

Nr 180

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner; given Stockholms slott den 13 oktober 1961.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att *dels* antaga härvid fogat förslag till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, *dels ock* bifalla det förslag i övrigt om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

BERTIL

Rune B. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en översyn av rikets indelning i borgerliga kommuner skall göras efter vissa angivna riktlinjer.

En grundläggande princip är, att de nya kommunerna skall utgöras av näringsgeografiskt sammanhängande regioner, om inte särskilda förhållanden föranleder undantag. Invånarantalet blir därvid i många fall av endast sekundär betydelse. Som riktpunkt anges dock att kommun bör ha minst 8 000 invånare år 1975.

För varje län skall länsstyrelsen efter samråd med företrädare för kommunerna och de av kommunindelingsfrågor särskilt berörda myndigheterna i länet upprätta förslag till plan för länets indelning i kommuner. Planen skall fastställas av Kungl. Maj:t. I första hand skall planeringen gå ut på att sammanföra hela nuvarande kommuner till kommunblock av lämplig sammansättning för att bilda nya kommuner. Om en avgjort bättre lösning vinnes genom att någon kommun delas, bör detta kunna planeras, varvid dock församlingsgräns skall följas. Länsgränser och andra indelningsgränser bör inte hindra att planeringen görs på det med hänsyn till kommunerna

1 — *Bihang till riksdagens protokoll 1961. 1 saml. Nr 180*

mest ändamålsenliga sättet. Samordning med övriga indelningar avses komma till stånd genom att dessa anpassas till kommunindelningen.

Planerna förutsätts bli vägledande för kommande ansökningar om sammanläggning av kommuner och även för det interkommunala samarbetets inriktning. En samarbetsnämnd inom varje kommunblock förväntas komma att bildas på kommunernas eget initiativ eller vid behov på initiativ av länsstyrelsen.

Med hänsyn till den betydelse planerna sålunda förutses få för kommande ärenden om ändring i den kommunala indelningen föreslås att föreskrifter om planernas upprättande och fastställelse skall upptagas i lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. Planerna avses skola hållas fortlöpande aktuella genom att vid behov ändringar däri intages i samma ordning som vid upprättandet av planerna. Lagändringen föreslås träda i kraft snarast möjligt. Förslag till kommunindelningsplan skall länsstyrelsen överlämna för fastställelse senast den 31 december 1962.

Förslag

till

L a g

angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning

Härigenom förordnas, att i lagen den 13 juni 1919 om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning skall införas en ny paragraf, betecknad 2 a §, av nedan angiven lydelse.

2 a §.

För varje län skall finnas en av Konungen fastställd plan, som utvisar den med hänsyn till befolkningsförhållandena och den ekonomiska utvecklingen ävensom de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet samt förhållandena i övrigt lämpligaste indelningen av länet i kommuner.

Förslag till sådan plan eller ändring därav upprättas av länsstyrelsen efter samråd med företrädare för kommunerna och de av kommunindelningsfrågor särskilt berörda myndigheterna i länet. Länsstyrelsen skall bereda kommunerna och landstingets förvaltningsutskott tillfälle att inom tre månader inkomma med yttrande över förslaget och efter utgången av denna frist översända förslaget jämte övriga handlingar i ärendet till Konungen.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling. Förslag som avses i 2 a § skall, i den mån Konungen icke förordnar annat, av länsstyrelsen första gången översändas till Konungen senast den 31 december 1962.

Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Kunglig Höghet Regenten, Hertigen av Halland i statsrådet å Stockholms slott den 13 oktober 1961.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, statsråden NILSSON, STRÄNG, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, HERMANSSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, *fråga om översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.*

I. Inledning

De borgerliga primärkommunerna tillkom i vårt land vid den uppdelning, som genom 1862 års kommunallagstiftning företogs av sockenförvaltningen på en enhet för de borgerliga angelägenheterna, benämnd kommun, och en enhet för de kyrkliga, benämnd församling. Under förarbetena till denna reform ansågs ingalunda självklart att kommunerna skulle utgöras av samma områden som socknarna. Såväl häradena som prosterierna och pastoraten nämndes i olika sammanhang i diskussionen som lämpliga borgerliga primärkommuner. Genom 1862 års kommunalförordningar kvalificerades emellertid i princip varje socken på landet samt varje stad till kommun. Möjlighet skulle emellertid föreligga för två eller flera socknar att förena sig om gemensam kommunalförvaltning. Dessa bestämmelser kom att bli normerande för den primärkommunala indelningen fram till år 1952.

Genom anknytningen av kommunbegreppet till sockenindelningen, vilken i sin tur hade medeltida anor, blev kommunindelningen redan från början oregelbunden och splittrad. Olägenheterna härav framhövdes än ytterligare genom fortgående förskjutningar i befolkningsunderlaget, inebärande folkminskning på landsbygden samt tillväxt av städer och övriga tätorter. Samtidigt uppkom under årens lopp behov av nya och vidgade åtaganden från kommunerna på allt flera områden av samhällslivet. Denna utveckling föranledde 1943 tillkallandet av sakkunniga — kommunindelningskommittén — med uppdrag att utreda frågan om en mera rationell kommunal indelning. På grundval av kommunindelningskommitténs förslag underställdes 1946 års riksdag frågan om ny indelning av riket i borgerliga kommuner (prop. 1946: 236). Riksdagens beslut innebar, att

en allmän översyn av kommunindelningen skulle äga rum. Såsom riktlinje för denna reform angavs bl. a. en normalstorlek för kommuner, vilken borde eftersträvas, och en minimistorlek, som icke utan särskilda skäl finge underskridas. Normalstorleken bestämdes till 3 000 invånare och minimistorleken sattes till 2 000 invånare. Reformen trädde i kraft den 1 januari 1952 och ledde till att antalet borgerliga primärkommuner minskade från 2 498 till 1 037. Minskningen hänförde sig så gott som helt till landskommunerna, som nedgick i antal från 2 287 till 816.

Från år 1952 till och med år 1961 har antalet borgerliga primärkommuner genom sammanläggningar minskat med 8. År 1961 är riket sålunda indelat i 1 029 kommuner, varav 133 städer, 96 köpingar och 800 landskommuner. Från och med år 1962 reduceras genom sammanläggning antalet landskommuner med ytterligare tre.

Under senare år har i den allmänna debatten åter tagits upp frågan, huruvida de nuvarande kommunerna på egen hand kan tillgodose de krav, som på grund av utvecklingen numera ställs på de kommunala uppgifternas område. Icke minst från kommunalt håll har synpunkter i denna riktning framförts i olika sammanhang.

Mot bakgrunden härav tillkallades i oktober 1959 såsom sakkunniga för att inom inrikesdepartementet biträda vid beredning av vissa indelningsfrågor m. m. numera framlidne chefen för inrikesdepartementets landsstatsavdelning, kanslirådet N. A. Hedfors, ordförande, kammarrådet A. I. Arfvidson, sekreteraren i Svenska stadsförbundet F. A. M. Edling, undervisningsrådet H. M. B. Hultheberg, numera t. f. byråchefen i finansdepartementet N. O. Lindberg och förbundsdirektören i Svenska landskommunernas förbund S. A. Järdler. Såsom ytterligare sakkunniga tillkallades i juni 1960 ledamöterna av riksdagens andra kammare, lantbrukaren G. K. V. Larsson, godsägaren G. E. Nilsson, lantarbetaren S. G. F. Persson, metallarbetaren K. G. Pettersson och sågverksarbetaren O. W. Wiklund samt f. d. riksdagsmannen, lantbrukaren N. Persson och i november 1960 direktören i Svenska stadsförbundet S.-O. Dahlman, ombudsmannen N. J. V. Malmgren och vicekonsuln C. I. Petri. Uppdraget till de sakkunniga avsåg att anskaffa och sammanställa material, som kunde vara ägnat att belysa, huruvida en revision av indelningen i borgerliga primärkommuner vore påkallad. Om så ansågs vara förhållandet skulle även riktlinjer för en revision framläggas.

De sakkunniga, vilka antog benämningen *indelningssakkunniga*, har i februari 1961 avlämnat betänkande angående principer för en ny kommunindelning (SOU 1961: 9).

