

## Nr 16.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående av kommunindelningsreformen betingade ändringar i lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning m. m.*

Uti de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 57 i första kammaren av herr *Anderberg m. fl.* och nr 79 i andra kammaren av herr andre vice talmannen *Olsson m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning rörande sådana ändringar i gällande lag av år 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning som betingas av det efter kommunindelningsreformen inträdda läget och i samband därmed behövligen riktlinjer för kommande indelningspraxis ävensom angående en översyn av bestämmelserna i lagen den 13 juni 1919 om kommunalförbund».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Utskottet har inhämtat yttranden över motionerna från kammarkollegiet samt styrelserna för Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet. Yttrandena äro såsom bilagor (bil. 1—3) fogade till detta utlåtande.

### I. Lagstiftningen om kommunalförbund.

*Historik och gällande bestämmelser.* Huvudbestämmelserna om kommunalförbund ha givits genom lagen den 13 juni 1919 om kommunalförbund. Stadganden om kommunalförbund finnas därutöver i vissa i det följande omnämnda författningar.

Enligt 1919 års lag om kommunalförbund kunna städer, landskommuner, köpingar och municipalsamhällen ävensom fattigvårdssamhällen, som utgöras av flera kommuner, sammansluta sig till kommunalförbund för handhavande av kommunal förvaltningsuppgift. Sådan sammanslutning må ock ske mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och stad. Även skoldistrikt må på enahanda sätt sluta sig samman för vårdande av angelägenhet, som avses i folkskolestadgan. Tillkomsten av ett kommunalförbund förutsätter enligt kommunalförbundsagen frivilligt beslut härom av de kommuner eller samhällen, som däri inträda; initiativ till bildande av förbundet kan dock tagas även av länsstyrelsen,

<sup>1</sup> Bihang till riksdagens protokoll 1952. 5 saml. 2 avd. Nr 16.

som i vart fall skall ombesörja den utredning, vilken skall föregå förbundets bildande. Förbundets organisation regleras dels av lagen och dels av en av kommunerna eller samhällena antagen och av länsstyrelsen fastställd förbundsordning. Kommunalförbundet saknar beskattningsmakt; för dess verksamhet erforderliga medel skola tillhandahållas av medlemmarna enligt de grunder, som härför bestämts i förbundsordningen. Kommunalförbundets organ är förbundsdirektionen, vars samtliga ledamöter som regel skola utses av medlemmarna. Direktionen är såväl förbundets representativa som dess förvaltande och verkställande organ. Lagen innehåller vidare utförliga stadganden bl. a. om ändring av förbundsordning, medlems utträde, upplösning av förbund och medlemmarnas ansvarighet för förbundets skuld.

För polisverksamhetens upprätthållande kan kommunalförbund bildas icke endast enligt kommunalförbundslagen utan även med stöd av 16 § lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet i riket. Jämlikt detta lagrum äger länsstyrelsen, om polisdistrikt skall bestå av område från mer än en kommun, där det finnes erforderligt förordna, att de kommuner, som helt eller delvis ingå i distriktet, skola bilda kommunalförbund för berörda verksamhets upprätthållande. Kan enighet icke uppnås angående förbundsordningen, äger länsstyrelsen att förordna därom. Även beträffande ändring av förbundsordningen, utträde ur förbundet och upplösning av detta tillkommer beslutanderätten länsstyrelsen. För polisverksamhetens upprätthållande bildat kommunalförbund utövar polisdistriktets rättigheter och fullgör dess skyldigheter.

Helt tvångsvis genomförda kommunalförbund äro de kommunala kristidsförbund, om vilkas bildande länsstyrelsen äger förordna jämlikt 3 § lagen den 16 juni 1939 om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter. För dessa kommunalförbund gäller ej lagen om kommunalförbund, utan deras förhållanden regleras självständigt i nämnda speciallag och med stöd därav av Konungen utfärdade bestämmelser.

Därest Konungen jämlikt 128 § byggnadslagen förordnat att regionplan skall finnas, skola för behandling av frågor rörande planen de kommuner och samhällen som beröras av denna bilda ett regionplaneförbund. Å sådant förbund är kommunalförbundslagen med vissa avvikelser tillämplig.

Kommunalförbundslagen tillkom på förslag av den åren 1913—1917 arbetande s. k. *kommunala nybildningskommittén*, som bl. a. hade i uppdrag att utreda behovet av friare former än de dittills tillgängliga för sammanlutningar mellan olika kommuner eller delar av kommuner för tillgodoseende av ett eller flera gemensamma behov. I fråga om den föreslagna lagstiftningens behövlighet anförde kommittén i huvudsak följande.

Något förbud för kommuner att förena sig om gemensamma åtgärder för tillgodoseende av det gemensamma intresset finnes icke i nuvarande lag-

stiftning, men de organisatoriska bestämmelserna angående kommunalförvaltningen äro i många avseenden av den beskaffenhet, att de i och för sig utesluta möjligheten av dylik gemensamhet. I åtskilliga specialförfattningar angående kommunala förhållanden förutsättes däremot, att föreningar kommuner emellan för angivna uppgifters handhavande böra under vissa omständigheter komma till stånd. Några regler för ordnandet av dessa föreningar mellan kommuner (skoldistrikt) hava emellertid icke i författningarna meddelats. Ej heller i förordningarna angående kommunalstyrelsen finnas några föreskrifter angående sammanslutningar mellan kommuner för enstaka uppgifter. — Kommunalförordningarnas stadganden hava erhållit sådant innehåll, att det svårligen är möjligt att, utan att i större eller mindre mån göra avsteg från dem, i kommunal ordning vidtaga anordningar med här avsett ändamål. De åtgärder i sådant hänseende, som det oaktat i många fall förekommit, hava för den skull, med avseende å lagligheten, ofta nog varit av särdeles omtvistlig beskaffenhet, liksom de även, såsom följd därav, varit i saknad av erforderlig effektivitet. I sistberörda hänseende hava särskilt svårigheterna att sammanhålla en förening, som kommit till stånd, att träffa avgörande vid skiljaktiga meningar samt att åstadkomma bindande regler angående ändring eller avveckling av dylik förening varit framträdande.

De förhoppningar, som vid kommunalförbundslagens tillkomst fästes vid densamma, framgå av uttalanden av departementschefen i propositionen, nr 310, i ämnet till 1919 års riksdag och av konstitutionsutskottets i dess över förslaget angivna utlåtande, nr 29. Departementschefen uttalade sålunda den förmodan, att bristen på rättsregler för ordnande av de sammanslutna kommunernas mellanhavanden i sin mån bidragit till att sammanslutningar av ifrågavarande slag dittills jämförelsevis sällan kommit till stånd, samt en förväntan, att en lag i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag i ämnet skulle lända den kommunala utvecklingen till verkligt gagn. Konstitutionsutskottet anförde följande.

Lagbestämmelser å dessa områden hava enligt utskottets uppfattning under längre tid varit av synnerligt behov påkallade och torde bliva det ännu mera, i samma mån som de uppgifter vidgas, vilka anförtros åt kommunala organ, och den verksamhet utökas, vilken kommunerna utöva. — Genom den föreslagna lagen om kommunalförbund givas större möjligheter än nu för kommunerna att, utan att offra något av sin självständighet, träda i förbindelse med andra kommuner för att tillgodose kommunala förvaltningsbehov. Erfarenheterna från utlandet visa, att dessa möjligheter, rätt utnyttjade, kunna bliva en mäktig hävstång för höjande av den kommunala förvaltningen.

Vid tillkomsten av kommunalförbundslagen stannade man för att i princip göra kommunalförbunden till helt frivilliga sammanslutningar även i vad avsåge uppgifter, som lagligen åligga kommunerna. Som motivering för denna ståndpunkt hade kommunala nybildningskommittén anført bl. a. följande.

Sålunda har kommittén ansett, att — genom de av kommittén föreslagna lättnaderna med avseende å åstadkommande av ändringar i den kommu-

nala indelningen och möjligheter att för vissa ändamål, nämligen skolväsen och fattigvård, skapa specialkommuner — utvägarna att, i fall av behov även mot kommunernas bestridande, vidtaga anordningar för de kommunala uppgifternas tillgodoseende på lämpligaste sätt blivit så väsentligt ökade, att redan därigenom behov av tillgång på tvångsåtgärder för kommuners sammanförande i förbund för tillgodoseende av gemensamma uppgifter blivit i någon mån reducerat. Även har kommittén med hänsyn till önskvärldheten av att förbunds lagstiftningen varder redan från början omfattad med förtroende, ansett det vara klokt, att frågan om befogenhet att tvångsvis sammansluta kommuner i varje fall icke upptages, förrän den nya lagstiftningen blivit under någon tid försökt och lämnat tillfälle till erfarenhetsrön. Och slutligen är kommittén av den meningen att, därest lagbestämmelser skola åvägabringas, varigenom kommunerna skola kunna åläggas att ansluta sig till förbund, sådana stadganden böra hava avseende endast å vissa slag av kommunala uppgifter (såsom skolväsen, fattigvård, hälsovård) och inrymmas icke i den här föreslagna lagen utan i de specialförfattningar, som reglera de kommunala uppgifter, varom fråga är (exempelvis folkskolestadgan, fattigvårdsförordningen, hälsovårdsstadgan). Kommittén har sålunda underlåtit att föreslå stadganden om tvångssammanslutning väsentligen på den grund att kommittén anser, att dylika bestämmelser icke böra hava sin plats i här ifrågavarande lag och att i allt fall frågan om deras upptagande i lagstiftningen lämpligen bör ännu någon tid anstå.

