

Nr 3

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning rörande ny kommunindelning.

Uti de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 86 i första kammaren av herr *Helmer Persson m. fl.* och nr 104 i andra kammaren av herr *Holmberg* hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära tillsättande av en allsidig utredning med uppgift att lägga fram förslag till en ny kommunindelning».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Historik. 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 alltjämt förebehållen 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 indelningsenhet, ehuru frågan om en ändring härutinnan under förarbetena varit under övervägande. Den gamla indelningen i socknar (och städer) bibehölls alltså. Anmärkningsvärt är sålunda, att den nya kommunala lagstiftningen icke gjorde den borgerliga kommunen till en i förhållande till den förutvarande, äldre indelningen självständig områdesenhet. I 1 § kommunalförordningen för landet fastslogs också uttryckligen som grundregel, att varje socken på landet utgjorde 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 eklestastisk indelning. Men enligt grunderna för denna lagstiftning skulle även härefter den kyrkligt och den borgerligt kommunala indelningen i allmänhet inbördes överensstämma; skiljaktigheter dem emellan borde även i fortsättningen endast undantagsvis förekomma. Principen om att varje

Bihang till riksdagens protokoll 1960. 5 saml. 2 avd. Nr 3

socken skulle utgöra en kommun kom därför också 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 skrivelse (nr 121) till Kungl. Maj:t vid 1942 års riksdag hemställde denna ånyo med anledning av väckta motioner, att Kungl. Maj:t med det snaraste måtte föranstalta om företagandet av den vid 1939 års riksdag begärda utredningen.

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

De sakkunniga, som antogo namnet kommunindelningskommittén, överlämnade dels i juni 1944 en översikt över den lantkommunala författningsregleringens historia med särskilt avseende å landsbygdens primärkommuner (SOU 1944: 37), dels den 26 september 1945 betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945: 38).

På grundval av kommitténs förslag framlade Kungl. Maj:t vid 1946 års riksdag proposition (nr 236) med förslag till lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner.

I utlåtande (nr 19) över propositionen anförde konstitutionsutskottet beträffande behovet av ny kommunindelning bland annat följande:

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 en ny kommunindelning. Härtill kommer att de försök som gjorts att undanröja sagda olägenheter, genom bl. a. bildandet av specialkommuner för fattigvård o. d., icke vunnit den anslutning som förväntats, och där ett dylikt förfarande tillämpats — — — — varit ägnat att försvaga den kommunala självstyrelsen.

Här skall tilläggas, att 1943 sammanlagda antalet landskommuner i riket uppgick till 2 399. Av dessa hade 1 835 mindre än 2 000 invånare och 524 mindre än 500 invånare.

Sedan utskottet funnit att avgörande skäl förebragts gentemot de betänkligheter, som rests mot en förstoring av kommunerna, underströk utskottet att, även om i vissa fall en nyindelning kunde inebära ingrepp i gamla och traditionsrika kommunenheter, reformen dock syftade till att bevara självstyrelsen i former, som tillgodosågo det nutida samhällets krav.

Det viktigaste och mest svårlösta problemet vid genomförandet av den nya kommunala indelningen utgjorde frågan om kommunernas storlek och gränser.

Kommunindelningskommittén yttrade härom bland annat, 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 självstyrelsenheter. En ekonomiskt alltför svag kommun vore icke lämplig såsom självstyrelsenhet, även om den i betraktande av folkmängden och arbetsuppgifternas omfattning m. m. kunde erbjuda underlag för en rationell förvaltningsorganisation. Vid kommunindelningens bestämmande borde hänsyn dessutom tagas till den framtida utvecklingen. Reformen borde utformas så, att den icke inom avsevärd tid behövde upprepas.

Efter att ha 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 angivna folkmängdstalen ökade med det tal, som motsvarade den sannolika folkminskningen under de närmaste trettio åren. Någon anledning att förhindra bildandet av kommuner med större folkmängd än den angivna ansåg kommittén icke föreligga. Beträffande avvikelserna nedåt anfördes att den angivna minimifolkmängden borde få underskridas endast i sådana undantagsfall, då ytterligare sammanslagning med hänsyn till kommunernas från kommunikationssynpunkt isolerade läge i förhållande till angränsande kommuner måste anses olämplig. Beträffande skatteunderlaget framhöll kommittén, att man endast i undantagsfall borde bilda kommuner med ett lägre antal skattekronor än sammanlagt 8 000—10 000.

Föredragande departementschefen anslöt sig i allt väsentligt till kommitténs förslag i denna del.

Konstitutionsutskottet hade intet att erinra mot de riktlinjer, som uppdragits för normalstorleken å kommunerna. Den föreslagna minimigränsen på 2 000 innevånare liksom kravet på ett skatteunderlag å 8 000—10 000 skattekronor fann utskottet sig i princip kunna godtaga. Utskottet ansåg emellertid, att avvikelser från minimigränsen skulle kunna ske icke blott i fråga om ökommuner eller kommuner med jämförliga kommunikationssvårigheter utan även i andra fall, där mera betydande olägenheter skulle uppkomma genom en sammanslagning.

Utskottets utlåtande i anledning av proposition blev av riksdagen godkänt.

Genom den nya kommunindelningsreformen, som trädde i kraft 1952, minskades antalet landskommuner, köpingar ej medräknade, från 2 281 till 816. 64 kommuner fingo mindre än 2 000 innevånare och 291 mindre än 3 000 innevånare.

Sedan 1952 ha emellertid många landskommuner, framför allt sådana där jordbruket är den dominerande näringsgrenen, visat ett för varje år vikande

befolkningsunderlag. Sålunda hade fram till 1959 antalet kommuner, som icke uppnådde minimigränsen på 2 000 innevånare, ökat till 88. Antalet kommuner, som hade mindre än 3 000 innevånare, hade stigit till 339.