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgivits av socialstyrelsen, pensionsstyrelsen, riksförsäkringsanstalten, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, medicinalstyrelsen (med överlämnande av yttranden från Förste provinsialläkarnes förening, Svenska provinsialläkarföreningen,

Svenska stadsläkarföreningen, statens institut för folkhälsan och Föreningen för allmän hälsovård samt fyra hälsovårdsnämnder och fyra hälsovårdskonsulenter), civilförsvarsstyrelsen, statens brandinspektion, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, statistiska centralbyrån, skolöverstyrelsen (med överlämnande av sammanställning av yttranden från nitton länsskolnämnder), överstyrelsen för yrkesutbildning, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen (med överlämnande av yttranden från sju överlantmätare), veterinärstyrelsen, domänstyrelsen, samtliga länsstyrelser (med överlämnande av yttranden från förvaltningsutskotten i samtliga landstingskommuner, två lantbruksnämnder, fyra länsskolnämnder, fyra länsarbetsnämnder, en länsbostadsnämnd, två vägförvaltningar, sju länsarkitekter, sju överlantmätare, två distriktsingenjörer för vatten och avlopp, tre landsfogdar, en länsbrandinspektör, två förste provinsialläkare, en länsveterinär, två socialvårdskonsulenter, en handelskammare, en kommunal samarbetsnämnd, två länsavdelningar av Svenska landskommunernas förbund samt 122 städer, 79 köpingar, 667 landskommuner och 2 municipalsamhällen), 1957 års skolberedning, 1958 års skatteutjämningskommitté, 1955 års stadsutredning, 1957 års polisutredning, Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet, Svenska landstingsförbundet, Sveriges juristförbund, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund och Sveriges socionomers riksförbund. Därjämte har Sveriges socionomförbund i skrivelse den 27 juni 1961 inkommit med synpunkter på de sakkunnigas förslag.

Jag anhåller nu att få upptaga frågan om översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner till närmare behandling.

II. Behovet av en ny kommunindelning m. m.

Indelningssakkunniga

Befolkningens förändringar

Indelningssakkunniga erinrar om att det svenska samhället alltsedan 1800-talets sista decennier har genomgått en urbaniseringsprocess, betingad av den successiva omställningen från en agraration med dess naturahushållning till en industrination med en allt mer utpräglad penninghushållning. Omkring 1850 erhöll ungefär 80 % av landets befolkning sin utkomst av jordbruket. Efter denna tid började emellertid jordbruksbefolkningens relativa andel att minska och från och med 1880-talet föreligger en nedgång även i absoluta tal. I motsvarande mån har antalet inom andra näringsgrenar sysselsatta ökat, först inom industrin och sedan inom serviceyrkena, ett uttryck för förbättrad ekonomisk standard samt nya vanor och behov. Enligt 1950 års folkräkning hade antalet sysselsatta inom jordbruksnäringarna nedgått till omkring 20 % av totala antalet yrkesverk-

samma i landet. Tillgängliga prognoser pekar enligt de sakkunniga entydigt mot en ytterligare minskning av jordbruksbefolkningens andel. Enligt en uppskattning (SOU 1958: 26 sid. 259 ff.) kan antalet yrkesutövare inom denna näringsgren år 1970 väntas uppgå till endast omkring 8 à 9 % av samtliga yrkesverksamma.

Ökningen av antalet yrkesutövare i de s. k. stadsnäringarna och minskningen av antalet yrkesutövare i jordbruksnäringarna leder, framhåller indelningssakkunniga, till en fortskridande urbanisering av landet. Medan ännu på 1920-talet den mindre delen av landets befolkning bodde i städer och andra tätorter är förhållandet nu helt omvänt. Landets befolkning har vuxit från i runt tal 6 miljoner år 1920 till 7,5 miljoner år 1960 men under samma tid har glesbygdens befolkning minskat från 3,1 miljoner (ca 51 %) till 2 miljoner (ca 27 %) och tätorternas invånare ökat från 3 miljoner (49 %) till 5,5 miljoner (ca 73 %).

En bedömning, grundad på bl. a. den hittillsvarande utvecklingen och på vissa antaganden om jordbrukets fortsatta avfolkning, skogsbrukets strukturförändring och de s. k. stadsnäringarnas tillväxt samt den allmänna bebyggelseutvecklingen i framtiden, ger enligt indelningssakkunniga en — givetvis osäker — anvisning om att av en antagen totalfolkmängd om 8,2 à 8,4 miljoner invånare vid mitten av 1970-talet kan ca 6,5 miljoner (ca 80 %) tänkas vara bosatta i tätorter och ca 1,8 miljoner (ca 20 %) på egentlig landsbygd.

Indelningssakkunniga anser emellertid, att glesbygdens folkminskning inte bör betraktas endast rent numerärt. Utflyttningen omfattar till övervägande del yngre personer, vilket efter hand medför en allt mera ogynnsam ålderssammansättning hos befolkningen i landsbygdsområdena — en sammansättning som i sin tur är till nackdel för bl. a. skolväsende och åldersvård samt skatteunderlagets utveckling.

Som en följd av skiftande utvecklingsdrag hos näringslivet sker, framhåller indelningssakkunniga, en omfördelning av befolkningen icke enbart mellan glesbygd och tätorter utan även mellan tätorter inbördes samt mellan olika län och landsdelar. Koncentrationstendenserna är betydande och flyttningsströmmen kan snart tänkas på allvar inbegripa även många smärre tätorters invånare. Den olikartade utvecklingen i olika län och landsdelar under senaste årtionde kännetecknas av att vissa områden, främst i mellersta delarna av landet, expanderat särskilt starkt, varigenom en allt större del av landets totalfolkmängd koncentrerats dit. I olika verkställda prognoser räknas med att dessa utvecklingsdrag skall bestå åtminstone under de närmast följande decennierna.

Indelningssakkunniga påpekar, att strukturförändringarna återspeglas även i de olika kommunernas befolkningsutveckling. Under perioden 1931—1955 har ca 30 % av kommunområdena ökat sitt invånarantal, ungefär lika många har haft en relativt stationär folkmängd och återstående ca 40 %

har fått vidkännas folkminskning. Genomsnittligt har befolkningsutvecklingen varit gynnsammare ju mer tätortsbetonad en kommun är och ju mindre andel jordbruksbefolkningen utgör i kommunen.

Beräkningar rörande den framtida befolkningsutvecklingen har av de sakkunniga verkställt för tiden t. o. m. 1975 och därav framgår, att en än större differentiering mellan kommunerna kan, om inga motåtgärder vidtages, vara att vänta i nämnda avseende. Inemot hälften av kommunerna torde då komma att få sitt invånarantal minskat under denna tid. Omkring 260 kommuner eller ca en femtedel av samtliga förväntas minska kraftigt — med minst 15 %, d. v. s. 1 % årligen. Motsvarande minskning under 1950-talet förelåg i 163 kommuner. Kraftig ökning (minst 1 % per år) kan väntas i ca 200 kommuner. Denna utveckling kan antagas resultera i de förskjutningar i kommunernas fördelning på olika storleksklasser, som visas i följande tabell. (Kommunsammanläggningar efter 1959 har här inte kunnat beaktas.)

Antal kommuner i olika storleksklasser efter folkmängd 1959 och 1975

Storleksklasser, antal invånare	Antal kommuner i resp. storleksklass		Differens, d. v. s. trolig ändring 1959—1975
	1959	1975	
— 999.....	6	8	+ 2
1 000— 1 499.....	19	45	+ 26
1 500— 1 999.....	76	94	+ 18
2 000— 2 999.....	275	277	+ 2
3 000— 3 999.....	218	181	— 37
4 000— 4 999.....	126	98	— 28
5 000— 5 999.....	90	65	— 25
6 000— 6 999.....	32	52	+ 20
7 000— 7 999.....	34	34	± 0
8 000— 8 999.....	28	28	± 0
9 000— 9 999.....	15	15	± 0
10 000—14 999.....	42	40	— 2
15 000—19 999.....	24	29	+ 5
20 000—29 999.....	22	24	+ 2
30 000—49 999.....	12	21	+ 9
50 000—.....	12	20	+ 8
Summa	1 031	1 031	—

Indelnings-sakkunniga konstaterar, att den vid 1952 års kommunindelingsreform angivna målsättningen beträffande kommunstorleken, d. v. s. 3 000 invånare, i dagens läge underskrides av drygt 36 % av kommunerna. Enligt nyssnämnda beräkningar skulle motsvarande andel år 1975 uppgå till drygt 40 %. Redan detta förhållande ger enligt de sakkunnigas uppfattning vid handen, att kommunindelingsreformen icke lett till ett på längre sikt hållbart resultat.

Kommunernas finanser

Olikheterna i skatteunderlag och skattekraft mellan kommunerna samt utvecklingen i dessa hänseenden från 1951 till 1959 års taxeringar har av indelningssakkunniga belysts med statistiskt material. Ett klart samband påvisas även mellan olikheterna i dessa avseenden och näringslivets struktur i kommunerna. Dessa förhållanden framgår av följande tabell.