Såsom av det föregående framgår har härefter i lagstiftning berörande skilda områden av den kommunala förvaltningen åt Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen givits befogenhet att mot kommuns bestridande förordna om bildande av kommunalförbund. Även de reformförslag berörande kommunalförbundsinstitutet, som tid efter annan framkommit utan att ha lett till lagstiftning, synas huvudsakligen ha syftat till att öka statens inflytande över bildandet av kommunalförbund. Sålunda föreslogs i en proposition till 1927 års riksdag sådan ändring i 31 § fattigvårdslagen, att Kungl. Maj:t under vissa förutsättningar skulle äga — även mot kommunernas bestridande — förordna, att vissa fattigvårdssamhällen skulle bilda kommunalförbund för anordnande av gemensam anstalt. Frågan föll emellertid genom kamrarnas skiljaktiga beslut. Härefter upptog organisations-sakkunniga i sitt år 1934 framlagda förslag till lag om den samhälleliga hjälpverksamhetens organisation frågan om tvångssammanslutning av kommuner till kommunalförbund för socialvårdens ordnande, vilket förslag emellertid icke föranledde någon statsmakternas åtgärd. Senast har socialvårdskommittén i sina betänkanden nr XIV och XVII (SOU 1946:52 resp. 1950:11) föreslagit, att Konungen skall äga förordna, att två eller flera kommuner skola för anordnande och drift av ålderdomshem bilda kommunalförbund jämlikt lagen om kommunalförbund. Vid framläggande av proposition, nr 243, till 1947 års riksdag med förslag till grunder för ålderdomshemsvårdens ordnande och utbyggnad uttalade departementschefen, att han funne kommitténs förslag i detta hänseende böra upptagas till

prövning men icke ansåge sig i det sammanhanget böra föreslå ändring i lagen om kommunalförbund.

Under förarbetena till 1946 års lagstiftning om ny indelning av riket i borgerliga kommuner blev kommunalförbundsinstitutionen föremål för åtskillig kritik. Sålunda uttalade konstitutionsutskottet år 1939 i sitt utlåtande, nr 18, vari utskottet förordade en utredning av frågan om ändrad lagstiftning syftande till en rationell kommunal indelning, att kommunalförbundsinstitutionens användning i tillämpningen ingalunda visat enbart goda resultat. I sitt Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945:38) ägnade *kommunindelningskommittén* ingående uppmärksamhet åt kommunalförbundets lämplighet som organisationsform för kommunalförvaltning. Efter att ha lämnat en översikt över institutets dåvarande användning inom olika kommunala förvaltningsområden avvisade kommittén bildandet av specialkommuner och kommunalförbund såsom utvägar för att undanröja eller minska olägenheterna av småkommunsystemet och gjorde därvid starkt kritiska uttalanden om en mera omfattande användning av kommunalförbundsinstitutionen. Berörda organisationsformer hade enligt kommitténs mening 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 hade på grund av kommunernas motstånd endast i begränsad utsträckning kunnat förverkligas. Denna utväg vore dessutom olämplig, så till vida att den medförde en betydande ytterligare splittring av den kommunala beslutanderätten på nya särskilda förvaltningsenheter och därmed även ett ytterligare försvagande av primärkommunernas självstyrelse. Om den ena viktiga uppgiften efter den andra överflyttades från primärkommunerna till specialkommuner, kunde man till slut icke längre tala om självständiga primärkommuner. Deras huvudsakliga uppgift bleve 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 ekonomin. 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 följd 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.

Då statsmakterna år 1946 fattade beslut om en reform av den borgerliga

kommunindelningen anslöt sig såväl departementschefen (prop. nr 236) som konstitutionsutskottet (utl. nr 19) till dessa uttalanden av kommunindelningskommittén.

Enligt för utskottet tillgängliga uppgifter utgjorde antalet kommunalförbund i riket den 23 augusti 1951 tillhoppa 935, varav för fattigvård 196, för polisväsen 334, för brandförsvar 179, för social hemhjälp 182 samt för andra ändamål 44. Genom den för närvarande pågående avvecklingen av de kommunalförbund, som genom den nya kommunindelningen blivit överflödiga, torde flertalet förbund bliva upplösta.

*Motionerna.* I vad de nu förevarande motionerna avse lagen om kommunalförbund framhålles i desamma, att därest efter kommunindelningsreformens genomförande kommunalförbundsinstitutet skall tillämpas i fråga om mera medelskrävande förvaltningsgrenar såsom skolväsendet, komma vådorna av en splittrad finanshushållning att framträda starkare än hittills. Vidare understrykes att kommunalförbundets organisation bör förändras på sådant sätt, att boskillnad göres mellan utövningen av beslutanderätten, å ena sidan, samt förvaltande och verkställande åtgärder, å den andra, varvid beslutanderätten bör utövas under offentlighetskontroll. Motionärerna föreslå en översyn av lagen om kommunalförbund åsyftande att tillskapa en förbundsrepresentation med en ställning, som står i bättre överensstämmelse med de riktlinjer, som eljest följas inom kommunallagstiftningen.

*Remissyttrandena.* Samtliga tre remissinstanser ha tillstyrkt en översyn av lagen om kommunalförbund.

*Utskottet.* I gällande lagstiftning har endast för särskilda, relativt begränsade förvaltningsområden reglerats på vad sätt uppkommande behov av interkommunal samverkan skall tillgodoses; då så skett har i allmänhet åt Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen givits befogenhet att förordna om bildande av kommunalförbund. I övrigt har åt kommunerna lämnats fritt val mellan en samverkan i kommunalförbundets form och andra, av förvaltningslagstiftningen oregerade former såsom privaträttsliga avtal. I en särskild avdelning av sitt huvudbetänkande (SOU 1945:38 s. 340 ff) föreslog kommunindelningskommittén, att i kommunallagarna skulle införas bestämmelser om ett för flera kommuner gemensamt beredningsorgan utan beslutanderätt, av kommittén benämnt kommunal samarbetsnämnd; till detta förslag ha statsmakterna icke tagit ställning.

Enär den nya kommunindelningen trätt i kraft först med ingången av detta år ställer det sig svårt att för närvarande med någon säkerhet bedöma behovet av interkommunal samverkan i olika former. Ovan har nämnts, att de mellan de förutvarande småkommunerna bildade kommunalförbun-

den till större delen torde bliva eller redan blivit upplösta såsom överflödiga. Såsom motionärerna framhålla, torde skolreformens genomförande — oansett pågående försöksverksamhet — förutsätta ett omfattande samarbete mellan kommuner; den tidpunkt, då ett mera allmänt behov av kommunalt samarbete för detta ändamål kommer att göra sig gällande, synes dock ännu icke låta sig med bestämdhet förutses. Då vidare den egentliga kommunallagstiftningen för närvarande är föremål för en allmän revision genom 1946 års kommunallagskommitté finner utskottet det vanskligt att bedöma, hur de rättsliga former av interkommunal samverkan, som kunna bliva erforderliga, lämpligen böra utformas för att komma i bästa överensstämmelse med nya kommunallagstiftningen.

Å andra sidan torde någon meningsskiljaktighet icke råda om att allvarliga olägenheter äro förenade med kommunalförbundsinstitutionen i dennas utformning enligt 1919 års lag. I den mån kommunalförbundet användes för mer betydelsefulla och medelskrävande uppgifter inom den kommunala förvaltningen, uppstår en betänklig splittring inom de i förbundet deltagande kommunernas finanshushållning, eventuellt också i deras förvaltningsverksamhet i andra hänseenden. Använt för mindre betydande förvaltningsuppgifter ter sig kommunalförbundet stundom som en onödigt invecklad organisationsform. Enligt utskottets mening skulle därför en mer omfattande användning av kommunalförbundsinstitutionen inge betänkligheter. Men även i sin rent tekniska utformning uppvisar kommunalförbundet — såsom framhålles i motionerna och remissyttrandena — betydande brister. Särskilt anmärkningsvärt är att förbundsdirektionen har en dubbel ställning av förbundsrepresentation och verkställande eller förvaltande organ och att direktionens verksamhet som beslutande organ icke försiggår under sedvanlig offentlighetskontroll.

På grund av de obestriddiga brister, som sålunda vidlåda kommunalförbundsinstitutionen i dess nuvarande utformning, finner sig utskottet böra biträda motionärernas förslag om en översyn av lagstiftningen härom. Av vad utskottet tidigare anfört framgår, att denna översyn torde böra grundas på en undersökning av det efter kommunindelningsreformens genomförande föreliggande behovet av tillgång till olika former för interkommunal samverkan samt att resultatet av översynen i viss mån torde bliva betingat av den motsedda nya kommunallagstiftningen.

