhet av kommunala frågor än sina stadskollegor, och de större landskommunernas kommunal-

kontor kunna såsom effektivt arbetande centra för förvaltningsverksamheten framgångsrikt mäta sig med vilka stadskommunala ämbetsverk som helst. I och för sig reser kommunallagen för landet icke heller något hinder för genomförandet av erforderliga förvaltningsreformer. Vad som gjort och gör »förvaltningssskålet» till en så avgörande faktor i uppkomna inkorporeringsfrågor har i stället varit de s. k. stadsstadgornas hittillsvarande innehåll i förening med indelningslagens bestämmelse om det kommunala vetots brytande då kommunal uppgift av större vikt eftersatts. Den demografiska utvecklingen — karakteriserad av stigande tätortsbildning även ute på den rena landsbygden (se härom den av statistiska centralbyrån lämnade redovisningen för 1945 års folkräkning) — och de ständigt ökade kraven på reglering av bebyggelse tekniska och sanitära problem samt den minskade tillämpningen av municipalsamhällsinstitutionen har här skapat osäkerhet om det framtida territoriella underlaget för snart sagt varje landskommun, som gränsar till en stad. Så fort nämligen en myndighet ansett rådande förhållanden inom en landskommun icke svara mot kraven på ordnad bebyggelse eller tillfredsställande hälsovård har kammarkollegiet ansett sig skyldigt föreslå ändrad indelning och detta även om ändringen utan att ge någon garanti för olägenhetens snabbare avhjälpande i stadskommunal regi medför uppenbart olyckliga konsekvenser för den kommunala indelningen i övrigt. Sedan den nya byggnadslagen med årsskiftet 1947—48 trätt i kraft och genom att skänka landskommunerna möjlighet att administrera stadsplan utan municipalsamhällsbildning undanröjt den formella grunden för denna stelbenta praxis får man väl hoppas att bedömningen av uppkommande indelningsspörsmål skall ske från rimligare utgångspunkter. I detta sammanhang kan den kommunala förvaltningsstandardens beroende av skatteunderlag och tillgång på kompetenta kommunalmän icke nog starkt framhållas. Den framtida kommunindelningens främsta uppgift måste bli att tillse att dessa primära förutsättningar för en god förvaltningsstandard bevaras både i stad och på landsbygd. För kommunindelningens reformens del ha kommunindelningsskommittén och statsmakterna erkänt detta förhållande. Det återstår emellertid att få det erkänt även för inkorporeringsfrågornas del.

Vid sidan av förmenta fördelar för den kommunala förvaltningen åberopas såsom ovan framhålles ofta utvecklingsbehovet såsom skäl för städernas inkorporeringskrav. I den mån man icke här har att göra med reminiscenser från tiden före näringsfrihetsförordningen — den tid alltså då det ansågs vara ett statsintresse att framför landsbygden gynna städerna såsom centra för stadsmannanäringarna — avser man väsentligen vinster som skulle uppnås genom att lägga allehanda välfärdsanordningar i stadens omgivning under gemensam förvaltning, alltså en tankegång som erinrar om förvaltningssynpunkten. Parallellt härmed gör man gällande att staden behöver mark för industri och bostäder, hamnanläggningar, järnvägsstatio-

ner etc. De senare anspråken i och för sig berättiga vanligen icke till mer än begränsade markutvidgningar; sammankopplade med förvaltningssynpunkten blir det emellertid möjligt att driva anspråken längre. Inkorporeringar av denna kombinerade art få därigenom ofta ett klart kolonisatoriskt drag. I andra fall har det med denna motivering blivit möjligt att frånrycka exkorporeringskommun, mot vilkens kommunala förvaltning ingen rimlig erinran kunnat göras, stadsligt bebyggda tätortsdelar eller beröva den ur kommunikations- och andra synpunkter lämpligt belägna industri- och bostadsområden. Många gånger kan man om fördelarna för staden vägas mot nackdelarna för den stympade landskommunen med skäl fråga sig om indelningsändringen gagnat den ekonomiska utvecklingen i orten. Insikten om betydelsen för landsbygden att få behålla och utveckla ett så rikt sammansatt näringsliv som möjligt synes visserligen eljest glädjande nog vara stadd i tillväxt (något varom icke minst de i år meddelade direktiven till sakkunniga för näringslivets lokalisering bära vittne). Det gäller emellertid att göra dessa nya tankegångar fruktbarande även för inkorporeringspolitikens del. Förslag om indelningsändringar, som betyda klart försämrade kommunal standard för landskommuners återstående delar, böra enligt vår mening över huvud taget icke genomföras.