Skatteunderlagets och skattekraftens tillväxt mellan 1951 och 1959 års taxeringar i primärkommunerna fördelade efter den procentuella andelen av den förvärvsarbeteande befolkningen, som var sysselsatt i jordbruk med binärningar vid 1950 års folkräkning

Samtliga uppgifter enligt indelningen den 1 januari 1960

	Kommuner med nedanstående andel av den förvärvsarbeteande befolkningen sysselsatt i jordbruk med binärningar				
	högst 20,0 %	20,1—40,0 %	40,1—60,0 %	60,1—80,0 %	Samtliga
Antal kommuner.....	254	249	369	159	1 031
Folkmängd den 1/1—59, 1 000 inv.....	4 477	1 136	1 354	469	7 436
Folkmängdsförändring 1951—59, %....	+ 12,9	+ 0,4	— 5,6	— 8,5	+ 5,6
Skatteunderlag enl. 1959 års taxering, milj. skr.....	223,0	35,0	34,5	10,1	302,6
Ökning av skatteunderlaget 1951—59, %.....	83,3	76,9	70,6	62,4	80,3
Realökning av skatteunderlaget 1951—59, %.....	21,8	17,5	13,4	7,9	19,8
Skattekraft enligt 1959 års taxering, skr per inv.....	49,80	30,83	25,48	21,58	40,69
Realökning av skattekraften 1951—59, %.....	7,8	17,1	20,0	17,9	13,4
Realökning av skattekraften 1951—59, skr. per inv. ¹	3,63	4,49	4,24	3,28	4,81

¹ Beloppen angivna i 1958 års penningvärde.

Av tabellen framgår, att det totala skatteunderlaget från 1951 till 1959 ökade med drygt 80 %. Om emellertid hänsyn togs till penningvärdets förändring, sådan denna återspeglas i konsumtionsprisindex för 1950 och 1958, d. v. s. de inkomstår, som de angivna skatteunderlagen hänför sig till, utgör ökningen ca 20 %. Realökning i skatteunderlaget förelåg genomsnittligt sett även i de kommuner som fått vidkännas stark folkminskning, d. v. s. i regel kommuner där jordbruksbefolkningen utgjorde en stor andel. Ökningen i kommuner med mer än 60 % jordbrukare var dock i medeltal endast 7,9 % mot i medeltal 21,8 % i kommuner med högst 20 % jordbrukare. Skattekraften var 1959 i sistnämnda kommuner mer än dubbelt så hög som i de förstnämnda. Skillnaderna var dock ännu större 1951. Folkminskningen i jordbrukskommunerna har medfört att skatte-

kraften relativt sett ökat mera i dessa kommuner än i övriga trots att skatteunderlagets utveckling varit den motsatta.

Beträffande den kommunala utdebiteringen har det skett en successiv utjämning de olika kommunslagen emellan. För år 1930 var medelutdebiteringen på landsbygden 11,37 kronor, i landstingsstäderna 9,85 kronor och i städer, som icke deltar i landsting, 6,65 kronor per skattekrona. År 1960 var motsvarande siffror 14,89, 15,27 och 13,66. Fr. o. m. 1942 har utdebiteringen i landstingsstäderna genomsnittligt överstigit utdebiteringen på landsbygden. 1950—53 var skillnaden ca 1,50 kronor men 1960 endast 0,38 kronor. Den primärkommunala medelutdebiteringen har från 1930 till 1960 ökat med drygt 40 % på landsbygden och i landstingsstäder samt med drygt 50 % i städer utom landsting.

En av indelningssakkunniga verkställd analys av förändringen i primärkommunernas inkomster och utgifter åren 1953—57 visar att det framför allt är planerings- och anläggningsverksamhet, hälso- och sjukvård, annan undervisning än folkskola samt folkpensionering som föranlett betydande utgiftsökningar. Utgiftsökningarna har drabbat landskommunerna hårdast.

Utvecklingen beträffande vissa viktigare primärkommunala förvaltningsuppgifter

Samtidigt med att förändringar i folkmängden leder till att ett ständigt växande antal kommuner icke ens uppfyller de för 1952 års reform uppställda målsättningarna, har utvecklingen i fråga om kommunernas uppgifter enligt indelningssakkunnigas uppfattning gått därhän, att dessa målsättningar — även om de från början kunnat försvaras — numera icke motsvarar vad som på flera förvaltningsområden erfordras för att verksamheten skall bedrivas på ett effektivt, ekonomiskt och från andra synpunkter lämpligt sätt.

I fråga om *skolväsendet* framhåller indelningssakkunniga att det främst är enhetsskolans genomförande som ställer helt andra organisatoriska krav än vad tidigare gällt på detta område. Enhetsskolans genomförande anses vara en av de mest betydande samhällsuppgifter, som nu föreligger, och dess utformning måste vara en för alla kommuner väsentlig angelägenhet, eftersom den nära berör de flesta medborgare. Det måste därför vara betydelsefullt att enhetsskolan — framför allt dess högstadium — får en organisation, som i görligaste mån tillvaratager möjligheterna att mera generellt upprätta skolor av fullvärdig pedagogisk kvalitet. Detta bör vara inte minst ett landsbygdsintresse, eftersom enhetsskolan, rätt organiserad, kan bli ett stort steg mot större likställighet mellan tätorter och landsbygd i fråga om utbildningsresursernas fördelning. Om detta skall kunna åstadkommas måste dock högstadieskolorna få ett befolkningsunderlag, som överstiger invånarantalet i flertalet av de nuvarande kommunerna. Såsom riktlinje vid den pågående

planeringen har av skolöverstyrelsen uppställts ett elevunderlag på minst 75 barn per årskull, motsvarande ett befolkningsunderlag på 6 500—7 500 invånare. Enligt informationer som de sakkunniga erhållit från 1957 års skolberedning skulle detta elevantal vara tillräckligt även med hänsyn till den av beredningen preliminärt redovisade utformningen av högstadiet. Emellertid framfördes från beredningen den uppfattningen, att — förutsatt att bestämmelserna för uppdelning i linjer eller grupper inte ändras — ca 90 elever per årskull erfordras för att man med någon säkerhet skall kunna organisera undervisning på *samtliga* de utbildningslinjer i årskurs 9, som beredningen räknade med att föreslå. Detta elevunderlag skulle motsvara ett befolkningsunderlag på 7 500—8 500 invånare.

Indelningssakkunniga understryker också, att icke endast pedagogiska skäl talar för högstadieskolor av den angivna storleken utan att denna bör eftersträvas även från ekonomiska synpunkter. Verkställda utredningar visar, att investerings- och driftkostnaderna per elevplats för större skolor blir avsevärt lägre än motsvarande kostnader för mindre skolenheter. Enhetsskolan kommer att kräva mycket stora ekonomiska insatser för sitt förverkligande — enligt skolöverstyrelsens beräkningar drygt 2 miljarder kronor i investeringskostnader, varav ca 1,5 miljarder under åren fram till 1965/66. Inför dessa avsevärda investeringar måste enligt de sakkunniga kraven på »räntabilitet» ställas relativt högt, man måste med andra ord kräva en skolplanering, som medger en hög grad av lokalernas utnyttjande. De i ännu snabbare takt än anläggningskostnaderna stigande driftkostnaderna accentuerar angelägenheten av en väl avvägd dimensionering av skolorna. Då en stor del av kommunernas utgifter — för landskommunernas del mer än 40 % — avser undervisningsändamål, måste det vara ett intresse av stor vikt att kommunerna har förutsättningar att begränsa kostnaderna. Detta intresse anser de sakkunniga bäst kunna tillgodoses i kommuner, som har sådan storlek, att enhetsskolans högstadieområden kan organiseras utan att skära kommungränserna.

Ett alltmer tilltagande intresse kan enligt indelningssakkunniga konstateras hos primärkommunerna — även hos de smärre — att sörja för en viss yrkesutbildning. Anordnandet av sådan utbildning kräver emellertid i regel ännu större befolkningsunderlag än den obligatoriska skolan. De sakkunniga anser det vara en betydande ytterligare fördel för skolväsendet i en kommun om man uppnår den för anordnande av yrkesutbildning erforderliga storleksordningen.

Vad beträffar *socialvården* konstaterar indelningssakkunniga, att handhavandet av denna numera kräver väsentligt större kunskaper än tidigare. Lagstiftningen täcker allt vidsträcktare områden och blir därmed också allt svårare att behärska. Samtidigt uppställs krav på mera djupgående utredningar och noggrannare överväganden. Vid handläggningen

av ett enskilt ärende fordras ofta kännedom om hela det socialpolitiska fältet för att den lämpligaste vårdformen skall kunna utnyttjas.

Det är vid angivna förhållanden måhända oundvikligt — fortsätter de sakkunniga — att utvecklingen går mot ett ökat behov av specialutbildade tjänstemän på socialvårdens område. Vid överläggningar, som de sakkunniga hållit med socialstyrelsen, har man från styrelsen till och med som huvudsynpunkt på frågan om den lämpligaste kommunstorleken velat lägga, att en kommun bör ha minst den storleken att den vid sidan av en kommunalkamrer kan fullt sysselsätta en särskild socialvårdstjänsteman.

Eftersom socialvårdsärendenas omfattning starkt växlar mellan kommuner med ungefär samma invånarantal finner indelningssakkunniga det svårt att generellt ange, vid vilken kommunstorlek behov av särskild socialvårdstjänsteman skall anses föreligga. Av de sakkunniga införskaffade uppgifter angående nu anställda socialvårdstjänstemän i kommunerna anses emellertid peka på att en kommun från här behandlade synpunkter bör ha minst 5 000—6 000 invånare.