## II. Lagstiftningen om ändring i kommunal indelning.

*Historik och gällande bestämmelser.* Några lagfästa regler rörande ernående av ändring i den kommunala indelningen funnos icke före 1919 års alltjämt gällande lagstiftning i ämnet. De dittills meddelade besluten om sådan ändring grundade sig på Kungl. Maj:ts i de väsentligaste hänseendena obegränsade förfoganderätt över den kommunala indelningen.

I sitt år 1917 avgivna betänkande med förslag till lagstiftning angående kommunala nybildningar anförde *kommunala nybildningskommittén* beträffande förutsättningarna för indelningsändringar inledningsvis, att det gällde att avväga å ena sidan vilka förhållanden ur synpunkten av det allmännas intresse, som kunde och borde motivera en ändring i den bestående indelningen, och å andra sidan vilken vikt och betydelse, som borde tillmätas de av ändringen berörda sakägarnas — främst givetvis kommunernas — ställning till en indelningsändring. Kommittén diskuterade i anslutning härtill frågan om behovet av en bestämmelse av det innehåll, att beslutet om indelningsändring skulle göras beroende av ett formligt medgivande till densamma från intressents sida. Kommittén anförde härom, att kommittén särskilt med hänsyn till den praxis, som genom omständigheternas makt utbildats, funnit sig böra besvara frågan nekande. Den kommunala självständigheten och tryggheten ävensom de betydande privaträttsliga intressen, som vore i kommunen sammanförda, kunde enligt kommittén väl åberopas till stöd för en kommunal medbestämmanderätt vid så betydande ingrepp som förändringar av kommunens område eller, än mera, kommunens fullständiga upplösning. Men samtidigt måste beaktas, att en dylik medbestämmanderätt kunde fullt upp upprätthållas endast i jämförelsevis ringa mån. Varje indelningsändring måste bedömas ur synpunkten av det allmännas intresse, och så snart detta intresse vore av mera betydande art, måste den kommunala bestämmanderätten vika och ändringen kunna genomföras även emot kommunens bestridande. Denna ståndpunkt uteslöt emellertid enligt kommitténs förmenande icke, att kommunens vilja vid indelningsändringen i överensstämmelse med dittills gällande praxis skulle betraktas såsom en faktor av synnerlig betydelse, till vilken särskild hänsyn borde tagas. Otvivelaktigt borde en bestående kommun vara tryggad mot att dess område mot dess vilja ändrades, för såvitt icke ett allmänt intresse förelåge av den vikt, att kommunen borde underordna sig detsamma. I sådant syfte hade kommittén i lagförslaget upptagit ett stadgande av innehåll, att om indelningsändring, som kommun, vilken av densamma berördes, motsatte sig, finge förordnas endast då ändringen funnes vara av betydande allmänt behov påkallad. I vilka fall ett dylikt allmänt behov må anses vara för handen kunde av naturliga skäl icke i lagen med fullständighet angivas. Stadganden i sådan riktning skulle bliva antingen alltför detaljerade och medföra olämpliga begränsningar av Kungl. Maj:ts befogenhet i fråga om den kommunala indelningen, eller också så allmänt och obestämt avfattade, att de i praxis bleve av ringa värde. Kommittén hade emellertid funnit det önskvärt, att de ur allmän synpunkt viktigaste förutsättningarna för en tvångsändring i den kommunala indelningen i lagen exempelvis angåves.

Föredragande departementschefen framhöll i proposition nr 310 till 1919 års riksdag med förslag till lag om ordning och villkor för ändring i kom-



munal och ecklesiastik indelning m. m., att det vore förenat med betydande svårigheter att finna tillfredsställande regler för det fall att av indelningsändring berörd kommun motsatte sig ändringen. Det beaktande, som enligt dittills följd praxis lämnats kommuns bestridande av indelningsändring berörande dess område, borde i lagstiftningen taga sig uttryck i en effektiv begränsning av rätten att mot kommuns vilja införliva den eller del därav med annan kommun. Utöver vissa av kommittén angivna exempel på indelningsändringar, som måste anses påkallade av betydande allmänt behov, fann departementschefen det fall böra uttryckligen angivas, att en stad behövde utrymme för bostäder eller mark till industriområden o. d. Däremot motsatte sig departementschefen ett av Svenska stadsförbundet framfört förslag att de angivna fallen skulle kompletteras med ännu ett, nämligen att det ifrågavarande området »redan är stadslikt bebyggt och i socialt och ekonomiskt hänseende redan utgör en del av staden». Sådana kommuner, som utan någon som helst anmärkning väl skötte sina kommunala uppgifter, borde hava skyddad rätt att fortfarande leva sitt eget kommunala liv intill dess ett verkligt statsintresse krävde ändring. Slutligen ansåg departementschefen det böra uttryckligen angivas, att kommuns motstånd mot ifrågasatt indelningsändring skulle tillmätas betydelse endast i det fall, att ändringen funnes medföra avsevärd olägenhet för kommunen.

Konstitutionsutskottet (utl. nr 29) tillstyrkte Kungl. Maj:ts förslag, och riksdagen antog detsamma.

Av indelningslagens bestämmelser må i nu förevarande sammanhang återgivas följande.

I 2 § i lagen stadgas, att Konungen förordnar om ändring i rikets kommunala indelning. Därvid må kommuns område ökas eller minskas, kommun upplösas, så ock ny kommun bildas.

Förutsättningarna för en indelningsändring angivas i 3 §, som har denna lydelse:

»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 ärendenas 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 samhälles 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.»

Indelningslagen innehåller härutöver bestämmelser huvudsakligen om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna vid indelningsändring (4—10 §§), om indelningsändrings ikraftträdande och åtgärder med avseende därå (12—16, 18, 20 och 21 §§), om nybildad kommuns lånerätt (22 §), om särskild besvärsmått vid indelningsändring (23 §) samt om förfarandet vid indelningsändring (24—31 §§).

Reglerna om förutsättningarna för indelningsändringar ha alltsedan lagens tillkomst bibehållits helt oförändrade. I övriga delar är lagen i allt väsentligt oförändrad. I detta sammanhang må erinras om att den allmänna kommunindelningsreformen genomfördes med stöd av den särskilt härför stiftade lagen den 21 juni 1946, nr 315, rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner, vilken lag innehöll de grundläggande bestämmelserna för nyindelningen och därutöver — i 7 § — en allmänt hållen hänvisning till 1919 års indelningslag. Varken i det till grund för 1946 års lag liggande betänkandet II av kommunindelningskommittén (SOU 1945:38) eller under statsmakternas behandling av denna lagstiftningsfråga blev 1919 års lag eller den med stöd därav utbildade indelningspraxis föremål för närmare granskning.

I likalydande motionerna I:220 och II:266 till 1947 års riksdag hemställdes, att riksdagen ville besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala, att sammanläggning av rena landsbygdsområden med stad eller köping endast måtte företagas, då särskilt tvingande skäl därtill föranledde. Motionen I:220 hänvisades till första kammarens första tillfälliga utskott och motionen II:266 till andra kammarens tredje tillfälliga utskott. Vardera kammaren lämnade på hemställan av respektive utskott den inom kammaren väckta motionen utan åtgärd.

Vid 1948 års riksdag väcktes härefter ett antal motioner, åsyftande mer eller mindre ingripande förändringar i 1919 års indelningslag. I de likalydande motionerna I:147 och II:239 framställdes enahanda yrkande som i de nu förevarande motionerna. I de jämväl likalydande motionerna I:66 och II:119 hemställdes att riksdagen måtte begära utredning angående sådan ändring av nämnda lag, att kommunernas självständighet i frågor, som gällde kommuns införlivning med stad, hävdades, antingen genom lagbestämmelser om att kommun, vars beslutande organ med minst tre fjärdedelars majoritet fattat beslut mot införlivning med stad, ej skulle

kunna tvingas till sådan åtgärd eller ock genom andra garantier, som kunde anses lämpliga. Slutligen yrkades i motionen II:4, att riksdagen måtte för sin del antaga i motionen föreslagen ändrad lydelse av 24, 25 och 29 §§ i indelningslagen; förslaget innebar, att den gällande ordningen, enligt vilken utredning i indelningsärenden efter kammarkollegiets bestämmande utföres antingen inom kollegiet eller genom en av kollegiet särskilt förordnad utredningsman eller av länsstyrelsen, skulle ersättas med den ordningen, att utredningen alltid skulle utföras av länsstyrelsen eller en av länsstyrelsen särskilt förordnad utredningsman.