I sitt senaste skede har indelningspolitiken på det primärkommunala området karakteriserats av det växande antalet fall där med städer och köpingar sammanlagts rena landsbygdsmråden. De hävdvunna skillnaderna mellan stadssamhällen och landskommuner ha på detta sätt börjat utsuddas. Den icke initierade kan i dag ofta icke avgöra om han befinner sig inom ett stadsområde eller ute på landet. Denna tendens aktualiserar frågeställningen: böra gängse kommunformer bibehållas? Besvaras den frågan jakande är det hög tid att upptaga spörsmål på vad sätt nya stads- och köpingsbildningar av denna blandade beskaffenhet böra förhindras. Anser man åter — och vissa skäl kunna kanske tala för en sådan åsikt — att dessa hävdvunna åtskillnader mellan urbaniserad bebyggelse och glesbebyggelse på landet icke i administrativt hänseende böra bibehållas kan man fråga sig varför över huvud taget en uppdelning i olika primärkommunala bildningsformer skall bestå. Det nuvarande tillståndet, då vissa kommunbildningsformer gynnas på andras bekostnad, förefaller oss så mycket mer ohållbart som det i själva verket innebär, att de sämre ställda kommunerna få göra uppoffringar till gagn för de bättre ställda. Ett övergivande av den gängse uppdelningen mellan olika primärkommunala bildningsformer kunde till nöds motiveras med att kommunernas ställning under de decennierna som förflutit sedan 1919 års indelningslag stiftades radikalt förändrats. År 1919 utgick man ännu ifrån en organisk uppfattning av kommunernas natur. Man lade huvudvikten vid kommunernas egenskaper av självstyrelseenheter. Den kommunala självstyrelsen i egentlig mening har emellertid sedan dess försvagats, och kommunerna framstå allt mer såsom

ett slags lokala statliga förvaltningsdistrikt, som från andra dylika statliga förvaltningsenheter endast skilja sig därigenom att förvaltningen allttjämt i stor utsträckning omhänderhas av lekmän. Konsekvenserna av ett av dessa synpunkter betingat betraktelsesätt borde om det konsekvent genomfördes även leda till helt andra regler för indelningsändringars genomförande än de nu gällande. Med ett sådant betraktelsesätt framstår det exempelvis såsom föga motiverat att en kommun till en annan skall behöva utge tyngande ersättningar för motpartens genom indelningsändringen lidna förluster i skatteunderlag. Det vore då rimligare att lägga det ekonomiska ansvaret för stympade kommuners fortsatta utveckling på den som i sista hand också har ansvaret för att ändringen kommer till stånd nämligen staten. En annan följd av detta nya betraktelsesätt måste bli att lokalopinionen tillmätes en underordnad betydelse för möjligheterna att genomföra indelningsändringar. För vår del äro vi icke anhängare av dylika tankegångar, men vi ha likväl ansett oss böra utföra dem för att visa vart konsekvenserna av den nuvarande indelningspolitiken bära hän.

Bibehåller man å andra sidan regler för kommunal indelningsändring av i huvudsak samma innehåll som de nu gällande böra dessa anpassas efter vad situationen kräver. Även i detta hänseende göres i det ovan berörda styrelseutlåtandet från Landskommunernas förbund åtskilliga värdefulla påpekanden. Där uppvisas bland annat att nu gällande regler för uppdelning av kommuns tillgångar och skulder ofta missgynna landskommunerna därför att tillgångarna i själva verket tillskapats med skattemedel och icke med lån och att därför med tillgångarna icke följa några skulder. Uppdelningen i finansförmögenhet och förvaltningsförmögenhet blir också många gånger orättvis av liknande skäl.

Under åberopande av vad sålunda anförts hemställer jag,

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

Stockholm den 24 januari 1948.

Gust. Elofsson
i Vä.