Åldringsvården kommer enligt indelningssakkunniga att intaga en central plats inom socialvården under de närmaste decennierna. De olikheter mellan tätorter och glesbygd i fråga om befolkningens ålderssammansättning, vilka tidigare berörts, gör uppgiften särskilt krävande för åtskilliga landskommuner. En utbyggnad av åldringsvården enligt av 1957 års riksdag fastställda principer förutsätter bl. a. differentierade former för såväl öppen som sluten omvårdnad. Differentieringsmöjligheterna är självfallet bättre i större kommuner. Den från ekonomisk och samtidigt från vårdsynpunkt lämpligaste storleken på ett ålderdomshem ligger enligt en numera rätt allmänt vedertagen uppfattning vid 40—50 vårdplatser. Ett ålderdomshem av denna storlek förutsätter i regel ett befolkningsunderlag på 5 000—6 000 personer.

Indelningssakkunniga framhåller vidare, att det är av väsentlig betydelse för en god utveckling inom socialvårdens olika verksamhetsgrenar att tillgång finns på lämpliga personer, som är villiga att delta i och leda nämndernas arbete. Självfallet blir urvalsmöjligheterna större ju större kommunerna är liksom förutsättningarna för nämnderna att er hålla tillräcklig erfarenhet och rutin i sitt arbete ökar med kommunstorleken. Å andra sidan kan göras gällande, att möjligheterna samtidigt minskar för ledamöterna i de olika organen att, såsom anses vara av stort värde speciellt inom socialvården, grunda sitt ställningstagande på personlig kännedom om den hjälpbehövandes levnadsförhållanden. Det torde dock icke ens i relativt stora kommuner möta någon större svårighet att få erforderlig personkännedom företrädd i nämnderna. Från den hjälpbehövandes synpunkt kan för övrigt ett visst anonymitetsskydd anses berättigat. I ett avseende kan en alltför nära bekantskap med den hjälpsökande även

vara till nackdel för arbetet, nämligen om benägenheten att ingripa mot försummelser och missbruk därigenom minskar. De sakkunniga finner därför icke motiverat att tillmäta personkännedomen större betydelse för nämndernas arbete än möjligheterna att förvärva erfarenhet och rutin genom en tillräcklig mängd arbetsuppgifter.

Inom praktiskt taget alla olika grenar av socialvården — ehuru i växlande omfattning — framträder ett ökat behov av samverkan med medicinsk expertis. Överhuvud är gränsdragningen mellan sjukvård och socialvård ofta flytande. Behov föreligger också av bl. a. psykologisk och juridisk expertis. Även i dessa avseenden torde enligt indelningssakkunniga kunna påstås, att möjligheterna att tillgodose behoven ökar med kommunstorleken.

De sakkunniga finner sålunda att det från ett flertal synpunkter kan göras gällande, att förutsättningarna för kommunerna att handha socialvårdsuppgifterna gynnsamt påverkas vid ökad kommunstorlek. Svårare finner de emellertid vara, att från dessa utgångspunkter ange den lämpligaste storleken eller ens den önskvärda minimistorleken på en kommun. De skiftande förhållandena gör varje försök till generalisering vanskligt. Vid de överläggningar, som de sakkunniga hållit med socialstyrelsen, har styrelsen emellertid med stöd av sina erfarenheter av rådande förhållanden hävdad, att önskvärdheten av tillräcklig erfarenhet för nämnderna, av tillfredsställande ekonomisk bärkraft hos kommunerna samt tillräckliga resurser för att i övrigt tillgodose kraven på en effektivt bedriven socialhjälp, barna- och ungdomsvård samt nykterhetsvård talar för en kommunstorlek av minst 10 000 invånare.

Sammanfattningsvis uttalar indelningssakkunniga som sin uppfattning rörande den från socialvårdssynpunkt lämpligaste kommunstorleken, att utvecklingen mot ökat behov av specialutbildade tjänstemän såsom biträde åt förtroendemännen samt utvecklingen på åldringsvårdens område generellt leder till att ett befolkningsunderlag på 5 000—6 000 invånare bör uppställas som undre gräns och att väsentliga ytterligare fördelar för socialvården kan uppkomma i ännu större kommuner.

Vad beträffar kommunernas uppgifter inom *hälsovården* anför indelningssakkunniga att med hänsyn till det samarbete som erfordras mellan hälsovårdsnämnden och tjänsteläkaren det anses vara ett starkt önskemål, att tjänsteläkare finns stationerad i varje kommun. Om en kommun skall kunna utgöra ett provinsialläkardistrikt beräknar man att den bör ha minst omkring 4 000 invånare. Några olägenheter anses ej heller uppkomma av ännu större kommuner i de fall en samordning ändock kan ske mellan kommunindelning och provinsialläkardistriktsindelning. I dessa större kommuner skulle det kunna finnas möjligheter att organisera två- eller flerläkarstation, en organisationsform som i och för sig erbjuder vissa fördelar.

Även i andra avseenden kan enligt indelningssakkunniga hälsovårdsarbetet gå lättare att organisera i en större kommun. Hälsovårdsorganisationens ordnande och personalbehovet för detta ändamål diskuterades under förarbetena till den nya hälsovårdsstadgan. Kommunerna lämnades möjlighet att på olika sätt lösa denna fråga. Behoven i detta avseende varierar starkt mellan olika kommuner och dessa behov påverkas inte enbart av befolkningsunderlaget utan också av bebyggelse- och näringslivsstrukturen samt ett flertal andra faktorer. För att olika organisatoriska möjligheter skall stå till buds, något som är särskilt önskvärt med tanke på att utvecklingen kan komma att kräva ökade insatser på detta område, finner de sakkunniga en med hänsyn till hälsovårdsuppgifterna anpassad kommunstorlek ligga vid 8 000—10 000 invånare. De understryker dock starkt att befolkningstalet ensamt icke har någon avgörande betydelse i detta sammanhang.

Beträffande *vatten- och avloppsfrågan* konstaterar indelningssakkunniga, att denna för glesbygdens del i förhållandevis ringa utsträckning kan lösas genom kollektiva åtgärder, varför kommunstorleken i detta sammanhang är tämligen betydelselös.

Anläggandet av kollektiva vatten- och avloppsanläggningar ställer i första hand anspråk på kommunernas ekonomiska resurser. Även om en viss del av kostnaderna täckes genom statsbidrag och ersättningar från fastighetsägarna får dock kommunerna svara för avsevärda kostnader. Huruvida möjlighet finns för kommunerna att göra sådana åtaganden sammanhänger ej enbart med kommunstorleken. Exempel finns enligt de sakkunniga på kommuner, som trots sin storlek ej kunnat tillgodose föreliggande behov på området — framför allt i fråga om avloppsreningen.

Å andra sidan är det, framhåller indelningssakkunniga, givetvis önskvärt att en kommun har sådan storlek, att den från teknisk och ekonomisk synpunkt lämpligaste lösningen av vatten- och avloppsfrågan inom ett område icke försvåras genom att området är uppdelat på flera kommuner. Frågan om lämplig kommunstorlek med hänsyn till vattenvården är från denna synpunkt lika mycket en fråga om kommunernas arrondering som om deras storlek i och för sig.

Indelningssakkunniga konstaterar, att de kommunala uppgifterna inom *byggnadsväsendet* har helt olika omfattning i olika kommuner. En liten glesbygdskommun, där tätbebyggelsen är ringa eller där sådan bebyggelse kanske icke alls förekommer, kan ofta bemästra problemen bättre än en större, starkt expanderande kommun. Förekomsten av en växande tätort ställer emellertid icke blott ökade krav utan medför i regel också ökade ekonomiska och personella resurser att tillgodose kraven. Det går därför enligt de sakkunniga svårligen att fastställa viss lämplig kommunstorlek med utgångspunkt från byggnadsnämndens arbetsuppgifter eftersom dessa i så hög grad sammanhänger också med kommunens struktur. Därmed

vill de icke ha sagt att kommunstorleken saknar betydelse i sammanhanget. Uppenbarligen har åtminstone en del mindre kommuner haft svårigheter att lösa de frågor, som en begynnande tätbebyggelse för med sig. Den ökade decentralisering till kommunerna, som genomförts i byggnadslagstiftningen, kommer att öka deras ansvar och ställa större krav på deras resurser. Byggnadsnämndernas behov av kvalificerade tekniker kan visserligen tillgodoses regionalt eller genom särskilt anlitade experter — en utväg som i stor utsträckning måste anlitas med hänsyn till personaltillgången — men samarbetet mellan nämnderna och deras expertis skulle enligt de sakkunniga vinna på att experternas arbete icke är uppsplittrat på ett flertal kommuner. De finner det vidare både med hänsyn till byggnadsväsendet och för andra ändamål vara önskvärt att åtminstone viss teknisk personal (byggnadskontrollant, kommunalingenjör o. d.) finns att tillgå i en kommun.