Konstitutionsutskottet, som beredde styrelserna för Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund tillfälle att avgiva yttranden över motionerna I:147 och II:239, behandlade samtliga motionerna i ett sammanhang (utl. nr 21) och avstyrkte dem därvid. Med anledning av en i förstnämnda fyra motioner framförd kritik mot bestämmelserna i indelningslagen om förutsättningarna för ändring i kommunal indelning samt praxis vid tillämpningen av dessa stadganden framhöll utskottet till en början, att lagbestämmelserna om förutsättningarna för indelningsändringar enligt sakens natur måste vara synnerligen allmänt avfattade. Sålunda kunde de bland annat omöjligen, såsom i motionerna I:66 och II:119 ifrågasatts, givas en sådan utformning, att kommunerna tillerkändes något slags vetorätt mot indelningsändringar. Tanken på en dylik vetorätt hade också, erinrade utskottet, avvisats principiellt redan i motiven till gällande indelningslag. Härvid hade betonats, att varje indelningsändring måste bedömas ur synpunkten av det allmännas intresse och att därför, så snart detta vore av mera betydande art, den kommunala bestämmanderätten måste vika och ändringen kunna genomföras även mot kommuns bestridande. Dessa synpunkter vore alltjämt bärande. Då fråga uppkom om indelningsändring, stode, fortsatte utskottet, den beslutande statsmyndigheten ofta inför en mycket grannliga uppgift, som svårligen kunde fullgöras utan att beslutet utsattes för kritik från direkt intresserad parts sida. Beslut om inkorporering av landskommun med stad skedde för övrigt ej sällan mot stadens bestridande. Ifrågavarande motioner toge sikte på den kritik, som från landskommunernas sida riktats mot beslut i indelningsärenden, i synnerhet i fråga om följderna för landskommunerna av att tätbebyggda områden inom desamma införlivas med stad eller köping. Vid bedömandet härav måste emellertid beaktas den under senare årtionden i alltmera ökad takt fortgående inflyttningen till städer och stadsliknande samhällen samt uppkomsten av tätorter i dessas ytterområden. Denna utveckling utgjorde bakgrunden till ett flertal ur skilda intresse-synpunkter kritiserade indelningsändringar. Under senare tid hade statsmakterna likväl fattat vissa beslut, som kunde förväntas komma att påverka praxis i indelningsärenden i av motionärerna åsyftad riktning. Sålunda komme statsbidragen till vatten- och avloppsledning på landsbyg-

den att avsevärt öka landsbygdens möjligheter att förbättra den samhälleliga standarden icke minst inom tätorterna. Vidare föreläge en tendens till skärpning av landskommunernas skyldigheter att å tätorterna tillämpa de s. k. stadsstadgornas bestämmelser. Dessa omständigheter gäve enligt utskottets uppfattning anledning till antagande, att spörsmålet om tätorternas införlivande med intilliggande städer eller köpingar framdeles i många fall komme att få minskad aktualitet. Till en sådan utveckling syntes även bidra skapandet av större och mera bärkraftiga kommuner som följd av den nyligen beslutade kommunindelningsreformen. Utskottet funne för den skull det föreliggande övergångsskedet föga lämpat för en allmän översyn av bestämmelserna om förutsättningarna för indelningsändringar. Vad till sist beträffade det i motionen II:4 framförda förslaget om att utredning i indelningsärenden undantagslöst skulle verkställas av vederbörande länsstyrelse, ansåge sig utskottet sakna anledning att då tillstyrka detsamma. Utskottet framhöll, att gällande lagbestämmelser i ämnet vore tillräckligt smidigt utformade för att i praxis möjliggöra en lämplig fördelning av utredningsuppgifterna mellan kammarkollegiet och länsstyrelserna.

I fråga om samtliga motioner voro vid utskottets utlåtande fogade reservationer med yrkanden om bifall till motionerna. Utskottets hemställan bifölls av riksdagen.

Frågan om revision av tillämpningen av 1919 års indelningslag blev här efter år 1949 föremål för en interpellation i första kammaren av herr Sundvik, vilken till dåvarande chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Mossberg, riktade frågan, huruvida denne ansåge vissa av interpellanten närmare angivna förhållanden motivera en ändrad indelningspraxis beträffande dels utbrytningar av tätorter inom landskommuner till stads- eller köpingskommuner, dels ock inkorporeringar av landskommuner helt eller delvis med städer eller köpingskommuner utan direkt sammanhang med den allmänna, då pågående kommunindelningen. I sitt den 23 maj 1949 (FK prot. 19:120) lämnade svar uppehöll sig statsrådet Mossberg utförligt vid tre av de fyra grupper av kvalificerade skäl, vilka enligt 3 § andra stycket indelningslagen utgöra förutsättningar för indelningsändring emot bestriktande av kommun, för vilken ändringen finnes medföra avsevärd olägenhet. Skälet, att viss kommunal uppgift av större vikt finnes vara eftersatt, så att avsevärd olägenhet därav uppkommit eller kan väntas uppkomma, ansåg statsrådet komma att förlora i betydelse efter kommunindelningsreformen. Beträffande det skälet för indelningsändringar, att samhälles behov av utrymme för bostäder, industri eller annat dylikt ändamål icke kan tillgodoses i erforderlig mån inom samhällets område, framhöll statsrådet, bland annat, att detta skäl icke torde kunna tagas till intäkt för att städerna eller köpingarna gentemot landskommunerna skulle äga företrädesrätt till områden, lämpliga såsom exploateringsobjekt för bostä-

der och industrier. I den mån behov av bostäder inom stads eller köpings område yppades samt detta område icke inrymde härtill lämplig mark, kunde det dock tänkas, att inkorporering måste medgivas av intilliggande oexploaterade områden av angränsande landskommun. Efter nyindelningen torde därvid inkorporering av hel landskommun i de flesta fall ej bliva nödvändig och delinkorporering i allmänhet ej medföra avsevärd olägenhet för landskommunen. Beträffande slutligen det skälet för indelningsändring, att bestående indelning lade hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten, erinrade statsrådet om att denna omständighet utgjort skäl för åtskilliga stads- och köpingsbildningar samt stads- och köpingsinkorporeringar. Även om kommunala nybildningskommitténs utgångspunkt för detta stadgande — nämligen att framför allt städerna representerade den ekonomiska utvecklingen i landet — numera icke torde vara lika odiskutabel, hade dock i många fall uppkomna intressekonflikter mellan tätortsbefolkningen i en landskommun och jordbruksbefolkningen ansetts lämpligen kunna elimineras genom stads- eller köpingsbildning, där sådan kunnat ske utan att den gamla landskommunens eget liv i alltför hög grad hämmats. — Antalet meddelade förordnanden om utbrytning ur landskommuner av köpingar hade enligt interpellationssvaret utgjort 20 under åren 1920—1939 samt 5 under åren 1940—1949. Under envar av dessa perioder hade förekommit 2 fall av utbrytning av stad ur landskommun. I ett 15-tal fall hade framställningar om köpingsutbrytningar avslagits, varav 6 fall sedan år 1946. Härav torde, anförde statsrådet, framgå att splittring av bestående landskommuner genom utbrytning av städer och köpingar numera vore en sparsamt förekommande företeelse. De vid den allmänna kommunindelningsreformen tillämpade normerna för folkmängds- och skatteunderlagsminima komme vidare med visshet att i restriktivt hänseende påverka nybildningar av ifrågavarande art. — Då de av interpellanten angivna skälen för en ändrad praxis i indelningsärenden väsentligen komme att förlora i betydelse, sedan den nya kommunindelningen trätt i kraft, fann sig statsrådet Mossberg icke beredd att för det dåvarande förorda en sådan ändrad praxis, som interpellanten ifrågasatt.

*Motionerna.* I vad de nu förevarande motionerna avse 1919 års indelningslag föreslås i desamma, att såväl reglerna om förutsättningarna för indelningsändring och därpå grundad praxis som övriga bestämmelser i nämnda lag bli föremål för en allsidig och förutsättningslös omprövning.

*Remissyttrandena.* Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund har i denna del helt tillstyrkt motionen. Styrelsen för Svenska stadsförbundet liksom kammarkollegiet har däremot icke funnit skäl till en omarbetning av 3 § av 1919 års indelningslag men tillstyrkt en översyn av lagen i övriga delar.

*Utskottet.* Under den tid av mer än trettio år, som 1919 års indelningslag — utan att undergå några väsentliga ändringar — varit i kraft, har en om-

fattande administrativ praxis på detta område vuxit fram. Där lagens bestämmelser genom en elastisk avfattning medgivit detta, har därvid en anpassning skett efter förändringar av rättslig eller ekonomisk art på det kommunala området. Särskilt har den allmänt hållna avfattningen i 3 § av förutsättningarna för indelningsändring medgivit en anpassning eller förändrade förhållanden. De ovan återgivna sifferuppgifterna angående dels under åren 1920—1939, dels ock under tiden 1940—maj 1949 meddelade förordnanden om utbrytning ur landskommun av stad eller köping samt av Kungl. Maj:t avslagna ansökningar om dylika indelningsändringar bestyrka detta. Enligt vad utskottet inhämtat ha sedan dess endast två köpingar tillkommit genom utbrytning ur landskommun, varemot i fem fall Kungl. Maj:t avslagit framställningar härom; någon stadsutbrytning har under de senaste åren icke förekommit. Men icke heller i fråga om inkorporeringar med städer och köpingar av områden tillhörande landskommun kan utskottet finna att lagens utformning av indelningsförutsättningarna eller äldre praxis på detta område utgör något hinder för ett beaktande i dylika ärenden av det delvis nya läge, som uppkommit genom den allmänna kommunindelningsreformen och nyare lagstiftning om tillgodoseende genom landskommunernas försorg av de inom desamma belägna tätorternas särskilda behov. För denna ståndpunkt finner utskottet ett stöd även i det dåvarande chefen för inrikesdepartementet den 23 maj 1949 i första kammaren lämnade interpellationssvaret. Utskottet kan därför icke ansluta sig till motionärernas uppfattning, att en översyn av dessa bestämmelser för närvarande är påkallad. Härtill vill utskottet föga, att det i vart fall icke bör komma i fråga att — såsom motionärerna ifrågasätta — borttaga det relativa veto mot indelningsändringar, som lagen nu tillerkänner kommun. Det synes nämligen utskottet föga sannolikt att en dylik åtgärd, vilken torde nödvändiggöra en mycket noggrann specificering i indelningslagen av förutsättningarna för indelningsändring, skulle främja en mera friktionsfri lösning av förekommande indelningsfrågor.