De sakkunniga, som 1953 tillkallades för att verkställa översyn av lagstiftningen om kommunalförbund m. m., fingo även anledning att i sitt år 1956 avlämnade betänkande i ämnet (SOU 1956: 19) framlägga vissa synpunkter på den kommunala indelningen. De sakkunniga anförde bl. a.: Det har visat sig, att de genom den nya kommunindelningen tillskapade kommunala enheterna i åtskilliga fall äro för små för att på egen hand kunna fullgöra de kommunala uppgifterna. De förvaltningsområden, där detta är mest iögonfallande, äro skolväsendet och polisväsendet. Beträffande skolväsendet är man numera av den uppfattningen, att för högstadiet av den nioåriga enhetsskolan kräves ett befolkningsunderlag som är väsentligt större än de angivna talen före indelningsreformen. Vad angår polisväsendet har det moderna samhällets utveckling bl. a. medfört krav på specialisering och ökad mobilitet hos polismännen inom större geografiska områden än hittills.

I utlåtande (nr 17/1957) över den på grundval av betänkandet framlagda propositionen (nr 150/1957) med förslag till lag om kommunalförbund anförde konstitutionsutskottet bl. a.:

Äro kommuner i behov av samarbete på flera viktiga områden, kan sammanläggning till en kommun stundom framstå som den lämpligaste lösningen. I andra fall — då samarbetsuppgifterna väl äro så betydande, att lagligen reglerade former synas erforderliga, men de flesta förvaltningsuppgifterna likväl handhavas bäst av varje kommun för sig — kan det vara lämpligt, att kommunerna bilda kommunalförbund.

Såsom svar på en interpellation av herr Andersson i Storfors angående åtgärder för åstadkommande av större kommunala enheter yttrade statsrådet och chefen för inrikesdepartementet i riksdagens andra kammare den 11 december 1959 bl. a. följande:

Samtidigt som befolkningsunderlaget på landsbygden minskar ställes på olika förvaltningsområden allt större krav på kommunernas resurser, såväl de ekonomiska som de personella. Utvecklingen under de senaste åren har visat, att behovet av interkommunal samverkan vid lösandet av primära kommunala uppgifter alltjämt kvarstår i betydande omfattning och att det dessutom ökar och utsträcks till nya förvaltningsområden. Dessa omständigheter har i flera fall lett till att kommuner på eget initiativ tagit upp frågan om sammanläggning till en större kommunal enhet. Under åren 1956—1959 har sex sådana sammanläggningar beslutats, och utredningar lär pågå i åtskilliga andra fall. Regeringen har bedömt läget så, att något ingripande i gällande kommunindelning för dagen inte bör göras, men väl att strävandena till frivilligt samarbete och sammanläggning av kommuner bör stimuleras. Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp inom inrikesdepartementet med uppgift att i första hand anskaffa och sammanställa grundmaterial, som kan vara ägnat att belysa frågan, i vad mån behov föreligger av ändringar i gällande kommunindelning. Arbetet inom nyssnämnda expertgrupp beräknas inom en nära framtid att nå det stadium, att grup-

pen lämpligen bör uppgå i en utredning med parlamentarisk anknytning. I denna utredning synes man närmare böra diskutera riktlinjerna för framtida kommunsammanslagningar och vilka rekommendationer i indelningsfrågor som bör ges åt kommunerna och andra myndigheter. Även frågan om tillskapandet av en mera enhetlig kommuntyp torde lämpligen kunna tas upp till övervägande i det sammanhanget.

Utskottet. Såsom framgår av den lämnade redogörelsen var avsikten vid tillkomsten av nu gällande kommunindelning, att denna utan väsentliga ändringar skulle bli bestående för avsevärd tid. Den fortgående minskningen av befolkningsunderlaget på landsbygden i förening med den omständigheten, att inom flera betydelsefulla förvaltningsområden väsentligt ökade krav ställas på kommunerna, har emellertid medfört att åtskilliga primärkommuner icke längre uppnå sådan storlek, att de kunna på egen hand effektivt fullgöra mera omfattande och kostnadskrävande uppgifter. De olägenheter, som uppstå genom primärkommunernas bristande bärkraft, torde icke alltid kunna elimineras genom interkommunal samverkan. Lämpligare lösning torde i sådana fall vara att vidga de kommunala enheterna. Att denna väg redan börjat beträdas utvisa de kommunsammanslagningar som ägt rum under senare år. Det av statsrådet och chefen för inrikesdepartementet i riksdagen lämnade interpellationssvaret, för vilket ovan redogjorts, ger vidare vid handen, att inom inrikesdepartementet tillsatts en expertgrupp med uppgift att anskaffa och sammanställa grundmaterial, som kan vara ägnat att belysa frågan, i vad mån behov av ändringar i gällande kommunindelning föreligger. Av interpellationssvaret framgår därjämte att gruppen — när tillräckligt material sammanställts — enligt departementschefens mening bör uppgå i en utredning med parlamentarisk anknytning. Med hänsyn härtill synes i anledning av motionerna någon riksdagens framställning i ämnet icke erforderlig. Utskottet hemställer alltså,

att motionerna I: 86 och II: 104 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 25 februari 1960

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström*, Ollén*, Torsten Andersson, Sveningsson, fru Segerstedt-Wiberg, herrar Nils-Eric Gustafsson*, Carl Albert Anderson, Dahl och Palm; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Spångberg, Magnusson i Tumhult, Jonsson i Haverö, Gustafsson i Bogla, Hammar, Andersson i Linköping, Alemyr, Svenungsson* och Gustafsson i Borås*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.