Även *samhällsplaneringen* i vidsträckt bemärkelse anser indelningssakkunniga underlättas ju större kommunen är eftersom större kommuner ger bättre förutsättningar att åstadkomma en ändamålsenlig uppdelning av tillgängliga markresurser, att på bästa sätt lokalisera företag, service och bostäder och att härigenom påskynda såväl näringslivets expansion som en förbättring i människornas yttre miljöförhållanden. Oavsett kommunstorleken kan olämpligt dragna kommungränser allvarligt försvåra möjligheterna att genomföra en rationell planering. Särskilt önskvärt är att planeringen i en region, som i näringspolitiskt avseende bildar en naturlig enhet, kan samordnas utan hinder av kommungränser.

För en effektiv *arbetsmarknadspolitik* kan det enligt indelningssakkunniga vara av avgörande betydelse att kommunerna har ekonomiska resurser att vidtaga de åtgärder, som i varje läge bedöms erforderliga. Större kommuner har i allmänhet också större sådana resurser. Ett differentierat näringsliv i en kommun påverkar icke endast kommunens egen befolkningsmässiga och ekonomiska utveckling utan även kommunens möjligheter till insatser inom den allmänna arbetsmarknadspolitiken. Icke minst för de enskilda kommunmedlemmarna finner de sakkunniga det vara väsentligt att kommunen i dessa avseenden erbjuder goda betingelser. Det skulle från denna synpunkt i och för sig vara önskvärt med kommuner av sådan storlek och struktur att varje kommun omfattade en region, där flertalet näringsgrenar och serviceanordningar fanns företrädade och som kunde anses utgöra en gemensam arbetsmarknad. En region med dessa egenskaper bör enligt bedömningar, som gjorts i samband med arbetsmarknadsstyrelsens lokaliseringsutredningar, i regel ha ett befolkningsunderlag på minst omkring 30 000 invånare.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder med godtagbar effekt anser indelningssakkunniga emellertid kunna vidtagas även inom kommuner, som icke har nyss angivna förutsättningar. Nödvändigt är dock bl. a. att vissa

utvecklingsmöjligheter finns så att lämpliga investeringsobjekt är att tillgå. Vidare bör gynnsamma förutsättningar föreligga för *industri lokalisering* till kommunen. Enligt arbetsmarknadsstyrelsens tidigare åberopade utredningar skulle sådana förutsättningar regelmässigt kunna antagas föreligga endast om kommunen innefattar en centralort, som med sitt omland bildar en region med minst 7 000—8 000 invånare.

I fråga om *brandväsendet* hänvisar indelningssakkunniga till brandlagsrevisionens uppfattning, att någon optimal storlek på ett eldsläckningsområde icke synes kunna fastställas. Enligt brandlagsrevisionen har eldsläckningsområdena för närvarande en i stort sett lämplig avgränsning, varför större kommuner ej alltid skulle kunna medföra någon ekonomisk vinst; dock skulle släckningsområdena i vissa fall kunna vidgas kring orter som redan har yrkesbrandkår. Även om det sålunda från eldsläckningssynpunkt icke kan anses föreligga något påtagligt behov av större kommuner än de nuvarande så torde det enligt indelningssakkunniga å andra sidan ej vara svårare att organisera brandförsvaret i ett större kommunområde än i ett mindre. De tillägger, att i vissa avseenden, bl. a. när det gäller det förebyggande brandförsvaret, relativt stora kommuner skulle kunna underlätta organisationen, men att det ej heller från dessa synpunkter torde vara möjligt att ange viss kommunstorlek som den lämpligaste.

Beträffande *polisväsendet* anför indelningssakkunniga, att den i dagens läge utan tvekan mest rationella organisationen kan erhållas, om polisdistrikten sammanfaller med polischefsdistrikten. Utvecklingen har, framhåller de, också gått därhän, att allt flera kommuner frivilligt enats om en sådan organisation. Med hänsyn till polisväsendet skulle därför kunna anses önskvärt med så stora kommuner, att varje polischefsdistrikt kunde bestå av endast en kommun. Emellertid torde en från denna synpunkt lämplig kommunstorlek icke kunna anges med utgångspunkt från de nuvarande polischefsdistrikten. Pågående överväganden kan enligt de sakkunniga leda till att ännu större, kanske avsevärt större polis(chefs)-distrikt befinner lämpliga. Därest huvudmannskapet för polisväsendet samtidigt ändras, kommer dock de skäl som med hänsyn till polisväsendet nu kan finnas för större kommuner att avsevärt förlora i styrka.

De sakkunniga uttalar *sammanfattningsvis*.

Av vad här sagts torde framgå att det med utgångspunkt från de särskilda förvaltningsuppgifter, som åvilar kommunerna, svårligen går att ange viss kommunstorlek som den lämpligaste. Det är till och med vanskligt att försöka ange gränsen i fråga om det minsta befolkningsunderlag, som bör föreligga i en kommun för att kommunens uppgifter skall kunna handhas på ett godtagbart sätt. De olika uppgifterna ställer var för sig olika anspråk och dessa hänför sig icke enbart till befolkningsunderlaget. Uppgifterna har också olika omfattning inom olika kommuner liksom de sinsemellan måste anses ha olika angelägenhetsgrad. Uppenbart synes

emellertid vara att åtskilliga kommuner redan på grund av otillräckligt befolkningsunderlag icke utgör lämpliga förvaltningsområden för uppgifter, som måste tillmätas betydande vikt när det gäller att bedöma den kommunala indelningen.

En kommuns lämplighet som förvaltningsområde påverkas emellertid som nyss nämnts jämväl av andra faktorer. Även om de olika förvaltningsuppgifterna var för sig skulle behöva olika underlag för en rationell organisation så torde den väsentligaste synpunkten vara att erforderlig samordning kan komma till stånd. Lokalisering av företag, bostäder och service, anläggande av vatten och avlopp, skolväsendets ordnande, byggande av ålderdomshem, andra sociala anordningar och ett flertal kommunala åtgärder i övrigt är beroende av varandra och bör alla beaktas i den samhällsplanering en kommun skall kunna bedriva. Härför erfordras emellertid att kommunen omfattar ett område med sådan geografisk avgränsning och sådan struktur att det utgör en ur samhällsplaneringssynpunkt naturlig enhet. Vidare bör i kommunen finnas en centralort av sådan storlek och med sådant läge, att den med hänsyn till kommunikationsförhållanden, befolkningens geografiska spridning, kontaktniktingen o. s. v. utgör en lämplig lokaliseringsort för den samhällsservice, som kommunen skall tillhandahålla. Såsom tidigare berörts föreligger även i dessa avseenden bristande förutsättningar för ett betydande antal kommuner.

Möjligheterna till planmässigt handlande är av största betydelse även för kommunernas ekonomi. En effektiv samhällsplanering utgör säkraste garantin för att felinvesteringar såvitt möjligt undvikas. Därutöver måste emellertid de olika utgiftsbehoven vägas mot varandra och mot kommunens ekonomiska resurser. En avvägning på längre sikt av utgiftsbehovet, skattesatsens höjd, upplåningsbehovet m. m. torde utgöra en förutsättning för att stadga skall kunna erhållas i kommunens ekonomi. Självfallet är möjligheterna till ekonomisk långtidsplanering störst i de kommuner, som är av sådan storlek och struktur att de på egen hand kan organisera större utgiftskrävande förvaltningsuppgifter.

Interkommunalt samarbete

Indelningssakkunniga påpekar, att samarbete mellan kommuner förekommer i olika former. Den enklaste formen är samråd genom samarbetsnämnder, vilka icke har några beslutande funktioner utan närmast utgör utrednings- och förhandlingsorgan för berörda kommuner. Samverkan kan vidare ske i form av avtal, d. v. s. en civilrättslig överenskommelse, som reglerar förhållandet mellan kommunerna beträffande den eller de samarbetsuppgifter avtalet avser. Var och en av de samverkande kommunerna bibehåller kommunalrättsligt sin beslutanderätt i den av avtalet berörda frågan. En i lag närmare reglerad form av interkommunal samverkan är kommunalförbundet. Regleringen avser att skapa en särskild organisationsform med viss stadga, en form som är tillfredsställande från allmän synpunkt och som kan anses godtagbar med hänsyn till de krav i fråga om sättet för ärendenas handläggning, som icke endast berörda kommuner utan också de enskilda kommunmedlemmarna har rätt att resa. Frågan om reviderad kommunalförbundslagsstiftning prövades av 1957 års riksdag — *Bihang till riksdagens protokoll 1961. 1 saml. Nr 180*

dag (prop. nr 150) och ledde till att ny kommunalförbunds lag utfärdades. I förarbetena till kommunalförbunds lagen diskuterades också den lämpliga avvägningen mellan olika former av interkommunalt samarbete. Kommunalförbunds kommittén (SOU 1956: 19) rekommenderade i princip samarbete genom avtal före samarbete genom kommunalförbund, när den förra formen är enklare och innebär ett mindre ingrepp i den kommunala förvaltningen än den senare. Kommunalförbunds formen borde emellertid användas, då fråga var om samarbete beträffande mera betydande kommunala förvaltningsuppgifter eller då de i samarbetet ingående kommunerna var förhållandevis många. Denna uppfattning biträdades vid frågans behandling i regering och riksdag.