Även de i 4—10 §§ indelningslagen förekommande bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna torde, såsom kammarkollegiet framhållit, kunna sägas vara präglade av en viss elasticitet. Utskottet finner det dock angeläget att möjligheterna prövas att genom jämkningar i dessa regler och därpå grundad praxis åstadkomma att indelningsändringar, som befinnas erforderliga, i än högre grad än för närvarande är fallet genomföras med berörda kommuners bifall. På grund härav och då i samtliga över motionerna avgivna remissyttranden vitsordas, att ifrågavarande regler icke äro helt tillfredsställande, tillstyrker utskottet en översyn av dessa bestämmelser. Jämväl emot andra delar av detaljregleringen i indelningslagen, såsom bestämmelserna om indelningsändrings ikraftträdande och åtgärder med avseende därå och om särskild besvärsrätt vid indelningsändring, ha riktats erinringar, vilka synas böra bli föremål för prövning.

I den omfattning utskottet sålunda funnit sig böra tillstyrka en översyn av indelningslagen torde utredningen böra bedrivas förutsättningslöst.

---

Under hänvisning till vad utskottet sålunda under avdelningarna I och II anfört får utskottet hemställa,

att riksdagen, i anledning av motionerna I: 57 och II: 79, i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om en översyn, på det sätt och i den omfattning, som framgår av vad utskottet ovan anfört, av lagstiftningen om kommunalförbund och om ändring i kommunal indelning samt om framläggande för riksdagen av de lagförslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 17 april 1952.

På konstitutionsutskottets vägnar:

**HARALD HALLÉN.**

---

*Närvarande:* från första kammaren: herrar Gottfrid Karlsson, Karl August Johanson, Elmgren, Gustav Emil Andersson, Osvald, Herlitz, Hällgren,\* Fritiof Karlsson, Lundgren och Pettersson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Fast, Norén, Spångberg, Nolin, Olsson i Mora, Nordkvist, Hammar och Larsson i Julita.

---

\* Ej närvarande vid justeringen.

---

*Till Riksdagens konstitutionsutskott.*

Kungl. Maj:t har anbefallt kammarkollegiet att till utskottet inkomma med yttrande över den inom riksdagen väckta och till utskottet hänvisade motionen I:57, likalydande med II:79, angående av kommunindelningsreformen betingade ändringar i lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning m. m.

Med anledning härav får kollegiet anföra följande.

Motionärerna åsyfta en utredning dels rörande sådana ändringar i 1919 års indelningslag, vilka anses betingade av det läge som inträtt efter den numera verkställda allmänna regleringen av kommunindelningen i riket, och i samband därmed om behövliga riktlinjer för kommande indelningspraxis, dels ock en översyn av 1919 års lag om kommunalförbund. Det för motionärerna mest vägande motivet synes vara det, som fått ett uttryck i uttalandet, att »det är förenat med betydande svårigheter att uppbygga en effektiv och ändamålsenlig kommunalförvaltning, som har ett ständigt inkorporeringshot över sig».

De beslut, som meddelats i enlighet med 1946 års lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner, ha otvivelaktigt i väsentliga avseenden förändrat bilden av den kommunala indelningen i riket, framför allt den landskommunala. Av det interpellationssvar angående reviderad praxis beträffande kommunal indelning, som dåvarande statsrådet Mossberg den 23 maj 1949 lämnade i första kammaren (prot. nr 19 s. 120) framgår att viss av ändrade kommunalrättsliga förhållanden försakad ändring i indelningspraxis redan tidigare gjort sig gällande. Den förstoring av landskommunala enheter, som genomförts i enlighet med 1946 års lag, har, såvitt nu är i fråga, närmast fått den effekten, att landskommunerna över lag gjorts bättre skickade att fylla de vidgade uppgifter, som pålagts dem.

Förutsättningarna för genomförande av kommunal indelningsändring äro angivna i 3 § av 1919 års indelningslag, därvid i första stycket angivas de allmänna villkor, som skola vara fyllda vid varje beslut om dylik ändring: »att denna medför fördelar för den kommunala förvaltningen eller lättnad eller utjämning i kommunala bördor eller främjar den ekonomiska utvecklingen inom orten eller eljest medför gagn». I andra stycket angivas de kvalificerade skäl, innefattande betydande allmänt behov, som skola föreligga för att en indelningsändring, vilken medför avsevärd olägenhet för därav berörd kommun, skall kunna genomföras mot kommunens bestridande. Sådana skäl för brytande av en kommuns »veto» kunna göras gällande icke blott mot kommun, som bestrider att mista ett område, utan ock mot kommun, som vägrar att taga emot ett sådant. Följande kvalificerade skäl angivas i lagrummet såsom exempel och avses sålunda icke att vara uttömmande:

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

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



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

4) att bestående indelning lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten.

För tillämpningen överhuvud av kvalificerat skäl gäller den förutsättningen, att det bestående missförhållandet icke kan undanröjas eller minska på annat sätt än genom indelningsändring. Kan en lösning vinnas i annan lämpligare och mindre genomgripande form, skall sådan utväg utnyttjas framför indelningsändring. Så har också skett i åtskilliga fall. Såsom exempel må anföras bildande av kommunalförbund eller municipalsamhälle samt expropriation av mark och vatten.

Motionärerna, som icke vänt sig mot bestämmelserna i 3 § 1 stycket, förmena att, även om de nuvarande reglerna i 3 § i 1919 års lag äga en viss elasticitet, man icke kan komma ifrån »att de inskrivits i lagen med utgångspunkt från föreställningar, som i stort sett sedermera ha övergivits, eller att de eljest närmast taga sikte på förhållanden, som förlorat och ytterligare komma att förlora i aktualitet». Anmärkningen hänför sig till avfattningen av 3 § andra stycket.

Det under 1) ovan angivna exemplet på kvalificerade skäl äger fortfarande full tillämplighet. Det under 2) redovisade kan, med hänsyn till de små landskommunernas förstoring och därigenom ökade ekonomiska bärkraft, antagas framledes bliva mera sällan förekommande; att det kan bliva tillämpligt är icke uteslutet. Det under 3) upptagna exemplet torde, med det ansvar för bostadsfrågorna, som åvilar den borgerliga kommunen, kunna bli aktuellt för växande tätortskommuner med snävt tillmätta områden (städer och köpingar). Till grund för utformningen av exemplet under 4) har otvivelaktigt legat en uppfattning, att framför allt stadssamhällena representera den ekonomiska utvecklingen i landet. Denna åskådning torde, såsom nämnts i ovan berörda interpellationssvar, numera icke vara lika odiskutabel som då den år 1917 framfördes av den kommunala nybildningskommittén. Detta utesluter icke, att exemplet kan bli aktuellt, antingen mellan lands- och stadskommuner eller mellan landskommuner inbördes.

Även om en viss faktisk inskränkning alltså skett i möjligheterna att mot vederbörande kommuners bestridande framtvinga kommunala indelningsändringar med stöd av betydande allmänna behov, måste likväl ett vart av de i lagtexten angivna typfallen fortfarande anses vara tillämpligt.

Det må erinras, att även andra betydande allmänna behov än de i 3 § 2 st. exemplifierade i praxis fått utgöra skäl för förordnande enligt lagrummet. Dess nuvarande formulering måste anses täcka alla tänkbara fall av betydande allmänt behov. Enligt kollegiets mening föreligga därför icke några skäl för omarbetning av bestämmelserna i 3 § av lagen.

När motionärerna ifrågasätta lämpligheten att bibehålla ett relativt »kommunveto» i nu ifrågavarande hänseende, anser sig kollegiet böra framhålla, att lagrummet fortfarande har betydelse såsom en garantiregel mot administrativt godtycke och såsom ett, visserligen begränsat, värn för den kommunala självständigheten. Skulle »vetot» avskaffas synes det uppenbart, att de allmänna förutsättningarna för indelningsändring böra på ett helt annat sätt än som nu är fallet individualiseras med därav följande risk för att de snart bli föräldrade, behöva kompletteras eller eljest vålla svårigheter vid tillämpningen. Så som reglerna nu äro utformade, möjliggöra de en anpassning av indelningspraxis till utvecklingen på det kommunala författnings-

området i dess helhet, vilket måste anses fördelaktigt redan därför att man vid utredningen i de särskilda ärendena tvingas uppmärksamma läget även inom andra rättsområden.

Vad angår 1919 års indelningslag i övrigt synas följande omständigheter böra beaktas.

Reglerna i 4—10 §§ utmärkas liksom de i 3 § av en viss elasticitet. Vid tillämpningen av 1946 års lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner har 1919 års lag varit subsidiärt tillämplig. Den ingående inventering av kommunala donationer, som företogs i samband med utredningen om den nya kommunindelningen, visade emellertid att reglerna i 6 § sistnämnda lag icke gävo tillräcklig ledning för behandlingen av frågan om donationernas disposition vid indelningsändring. Därest en översyn av lagen kommer till stånd, kan en komplettering av paragrafen befinnas ändamålsenlig. I 9 § regleras förutsättningarna för skatteersättning från en kommun till en annan kommun, vars ekonomiska ställning avsevärt försämrats genom indelningsändringen, utan att sådant kan anses uppvägas av den befrielse från kommunala förpliktelser, som genom indelningsändringen vinnas. Lagrummet är tillämpligt även på fall, då den ena kommunen eljest har att till ordnande av sin förvaltning vidkännas kostnader, till vilka den andra kommunen skäligen finnes böra lämna bidrag. Såsom exempel må nämnas, att en inkorporerande kommun tvingas att nedlägga kostnader för iordningställande av ett eftersatt område, vilka icke kompenseras av inflytande kommunalutskylder. Såsom framgår av Kungl. Maj:ts utslag den 22 mars 1950 (RÅ 1950 ref. 12) kan såsom villkor för indelningsändring föreskrivas lindring för de skattskyldiga i av indelningsändring berört område i uttaxering, som höjts i följd av ändringen (»skattedifferentiering»). För befogenheten härutinnan har ett visst stöd kunnat hämtas i 28 § (»övriga villkor»), men det kan ifrågasättas huruvida icke denna befogenhet bör närmare regleras i anslutning till 9 §.

I 14 § 2 st. lämnas föreskrifter rörande nyval av kommunala fullmäktige. I praxis har jämväl förordnande om nyval av förvaltningsorgan på förekommen anledning meddelats. Kompletterande föreskrifter i sådant hänseende kunna anses lämpliga.

De funktioner, som enligt 18 § skola tillkomma kommunalstämma, allmän rådstuga och kommunalborgmästare, torde påverkas av det förslag till kommunallagstiftning, som kommunallagskommittén väntas avgiva under den närmaste tiden.

I 23 § meddelas regler om särskild besvärsrätt vid indelningsändring. Denna besvärsrätt avser beslut, som sedan Kungl. Maj:t förordnat om kommunal indelningsändring och innan densamma trätt i kraft fattas inom en av ändringen berörd kommun med tillämpning av den äldre indelningen. Förutsättning för talan är, att kommunmedlem tilltror sig kunna visa, att beslutet strider mot de förutsättningar, på vilka förordnandet om indelningsändring grundats eller, även om så ej är förhållandet, att beslutet dock avser angelägenhet, vars ordnande skäligen bör tillkomma kommunen enligt den nya indelningen. Det kan ifrågasättas, huruvida icke besvärsrätten bör utsträckas till att avse även beslut, som av vederbörande kommun fattas efter indelningsändringens ikraftträdande. Kungl. Maj:t har nämligen med tillämpning av 28 § i åtskilliga fall lagt särskilda förpliktelser på kommun, vars område ökats (vanligen stadsinkorporeringar), närmast avseende utförande av kommunala företag (vatten- och avloppsledning m. m.). Svårighet har i vissa fall mött att förmå förpliktad kommun att fullgöra sådan

skyldighet. En utsträckning av 23 §:s tillämplighetsområde skulle kunna ge en praktisk form för skyldighetens utkrävande.

Motionärerna beröra vidare en fråga, som under senare tid vunnit ökad aktualitet, nämligen *kommunalförbundsinstytutets* struktur. Bland utvägar- na för undvikande av ett så allvarligt ingrepp, som en indelningsändring innebär, nämnde kommunala nybildningskommittén i sitt betänkande år 1917 bildande av kommunalförbund för förvaltande av särskilda kommunala uppgifter. Motionärerna erinra, att åt det organ, som handhar vårdna- den om förbundets angelägenheter, förbundsdirektionen, uppdragits såväl beslutanderätt med vissa inskränkningar som verkställighet och förvaltning. För handhavande av de mera begränsade förvaltningsuppgifter, som hittills kännetecknat kommunalförbundens verksamhet, ansåges en sådan anord- ning icke vara ägnad att inge några betänkligheter. Skulle däremot kommu- nalförbundsformen tillämpas i större sammanhang än dem för vilka lagen närmast vore skriven och i fråga om mera medelskrävande förvaltnings- grenar t. ex. skolor, komme vårdorna av en splittrad finanshushållning att framträda på annat sätt. Motionärerna, som påpeka att stadgande om direk- tionssammanträdenas offentlighet saknas, anse det självklart att offentlig- hetsprincipen bör uppehållas för det beslutande organets del. Vad motionä- rerna åsyfta synes närmast vara att tillskapa en förbundsrepresentation med en ställning i bättre överensstämmelse med riktlinjer som eljest följas inom kommunalförvaltningen.

Kommunalförbund kan ingås mellan städer, landskommuner, köpingar och municipalsamhällen, mellan landstingskommuner samt mellan lands- tingskommun och stad. (De förut existerande sammansatta fattigvårdssam- hällena ha upplösts i sammanhang med ikraftträdandet av den nya kom- munindelningen.) Kyrkoförsamlingar kunna ingå kommunalförbund för vård av angelägenhet, som avses i folkskolestadgan, men ej för rent kyrkliga angelägenheter. Då beslut om bildande av kommunalförbund tillkommer länsstyrelse, saknar kollegiet närmare erfarenhet om de grundsatser som därvid utöver vad lagen angiver kommit till tillämpning. Av förarbetena till lagen framgår, att kommunalförbund bildas för den lekniska omsorgen om viss förvaltningsuppgift men icke kan avse förvaltningsuppgiften i dess helhet. Genom bildande av kommunalförbund befrias vederbörande kom- mun icke från ansvaret för en obligatorisk uppgifts tillbörliga tillgodoseen- de och mister icke befogenheten att pålägga sina medlemmar särskilda förpliktelser i sådant syfte. Lagen om kommunalförbund synes tolkas så, att förbund kan omfatta blott en förvaltningsuppgift, varav följer att kom- muner, som önska ha flera uppgifter gemensamma, måste bilda flera för- bund. Förutsättningen för bildande av kommunalförbund är enligt kommu- nalförbundslogen »sammanslutning» av kommuner; detta innebär att kom- munalförbund ej kan komma till stånd utan att överenskommelse mellan kommunerna träffats. Enligt 1925 års lag om polisväsendet äger däremot länsstyrelse, om polisdistrikt skall bestå av område från mer än en kommun och så finnes erforderligt, tvångsvis förordna att de kommuner, som hell eller delvis ingå i distriktet, skola för polisverksamhetens upprättande bilda kommunalförbund (»polisförbund»). Kan enighet icke uppnås om förbunds- ordningen, äger länsstyrelsen att förordna därom. Gemenskapen kan ock utan bildande av kommunalförbund regleras genom avtal mellan kommu- nerna. I 1947 års byggnadslag (128 §) stadgas att, om Konungen förordnat att regionplan skall finnas, skola för handläggning av fråga rörande planen de kommuner och samhällen, som beröras av denna, bilda kommunalför-

bund. Beträffande sådant förbund skall med de avvikelser, som följa av vad i byggnadslagen stadgas, lagen om kommunalförbund äga tillämpning. I byggnadsstadgan s. å. ha meddelats närmare bestämmelser om regionplan och regionplanenämnd (147—161 §§).

Motionärerna ha pekat på att skolreformens genomförande förutsätter ett mycket omfattande interkommunalt samarbete. Såvitt kollegiet kan finna sakna de nybildade storkommunerna i betydande utsträckning tillräckligt folkmängdsunderlag för den tredelade avslutningsklassen i enhetsskolans realskoleavdelning. Man måste därför förutsätta att, om kommissionens förslag genomföres, samverkan måste åstadkommas mellan flera kommuner, som tillsammans erbjuda tillräckligt folkmängdsunderlag för denna klass. Härvid erbjuda sig tre alternativ:

1) bildande av specialkommuner i analogi med de s. k. legala kyrkliga samfälligheter (sammansatta skoldistrikt), varom förmåles i 1 § 2 st. lagen om församlingsstyrelse och 45 § i 1919 års indelningslag,

2) bildande av kommunalförbund (med tvångsrätt för myndighet),

3) en utsträckt tillämpning av bestämmelserna i 6 § p. 3 folkskolestadgan med beslutanderätten förlagd hos domkapitlet.

Det förutsattes under förarbetena till 1946 års lag om ny indelning av riket i borgerliga kommuner, att flertalet av de i enlighet med kommunalförbundslagen, d. v. s. efter överenskommelse mellan kommunerna, bildade kommunalförbunden (vilka redovisas i 1947 års och senare årsböcker för Sveriges kommuner), skulle vid ikraftträdandet av den nya kommunindelningen komma att upplösas såsom onödiga. Även om detta blir fallet, kommer sannolikt ett icke obetydligt antal att kvarstå och nya att bildas.