Indelningssakkunniga erinrar om att ett ständigt ökat behov av interkommunalt samarbete utgjorde ett av argumenten för 1952 års reform och att en kraftig nedgång i bl. a. antalet kommunalförbund blev en naturlig följd av reformen. Medan över 900 kommunalförbund var i verksamhet under 1951 hade i juni 1953 antalet nedgått till 181. Vid sistnämnda tidpunkt förekom enligt en av kommunalförbunds kommittén gjord enkät sammanlagt 616 avtal om interkommunal samverkan.

De sakkunniga redogör vidare för en enkät, som i början av år 1960 företogs bl. a. i syfte att belysa det interkommunala samarbetets nuvarande och väntade omfattning. Uppgifter inkom därvid från drygt 95 % av primärkommunerna.

Av enkätsvaren framgår att åtminstone ett 50-tal samarbetsnämnder av mera permanent karaktär då var i verksamhet. Några av dem avsåg speciella frågor, t. ex. skolväsende, bostadsförmedling e. d., men flertalet hade till uppgift att behandla alla sådana frågor, där intressegemenskap förelåg mellan de i samarbetsorganet deltagande kommunerna. Härjämte fanns några samarbetsorgan, som endast hade till uppgift att utreda en viss aktuell fråga.

I svaren redovisades vidare 753 civilrättsliga avtal om interkommunalt samarbete, vilka avtal berörde sammanlagt 824 kommuner.

Avtalens fördelning på olika ändamål enligt denna enkät och enligt kommunalförbunds kommitténs redovisning rörande motsvarande enkät år 1953 var följande:

	1953	1960
rätts- och ordningsväsende	62	73
vatten och/eller avlopp	40	92
teknisk personal	24	38
provinsialläkarbostad och/eller -mottagning	13	18
renhållning	10	16
undervisnings- och kulturell verksamhet	85	223
socialvård	73	49
eldsläckning	236	166
övrigt	73	78
Summa	616	753

Antalet kommunalförbund uppgick i mars 1960 till 247 och i dessa deltog tillhopa 671 kommuner. Kommunalförbundens fördelning på olika verksamhetsgrenar var 1953 och 1960 följande:

	1953	1960
regionplan.....	8	9
polisväsende.....	98	171
vatten och avlopp.....	6	8
skolväsende.....	5	15
socialvård.....	25	16
brandförsvär.....	12	8
polisväsende, fastighetsförvaltning och brand- försvär.....	0	1
polis- och skolväsende.....	0	1
skolväsende samt vatten och avlopp.....	0	1
skolväsende och brandförsvär.....	0	1
brandförsvär och socialvård.....	0	2
övrigt.....	27	14
Summa	181	247

Av de 671 kommuner, som i mars 1960 deltog i interkommunal samverkan i kommunalförbundets form, var 513 medlemmar i ett förbund, 121 medlemmar i två förbund, 28 medlemmar i tre förbund, 4 medlemmar i fyra förbund, 3 medlemmar i fem förbund samt 2 medlemmar i icke mindre än sex olika förbund.

Det interkommunala samarbetet har sålunda redan nu betydande omfattning, men klart är också — framhåller de sakkunniga — att behovet av sådant samarbete under de närmaste åren kommer att väsentligt öka. Enligt av skolöverstyrelsen sammanställda uppgifter rörande planeringen för enhetsskolans högstadium kan preliminärt räknas med att högstadieskolor kommer att finnas på sammanlagt 525—540 orter. Ett utformande av högstadieorganisationen enligt denna planering skulle innebära, att ca 85 % av kommunerna skulle få deltaga i en eller annan form av interkommunal samverkan enbart för denna uppgift och att därvid ett hundratal kommuner skulle få samverka åt olika håll eftersom de uppdelats på två eller flera högstadieområden, i vilka även andra kommuner deltagar. Det är emellertid icke endast i fråga om enhetsskolans högstadium, som ytterligare behov av samarbete mellan kommuner kan väntas uppkomma. I den nämnda enkäten till kommunerna begärdes uppgift om hur kommunerna själva bedömde utvecklingen i detta avseende. Svaren utvisade att avtalssamverkan och i någon mån även bildandet av kommunalförbund aktualiserats eller väntades bli aktuellt för ett stort antal kommuner beträffande ett flertal olika uppgifter, såsom yrkesundervisning, högre skolor, vatten- och avloppsanläggningar, anställandet av teknisk personal och hälsovårdsinspektör m. m.

Indelningssakkunniga uttalar, att ökat interkommunalt samarbete givetvis är ett tänkbart alternativ till en ny kommunindelning. Ett visst interkommunalt samarbete torde för övrigt erfordras hur en kommunindelning

än är utformad, antingen det rör frågor, som måste lösas gemensamt för mycket stora områden, eller problem, som sammanhänger med gränsdragningen mellan två kommuner. Det torde emellertid icke behöva råda någon tvekan om — fortsätter de sakkunniga — att en kommun som är hänvisad till att lösa för kommunen betydelsefulla uppgifter genom interkommunal samverkan, icke kan göra detta utan att ge avkall på självbestämmanderätten i dessa frågor. Enligt den tidigare nämnda enkäten synes även bland kommunerna en tämligen allmän uppfattning råda, att samverkan vare sig genom avtal eller i form av kommunalförbund medför olägenheter i nämnda avseende. De sakkunniga menar, att det ligger i sakens natur att det icke går att finna någon samverkansform, som helt kan eliminera dessa olägenheter. Om nu t. ex. frågan om enhetsskolans högstadium skall lösas genom interkommunal samverkan för ca 85 % av kommunerna, så torde detta — oavsett vilken samverkansform som väljes — komma att medföra problem för åtskilliga kommuner. I de fall avtalssamverkan väljes kommer endast den kommun, där skolan är belägen, att få något direkt inflytande över dess utformning. Väljes åter kommunalförbundssamverkan, som skall omfatta endast högstadiet, så torde bl. a. viss kostnadskrävande dubbelorganisation bli erforderlig; sålunda måste skolstyrelse och skolledare finnas såväl för kommunalförbundet som i de olika kommunerna. Väljer vederbörande kommuner därför att låta kommunalförbundet ombesörja hela det kommunala skolväsendet så medför detta att utgifterna för ändamålet — i landskommunerna genomsnittligt mer än 40 % av de totala utgifterna — kommer att undandragas den reguljära budgetbehandlingen i varje kommun. Skulle en sådan kommun även i andra avseenden delta i interkommunal samverkan når man snart en gräns, då kommunens egna organ fått sina befogenheter så urholkade, att den kommunala självstyrelsen för den kommunens del mist sitt reella innehåll. De sakkunniga är därför övertygade om att frågan om behovet av en ny kommunindelning icke kan avfärdas under hänvisning till möjligheterna till interkommunal samverkan utan att tvärtom det ökade behovet av interkommunal samverkan utgör ett argument för en ändrad kommunal indelning.

Ändrat huvudmannaskap för vissa primärkommunala förvaltningsuppgifter

Indelningssakkunniga nämner såsom ett annat alternativ till ny kommunindelning ändring av huvudmannaskapet för sådana mera betungande uppgifter, som ett flertal kommuner icke på egen hand kan lösa. Såsom en tänkbar sådan uppgift anges skolväsendet. Om skolväsendet överflyttades till annan huvudman skulle detta emellertid — fortsätter de sakkunniga — innebära en begränsning i möjligheterna att inom ramen för kommunernas samhällsplanering få till stånd en samordning av de olika miljöskapande åtgärder, som bör påverkas av denna planering och bland

vilka skolväsendets ordnande ingår som ett väsentligt led. En ändring av huvudmannaskapet för vissa uppgifter enbart för att undvika en eljest erforderlig indelningsändring synes därför icke förenlig med kommunernas egna intressen, eftersom ett bibehållande av de nuvarande kommungränserna icke i och för sig kan ha större värde än kommunernas möjligheter att i självstyrelsens form påverka det egna samhällets gestaltning. De sakkunniga säger sig vilja uttala detta även om det fallit utom ramen för deras uppdrag att ingå på närmare överväganden i berörda avseenden.

Olägenheter, som kan tänkas uppkomma av en ny kommunindelningsreform

De sakkunniga uttalar, att åtskilliga av de invändningar, som restes mot föregående indelningsreform, torde återkomma om en ny sådan reform aktualiseras. I vissa avseenden torde emellertid förutsättningarna nu vara annorlunda.

Ett av argumenten mot föregående reform var de svårigheter, som befarades uppkomma genom att man bröt en hävdvunnen gemenskap. Indelningssakkunniga framhåller, att beträffande de år 1952 nybildade kommunerna denna synpunkt naturligtvis icke kan anläggas, även om en del gemensamma investeringar redan hunnit göras i dessa kommuner. Tvärtom bör en ny indelningsändring underlättas av att många kommuner varit i verksamhet endast under några få år.