Det synes kollegiet, som om en utsträckning av kommunalförbundsinstitutets tillämpning skulle förstärka kravet på offentlighet i förvaltningen. Motionärernas anmärkningar om bristande offentlighetskontroll av kommunalförbundsförvaltningen synas därför böra beaktas vid en översyn av institutet. I samband därmed torde lämpligen böra övervägas att möjliggöra överförande till ett och samma kommunalförbund av flera förvaltningsuppgifter. I sammanhang härmed torde böra beaktas, att den i 1 § 2 st. lagen om församlingsstyrelse reglerade formen för vård av angelägenheter, som äro gemensamma för flera kyrkoförsamlingar, nämligen bildande av kyrklig samfällighet, är alltför tungrodd när det gäller mindre betydande angelägenheter t. ex. förvaltning av gemensam begravningsplats. Ett civilrättsligt avtal fyller måhända icke anspråket på erforderlig varaktighet i dylika fall; det kan därför ifrågasättas, huruvida icke möjlighet bör beredas även församlingar att ingå kommunalförbund.

Kollegiet hyser i allmänhet, på grund av den splittrande effekten av specialkommuner på den kommunala verksamheten och finansväsendet, betänklighet mot att utöka denna grupp men finner utredning till belysning av frågan om deras användbarhet i stället för kommunalförbund vara motiverad.

Med åberopande av vad sålunda anförts anser sig kollegiet kunna tillstyrka en översyn av såväl 1919 års indelningslag som lagen om kommunalförbund, beträffande den förra dock med den begränsning som framgår av vad ovan anförts.

I handläggningen av detta ärende ha förutom undertecknade deltagit kamrarna Grönvall, Gavelius och Åberg.

Stockholm den 14 mars 1952.

ROLF DAHLGREN.

*Erik Schalling.*  
Föredragande.

*Till Riksdagens konstitutionsutskott.*

Sedan Svenska landskommunernas förbund beretts tillfälle inkomma med yttrande över de likalydande motionerna I: 57 av herr Anderberg m. fl. och II: 79 av herr vice talmannen Olsson m. fl., får förbundets styrelse vördsam anförda följande.

Till den del de remitterade motionerna avse 1919 års indelningslag kan styrelsen i huvudsak inskränka sig till att hänvisa till sitt den 4 mars 1948 till konstitutionsutskottet avgivna yttrande i anledning av de vid 1948 års riksdag väckta motionerna I: 147 och II: 239. Det är enligt styrelsens mening förstäeligt att riksdagen avvisade förslag om revision av ifrågavarande lag vid en tidpunkt, då kommunindelningsreformen ännu icke kommit in i sitt slutskede. Indelningsreformens praktiska genomförande har emellertid ytterligare blottat bristfälligheterna i 1919 års indelningslag, t. ex. i fråga om vissa val i nybildad kommun. Eftersom antalet indelningsärenden icke ser ut att stagnera efter kommunsammanslagningen, måste nu tiden vara mogen för en grundlig översyn av indelningslagen. Det finnes anledning förmoda, att den pågående kommunallagsrevisionen kommer att påkalla åtskilliga formella ändringar i nu gällande indelningslag. Det måste vara irrationellt att vidtaga sådana ändringar utan att samtidigt i materiellt hänseende underkasta lagstiftningen den översyn, som till följd av kommunalförvaltningens starka utveckling framstår som trängande. Enligt styrelsens mening är det lämpligt att den begärda översynen snarast igångsättes, så att en ny indelningslag kan träda i kraft samtidigt som den nya kommunallagen.

Det ligger i sakens natur att en revision av indelningslagstiftningen måste omfatta en grundlig granskning av hittillsvarande praxis. Därvid bör enligt styrelsens mening särskilt uppmärksammas tillämpningen av lagens bestämmelser om ekonomisk uppgörelse vid indelningsändring. En indelningsändring kan få synnerligen genomgripande ekonomiska verkningar för de därav berörda kommunerna, och den ekonomiska bedömningen är därför ett av de viktigaste leden i ett indelningsärende. Från förbundets sida har funnits anledning att starkt kritisera den hittillsvarande bristfälliga kommunal-ekonomiska bedömningen av dessa ärenden (jfr Landskommunernas Tidsskrift sid. 56 o. ff., årgång 1950). Om indelningsärendena på det förberedande stadiet skola få en betryggande objektiv handläggning, synes vara ofrånkomligt att kammarkollegiet förstärkes med kommunalekonomisk expertis.

Enligt styrelsens mening har i motionerna på ett övertygande sätt styrkts behovet av en översyn jämväl av lagen om kommunalförbund. Inom den moderna kommunalförvaltningen kunna — såsom visats av bl. a. 1944 års kommitté för kommunal samverkan — kommungränserna icke bli samma realiteter som tidigare. Ett omfattande och mångskiftande samarbete erfordras icke endast mellan en tätort och dess närmaste omgivningar. Också mellan till varandra gränsande landskommuner kan samverkan inom åtskilliga förvaltningsområden framstå som önskvärd, särskilt som den kommunala verksamheten i de genom kommunindelningsreformen nybildade kom-

munerna kan väntas bli livlig och omfattande. Men här torde behov av samverkan i betydande utsträckning komma att göra sig gällande inom andra förvaltningsområden än de hittills traditionella kommunalförbundsangelägenheterna. Styrelsen vill därvid särskilt understryka vad i motionerna anförts rörande samverkan på skolans område. För enhetsskolans högstadium måste samarbete över kommungränserna säkerligen etableras i mycket stor utsträckning.

Antalet kommunalförbund, som under 1940-talet starkt ökade (brandväsen, social hemhjälpsverksamhet), har i och med kommunsammanslagningen kraftigt decimerats. Till följd av kommunalförbundets uppenbara brister och olägenheter föredraga kommunerna ofta samverkan genom civilrättsliga avtal. Detta är också säkerligen den lämpligaste och smidigaste formen, där samverkan är begränsad till någon enstaka förvaltningsuppgift. Men så snart samverkan erfordras inom ett större förvaltningsområde eller för flera olika förvaltningsgrenar eller delar därav borde möjligheter öppnas för ett mera fast samarbete inom ett »universellt» kommunalförbunds ram. Det bör enligt styrelsens mening vara möjligt att med bibehållande av kommunalförbundets karaktär av en i lag reglerad form för avtalsmässig, frivillig samverkan åt detsamma ge en organisation, som icke onödigtvis bryter av mot den reguljära kommunala organisationen och som möjliggör en mera enhetlig handläggning av de angelägenheter, som äro föremål för samverkan.

Stockholm den 12 februari 1952.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund

NILS ELIASSON.

*Sixten Larsson.*

## Bilaga 3.

## Till Riksdagens konstitutionsutskott.

I anledning av konstitutionsutskottets hemställan, att Svenska stadsförbundets styrelse ville avgiva yttrande över de inom riksdagen väckta, likalydande motionerna I: 57 och II: 79 angående av kommunindelningsreformen betingade ändringar i lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning m. m., får styrelsen anföra följande.

I förevarande motioner har inledningsvis erinrats, att vid 1948 års riksdag väcktes två likalydande motioner (I: 147 och II: 239) med samma hemställan som nu, bortsett från att den begärda utredningen nu uttryckligen angivits böra avse även en översyn av bestämmelserna i lagen om kommunalförbund. Över dessa år 1948 väckta motioner avgav styrelsen yttrande, vari framfördes åtskilliga invändningar mot den då av motionärerna förebrogta motiveringen. Sammanfattningsvis uttalades därefter i yttrandet, att styrelsen endast i ringa mån kunde ansluta sig till motionärernas kritik mot den dittillsvarande indelningspolitiken och icke alls kunde omfatta den grundsyn, som kommit till synes i denna kritik. Styrelsen kunde visserligen medge, att 1919 års kommunala indelningsslag icke dåmera vore i allo tillfredsställande och att en översyn av densamma därför kunde ifrågasättas. Möjligt vore också, att den pågående indelningsrevisionen kunde ge ytterligare anledning till en sådan översyn, ehuru själva riktlinjerna för denna revision icke tydde på att så skulle bli fallet. Men styrelsen avstyrkte bestämt, att en utredning i hithörande spörsmål skulle begäras av riksdagen från motionärernas utgångspunkter och med den inriktning de åsyftade.

Ehuru den motivering, som nu anförts för yrkandet om utredning angående ändringar i indelningslagen, är allmänna hållen, synes den dock till väsentlig del ha samma inriktning som motiveringen i motionerna år 1948. Styrelsen får därför i första hand alltjämt åberopa sina då framförda erinringar mot åtskilligt av argumenteringen i sistnämnda motioner. Därutöver synes dock följande böra tilläggas.

Vad motionärerna nu — liksom 1948 års motionärer — framför allt rikta sig mot äro reglerna i lagens 3 § om de s. k. kvalificerade förutsättningarna för indelningsändring. Om dessa regler sägs i motionerna, att de inskrivits i lagen med utgångspunkt från föreställningar, som i stort sett sedermera övergivits, och att de eljest närmast taga sikte på förhållanden, som förlorat och ytterligare komma att förlora i aktualitet. Enligt styrelsens mening *måste detta uttalande betecknas såsom mycket missvisande*, om man verkligen tar fasta på den kommunala indelningsens och därmed givetvis också den förevarande lagens uppgift. Det är visserligen sant, att det allmänna utgångsläget för bedömandet av indelningsfrågorna nu i en del avseenden skiljer sig väsentligt från vad det var vid indelningslagens tillkomst. Men dessa skiljaktigheter äro *ej av sådan beskaffenhet, att man därför med fog kan ifrågasätta de nu påtalade reglernas lämplighet*.

Det förhållandet exempelvis, att landskommunerna fått ökade möjligheter och i viss mån även skärpt skyldighet att tillgodose sådana speciella behov, som finnas inom tätorter, kan givetvis förutsättas medföra, att man hädanefter får *mindre* anledning än förr att vidtaga indelningsänd-

ringar på grund av att kommunala uppgifter blivit eftersatta. Däremot kan det icke antagas, att genom sagda förhållande dylik anledning till indelningsändringar i ett slag *helt* bortfallit eller inom den närmaste tiden kommer att *alldeles* försvinna. Detta sistnämnda måste vara av utslagsgivande betydelse beträffande indelningslagens utformning, eftersom lagens uppgift ju är att säkerställa rättelse, där sådan behövs — således även om behovet kan väntas yppa sig endast i mera begränsat antal fall. Att märka är även, att de ifrågavarande bestämmelserna med sin hittillsvarande utformning uppta en generell förutsättning (sista satsen), som klart tar sikte på att förekomma onödiga indelningsändringar vare sig av den nu berörda eller övriga i sammanhanget angivna anledningar.

Vad nu sagts har sin motsvarighet också i fråga om indelningsändringsgrunden »samhälles behov av utrymme för bostäder, industri eller annat dylikt ändamål». Åtskilliga stadssamhällen ha numera fått sina områden så utvidgade, att deras behov i dessa avseenden kunna antagas vara för överskådlig tid framåt tillgodosedda; men så är icke fallet över hela linjen. Om ock för mera sällsynt tillämpning äro därför bestämmelserna även i denna punkt alltjämt behövliga. Lika litet kan styrelsen finna, att motionärerna pekat på något giltigt skäl för ändring härvidlag genom det av dem anförda uttalandet i ett interpellationssvar i första kammaren år 1949, »att de fall, där samhällets behov av utrymme för bostäder, industrier m. m. ej inom samhällets område i erforderlig mån kunde tillgodoses, icke torde kunna tagas till intäkt för att städerna gentemot landskommunerna skulle äga företrädesrätt till områden, lämpliga såsom exploateringsobjekt för bostäder och industrier». Innebörden av detta uttalande är självfallet beroende av vad som i sammanhanget åsyftas med uttrycket »företrädesrätt». Varken den nu berörda eller övriga bestämmelser om kvalificerade förutsättningar för indelningsändring tar sikte på att fastslå, att den ena eller andra kategorien av kommuner har något principiellt företräde att få sina särskilda behov tillgodosedda. Lagen utgår härvidlag endast från det obestridliga faktiska förhållandet, att samhällen finnas som så utvecklas, att deras behov av utrymme för bostäder, industri o. dyl. icke i längden kan tillgodoses inom deras områden, sådana dessa en gång blivit genom den kommunala indelningen bestämda. Att denna situation vanligast — om ock icke uteslutande — blir aktuell just för städer ligger i sakens natur. Givetvis måste det i sådana fall bli en avvägningsfråga, vilket eller vilka områden den nödvändiga utvidgningen skall omfatta, och ur den ifrågavarande bestämmelsen synes icke kunna utläsas något som kan föranleda, att städerna vid denna avvägning bli otillbörligt gynnade.

Ej mindre obefogat synes det vara att till stöd för ändring i de omförmälda bestämmelserna åberopa det uttalandet i samma interpellationssvar, »att uppfattningen att framför allt stadssamhällena representerade den ekonomiska utvecklingen i landet numera icke torde vara lika odiskutabel som då den på sin tid företräddes av kommunala nybildningskommittén». Då lagen som skäl för indelningsändring nämner den omständigheten, att »bestående indelning lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten», anger den icke några som helst riktlinjer för bedömningen av den ekonomiska utvecklingens krav på kommunindelningens beskaffenhet. Likaväl nu som då lagen tillkom, måste man förutsätta, att denna bedömning skall ske enbart ur det allmännas synpunkt. Har uppfattningen om de förhållanden, som böra påverka denna bedömning, numera ändrats, så kan omöjlig lagstadgandets i detta avseende alldeles intetsägande for-



mulering utgöra något hinder för att den ändrade uppfattningen får komma till sin rätt.

Då det sålunda ej synes finnas fog för motionärernas antydningar, att den hittillsvarande utformningen av reglerna i indelningslagens 3 § icke längre motsvarar de verkliga förhållanden, som böra vara bestämmande för avgörandet om indelningsändringar, kan man knappast heller tänka sig att genom en ändrad avfattning av dessa regler förekomma, att understundom även inkorporeringsframställningar göras, vilka vid prövningen icke vinna gehör. Redan den omständigheten, att förevarande reglering avser en realprövning och icke blott en granskning ur formella synpunkter av träffade avgöranden, måste medföra, att ej endast alldeles självklart befogade framställningar kunna ifrågakomma. Den av motionärerna påtalade konsekvensen, att olägenheterna av ett inkorporeringsshot i en del fall aktualiseras så att säga i onödan, är givetvis i och för sig beklaglig men måste under alla förhållanden bli i viss mån oundviklig. Med den uppfattning styrelsen har om det behöfliga reella innehållet i reglerna om inkorporeringsförutsättningar, tror styrelsen ej, att man kan komma längre i precisering av dessa regler för att såmedelst begränsa antalet dylika fall.

Endast genom ett par exemplifieringar ha motionärerna pekat på frågor, som i övrigt syntas böra bli föremål för omprövning vid den önskade översynen av indelningslagen. I ett avseende beröra de emellertid härvid ett principiellt mycket viktigt spörsmål, nämligen då de ifrågasätta lämpligheten av att i någon form bibehålla en kommunal vetorätt mot indelningsändring. Styrelsen kan i detta avseende blott uttala, att nuvarande bestämmelser konstituera en dylik vetorätt, vilken understundom synes ha förhindrat i och för sig önskliga indelningsändringar, men att man icke dess mindre måste hysa betänkligheter mot att rucka på dessa bestämmelser.

Däremot anser styrelsen alltjämt liksom år 1948, att en översyn av indelningslagens bestämmelser i andra hänseenden än de nu särskilt berörda med fog kan ifrågasättas. Härvid syftar styrelsen särskilt på reglerna om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna vid indelningsändring samt om indelningsändrings ikraftträdande och åtgärder med avseende därå. Styrelsen är därför beredd att förorda en i främsta rummet formell översyn av lagen i dessa hänseenden, varvid dock även mindre justeringar av reell innebörd må kunna ifrågakomma. Men såsom framgår av det anförda, bör enligt styrelsens mening en eventuell begäran från riksdagens sida om utredning härom klart ange, att denna icke bör ta sikte på någon principiell ändring av reglerna om förutsättningar för indelningsändring.

Giltigare skäl synas motionärerna ha anfört för sin hemställan om en översyn av bestämmelserna i lagen om kommunalförbund. Önskemålet att genom denna lagstiftning vinna tillfredsställande former för samarbete mellan kommuner och på så vis tillgodose även behov, som eljest kanske måste aktualisera frågor om indelningsändringar, är enligt styrelsens mening mycket beaktansvärt. Det synes också obestridligt, att den nuvarande lagen om kommunalförbund visat sig föga kunna bidra till förverkligande av detta önskemål. Styrelsen ansluter sig därför till motionärernas uppfattning, att denna lags bestämmelser böra tagas under omprövning i syfte framför allt att åstadkomma en enligt den kommunala självstyrelsens principer mera tillfredsställande organisation av kommunalförbundet. Det får dock icke förbises, att frågan härom måste bli en ingalunda lätt avvägningsfråga. Under alla förhållanden bör man hålla fast vid, att kommunalförbundet endast kan få vara formen för handhavandet av särskilda delar av den kommunala

verksamheten. Att söka i denna form tillgodose behovet av gemensamhet i den kommunala verksamheten för två eller flera kommunområden över snart sagt hela linjen och endast bibehålla en eller annan mindre krävande uppgift för de särskilda förbundsmedlemmarnas egen handläggning kan uppenbarligen ej vara tillfredsställande. Likaså vill styrelsen särskilt understryka, att de olägenheter måste beaktas, som alltid följa med en anordning, varigenom det kommunala anslagsbeviljandet och därmed också bestämmandet om den kommunala utdebiteringen inom ett visst område splittras på flera beslutande församlingar.

Stockholm den 10 mars 1952.

Svenska stadsförbundets styrelse  
ZETH HÖGLUND.

*/ Sixten Humble.*