Det är givetvis ofrånkomligt, säger de sakkunniga, att ett minskat antal kommuner medför minskning i det sammanlagda antalet förtroendeuppdrag och då framför allt uppdrag i ledande ställning. Detta kan innebära olägenheter men måhända kan också vissa fördelar därav påvisas, anför de sakkunniga och fortsätter.

Olägenheterna skulle självfallet bli allvarliga om kommunmedlemmarna därigenom berövades möjligheterna att deltaga i den kommunala självstyrelsen i den utsträckning som motsvarade deras intresse och förmåga. Värdet för vårt samhälle av aktiva insatser på detta område och av den skolning, som deltagandet i den kommunala verksamheten kan ge, torde icke kunna överskattas. Det är dock för det första ingalunda givet att de minskade möjligheterna att erhålla förtroendeuppdrag måste stå i direkt proportion till ett minskat antal kommuner. Dels kan uppdragen vara flera i en större kommun än i en mindre och dels finns ofta utrymme för större spridning av uppdragen på flera händer om så anses lämpligt. Vidare torde erfarenheterna från de redan nu relativt stora kommunerna inte behöva inge några farhågor i dessa avseenden. En fördel som man når med större kommuner är att uppdragen kommer att ge rikare utbyte eftersom möjligheterna att aktivt verka och nå positiva resultat blir större i och med att kommunens resurser ökar.

En synpunkt som alltemellanåt brukar framföras är att lekmannainflytandet hämmas i större kommuner genom att förvaltningen till stor del måste skötas av tjänstemän. Indelningssakkunniga framhåller i detta hänseende, att kravet på effektivitet blivit alltmer dominerande inom den nu-

tida kommunalförvaltningen samtidigt som den kommunala verksamheten sväller mer och mer, och omfattande specialkunskaper erfordras på många områden. Inför denna utveckling har enligt de sakkunniga den motvilja mot att anlita tjänstemän i det kommunala arbetet, som på sina håll kunnat iakttagas, undan för undan givit vika. Problemet hur samarbetet mellan förtroendemän och tjänstemän skall lösas anser de sakkunniga numera sällan erbjuda några svårigheter. Anlitandet av tjänstemän ger bättre utrymme för förtroendemännen att ägna sig åt de mera principiella spörsmålen. Detta behöver heller inte medföra att den värdefulla erfarenhet som vinnes genom personlig handläggning av ärenden av olika slag går förlorad, men förtroendemännen blir inte tvungna att handlägga varje enskilt ärende i alla dess detaljer. Avlastningen av vissa göromål från förtroendemän till tjänstemän torde också underlätta rekryteringen till de ledande uppdragen, vilka eljest, skötta av förtroendemännen ensamma, skulle kräva en orimligt stor insats av fritid för att fullgöras på tillfredsställande sätt.

Olägenheter kan måhända befaras uppkomma av stora avstånd i en kommun samt av att kommunen omfattar områden, mellan vilka motstridiga intressen av olika anledningar kan föreligga. Omfattningen av sådana olägenheter anser emellertid de sakkunniga till stor del bli beroende av de principer, efter vilka eventuella indelningsändringar genomföres.

Indelningssakkunnigas ställningstagande

Efter att sålunda ha skärskådat inte bara de förhållanden som kan tala för en ny kommunindelning utan också de olägenheter som kan följa med en sådan, gör de sakkunniga en sammanfattning av sin ståndpunkt i frågan.

De uttalar därvid, att ett betydande antal kommuner på grund av otillräcklig storlek eller olämplig avgränsning icke utgör lämpliga områden för den kommunala verksamheten i dess nuvarande omfattning samt att interkommunalt samarbete icke är bästa sättet att undanröja olägenheterna härav. De åberopar, att också ett stort antal kommuner synes vara övertygade om behovet av andra åtgärder. Under senare år har i flera fall skett sammanläggning av kommuner på vederbörande kommuners egen begäran. Därvid har i något fall även relativt stora och bärkraftiga kommuner frivilligt beslutat att gå samman för att lättare kunna bemästra de samarbets- och samordningsfrågor, som förelegat. Genom den nämnda enkäten till kommunerna och även på annat sätt har de sakkunniga erfarit att utredningar om sammanläggning eller i vart fall diskussioner härom förts mellan ett betydande antal kommuner. Vid tiden för enkäten uppgav sig inemot 200 kommuner vara inbegripna i sådana överväganden.

De sakkunniga finner därför starka skäl föreligga för åtgärder i syfte att få till stånd en allmän översyn av den primärkommunala indelningen.

Med hänsyn till den utveckling, som kan förväntas beträffande ansökningar från kommunerna om sammanläggningar samt beträffande det interkommunala samarbetet, framför allt på skolväsendets område, synes dessa åtgärder böra vidtagas skyndsamt. Det är nämligen enligt de sakkunnigas uppfattning synnerligen angeläget att väntade sammanläggningar samt det interkommunala samarbetets inriktning icke kommer att hindra eller försvåra en lösning i större sammanhang av de problem, som har samband med den primärkommunala indelningen.

Remissyttrandena

De sakkunnigas uttalande att åtgärder erfordras i syfte att åstadkomma en allmän översyn av den primärkommunala indelningen biträdades eller lämnas utan erinran av bl. a. de hörda *centrala ämbetsverken* med två undantag — lantbruksstyrelsen och lantmäteristyrelsen — *länsstyrelserna* med ett undantag — länsstyrelsen i Kronobergs län — *Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet, drygt 400 kommuner, Sveriges socio- nomers riksförbund, Sveriges socionomförbund, Sveriges juristförbund och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund.*

Lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen och länsstyrelsen i Kronobergs län anser att andra alternativ än en ny kommunindelning i första hand bör prövas. Vidare uttalar omkring 240 *kommuner*, att behov av en allmän indelningsreform ej föreligger. Även flertalet av dessa kommuner förordar i stället andra åtgärder för att förbättra betingelserna för den kommunala verksamheten. De olika alternativ, som de nu nämnda remissinstanserna åsyftar, kommer att angivas i det följande.

Övriga ca 230 kommuner, från vilka yttranden föreligger, uttalar sig oklart, ställer sig tveksamma eller gör inget uttalande alls i frågan.

Hur kommuner av olika storlek bedömer behovet av en ny kommunindelning framgår av följande tabell.

Principiellt ställningstagande till behovet av en ny kommunindelning.	Antal kommuner med ett invånarantal av						Summa
	—2 000	2 001— 4 000	4 001— 6 000	6 001— 8 000	8 001— 10 000	10 001—	
Klart uttalande att behov föreligger.	23 (29 %)	151 (38 %)	101 (53 %)	48 (75 %)	25 (66 %)	58 (60 %)	406 (47 %)
Klart uttalande att behov ej föreligger.	31 (39 %)	155 (39 %)	36 (19 %)	4 (6 %)	2 (5 %)	9 (9 %)	237 (27 %)
Inget uttalande, tveksamhet eller eljest oklar inställning.	25 (32 %)	94 (23 %)	53 (28 %)	12 (19 %)	11 (29 %)	30 (31 %)	225 (26 %)
Summa	79(100 %)	400(100 %)	190(100 %)	64(100 %)	38(100 %)	97(100 %)	868(100 %)

I de tillstyrkande yttrandena biträdes i allmänhet också de sakkunnigas motiveringar för behovet av en ny indelning.

Sålunda finner *socialstyrelsen*, *arbetsmarknadsstyrelsen*, *bostadsstyrelsen*, *medicinalstyrelsen*, *statens brandinspektion*, *byggnadsstyrelsen* och *skolöverstyrelsen*, var och en med utgångspunkt från det område myndigheten har att företräda, att en översyn av kommunindelningen bör komma till stånd.

Därvid framhåller *socialstyrelsen*, att den 1952 genomförda kommunindelningen visserligen varit av utomordentligt stort värde för socialvården men att den redan visat sig vara behäftad med allvarliga olägenheter. Orsakerna härtill är till en början att kommunindelningsreformen ej till fullo gav det resultat, som icke minst från socialvårdssynpunkt hade varit önskvärt, samt vidare att antalet kommuner med liten folkmängd ökat och alltså ökar. Av än större betydelse är emellertid enligt styrelsen att den utveckling, som ägt rum på socialvårdens område, ställer väsentligt större krav än tidigare, framförallt i fråga om sakkunskap, erfarenhet och ekonomisk bärkraft.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser erfarenheterna visa, att många av de nuvarande kommunerna är för små och inte har de ekonomiska resurser, som krävs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter inom arbetsmarknadspolitiken på ett tillfredsställande sätt. Detta gäller bl. a. åtgärder för yrkesutbildning, planläggning och utförande av arbeten för att motverka arbetslöshet, skyddad verksamhet för partiellt arbetsföra m. m. framhåller styrelsen och fortsätter.

Ett viktigt led i arbetslöshetspolitiken är den beredskap av färdigplanerade arbetsobjekt, som staten och kommunerna skall uppehålla och som förutsätter en planering av de kommunala investeringarna på lång sikt. De tekniska resurserna är ofta otillräckliga i de små kommunerna och därmed möjligheterna att upprätta en beredskapsplan och bedriva arbeten i egen regi och som statskommunala beredskapsarbeten. Förutsättningarna att ha en effektiv särskild arbetslöshetsnämnd för samordning av de kommunala arbetslöshetsbekämpande åtgärderna och för fortlöpande samverkan med arbetsförmedlingen är också dåliga i många av de små kommunerna.

Byggnadsstyrelsen anför, att mot bakgrunden av de senaste decenniernas samhällsutveckling och med tanke på de strukturförändringar som kan väntas fortgå under överblickbar framtid det icke kan råda någon tvekan om att nuvarande kommunindelning i många fall är otillfredsställande när det gäller att komma till rätta med de många skilda problem som följer med den fortgående kvantitativa ökningen och differentieringen av arbetsuppgifter och investeringsbehov inom den kommunala verksamheten.

Skolöverstyrelsen säger sig under det omfattande planeringsarbete på skolväsendets område, som överstyrelsen bedrivit i samarbete med statens folkskoleinspektion och senare länskolnämnderna, ha gjort samma erfarenhet, som indelningssakkunniga presenterar beträffande bl. a. befolkningsförhållanden och de enskilda kommunernas möjligheter att ombesörja en rad

förvaltningsuppgifter och delar därför uppfattningen att större och naturligt avgränsade kommuner bör eftersträvas. Överstyrelsen framhåller, att enhetsskolans högstadium visserligen kan organiseras utan att en ny kommunal indelning genomföres, eftersom samverkan kan åstadkommas även enligt nu gällande bestämmelser. Även om grundskolans genomförande sålunda ej erfordrar någon ändrad indelning, synes det överstyrelsen dock vara en fördel att gränserna för högstadieskolornas upptagningsområden och för kommunerna i görligaste mån överensstämmer. I en del fall då kommunerna planerar egna högstadieskolor, som i och för sig kanske kan accepteras, men där en samverkan skulle innebära en bättre organisation, torde det bli lättare att komma fram till en rationellare och pedagogiskt bättre organisation om existerande kommungränser ändrades. Större kommuner skulle i sådana fall vara en fördel. För kommunerna skulle i en rad fall ekonomiska uppgörelser över kommungränserna kunna undvikas, vilket inte minst skulle innebära en förenklad administrativ handläggning.

Kammarkollegiet anser övertygande bevis föreligga för att en stor och ökande del av landets kommuner icke har det folkmängdsunderlag som skulle krävas för att — utan samverkan över kommungränserna — tillfredsställande fullgöra de uppgifter som i det nutida samhället anses böra åvila de borgerliga primärkommunerna. Kollegiet biträder uppfattningen om de bristande möjligheterna att komma tillrätta med hithörande problem genom ökad interkommunal samverkan. En sammanslagning av mindre kommuner är den lösning, som bör eftersträvas i nuvarande läge, anser kollegiet.

Åtskilliga *länsstyrelser* motiverar sina ställningstaganden med erfarenheter från det egna länet och särskilt framhålles att den pågående strukturomvandlingen gör åtgärder erforderliga. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* uttalar sålunda.

Trots den relativt korta tiden sedan föregående indelningsändring och de betydande insatser som kommunerna gjort enskilt eller i samverkan framstå emellertid ett flertal av länets kommuner med hänsyn till befolkningsutvecklingen och till kommunernas framtida uppgifter som alltför små, vilket också vitsordas i flera av kommunernas yttranden. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang erinra om att 43 av samtliga 56 primärkommuner ha mindre än 5 000 invånare och att 24 ha färre än 3 000. Omflyttningen från landsbygd till tätorter fortgår alltjämt, och länets landsbygd får sin folkmängd reducerad med omkring 1 % per år. För vissa kommuner är avfolkningen ännu större och accentueras av en ogynnsam åldersfördelning.

Även *länsstyrelsen i Kalmar län* finner avgörande för frågan vara den pågående befolkningsutvecklingen och uttunningen av landsbygdens befolkningsunderlag och en allt större dominans befolkningsmässigt sett beträffande de större och medelstora tätorterna. Detta föranleder länsstyrelsen att acceptera tanken på en ny kommunindelning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser det följdriktigt att en översyn aktuali-

serats mot bakgrunden av strukturomvandlingen i samhället och ökade anspråk på den kommunala verksamheten. Länsstyrelsen anför härom.

Den demografiska utvecklingen innebär givetvis påfrestningar för kommunerna i avfolkningsområdena. Någon avmattning i den nuvarande trenden kan icke skönjas inom överskådlig tid. Flertalet landsbygdskommuner, som inom sig icke har någon expansiv tätort, torde sakna vissa nödiga betingelser att i längden fortleva såsom självständiga kommuner. Sådana kommuner torde förr eller senare komma att hamna i ekonomiska svårigheter. De kommer icke heller att kunna hålla en godtagbar administrativ förvaltning. Utvecklingen kan alltså väntas bli den, att ett stort antal kommuner inom avfolkningsbygderna förlorar förutsättningarna för sin existens. Även de mottagande och allt för snabbt expanderande områdena får emellertid problem av såväl organisatorisk som ekonomisk art.

Den strukturomvandling, som sker, är snabb, omfattande och — med hänsyn till sina verkningar för både samhället och den enskilde — dramatisk, säger *länsstyrelsen i Södermanlands län* och uttalar vidare.

Kraftlösheten har blivit de små kommunernas öde ännu innan ett decennium förflutit sedan de accepterades som storkommuner i den mening 1952 års reform avsåg. Förvisso finns det idag kommuner med 4 000—6 000 invånare, som lever under förhållandevis gynnsamma omständigheter och som ogärna vill acceptera en ny indelning — för egen räkning. Förvisso är optimismen och tillförsikten bland dem värd all aktning. Det länsstyrelsen emellertid ser som en allvarlig realitet för de enligt utredningens mening små kommunerna är risken för ett ännu större antal av dessa kommuner att med fortsatt snabbt vikande befolknings- och skatteunderlag försättas i helt ohållbara situationer, där den kommunala maktlösheten karikerar den kommunala självstyrelsen och demokratin. Alltför många och små kommunala enheter med växande svårigheter — och dessutom med ökade svårigheter att rekrytera den kommunala självstyrelsens förtroendemän — utgör en alldeles för allvarlig framtidsbild för att den skulle accepteras som naturlig. Den utvecklingen är långt mer bekymmersam än frågan om den kommunala demokratins funktionssätt och kontaktmöjligheter i geografiskt omfångsrika och befolkningsmässigt stora kommunenheter.

Såväl *Svenska landskommunernas förbund* som *Svenska stadsförbundet* biträder helt de sakkunnigas motiveringar för att en översyn av kommunindelningen företages.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund uttalar — efter att utförligt ha behandlat skälen för och emot en indelningsreform samt tänkbara alternativ till en sådan — bl. a. att olägenheterna med större kommunala enheter som regel är av mindre betydelse än fördelarna. De större kommunerna synes i allmänhet ha haft lättare att lösa sina problem än de mindre. I samma riktning pekar det förhållandet att under senare år allt flera kommuner frivilligt bestämt sig för att gå samman, tydligen i insikt om att de arbets- och samordningsfrågor, som eljest skulle föreligga, lättare kan bemästras på detta sätt. Styrelsen framhåller vidare, att den omständigheten

att tanken på ändrad kommunindelning inte överallt har resonans inte får hindra en reform, om den efter ingående prövning av frågan befinnes motiverad av utvecklingen.

Styrelsen för Svenska stadsförbundet framhåller bl. a., att åtskilliga städer och köpingar redan nu utgör naturliga enheter, som har ett betryggande befolkningsunderlag med en positiv befolkningsutveckling, ett differentierat näringsliv, en väl utbyggd administration o. s. v. och att man med den fortgående utvecklingen kan räkna med att även andra städer och köpingar uppnår en motsvarande status. Från deras synpunkt kan skälen för en revision av den nuvarande kommunindelningen givetvis te sig mindre påtagliga. Behovet av en kommunreform måste dock enligt styrelsen ses ur en vidare aspekt, där de gemensamma kommunala synpunkterna och det allmänna samhällsintresset måste bli utslagsgivande. Styrelsen har också erfarit, att flertalet av de städer och köpingar, som avses här, är införstådda med detta betraktelsesätt. De flesta av dem samverkar nu i olika avseenden och i skilda former med angränsande kommuner, för vilka de utgör en naturlig centralpunkt. Den fortgående expansion, som utmärker många av dessa städer och köpingar, skapar icke blott behov av ökat utrymme för bostads- och industribebyggelse utan nödvändiggör också samverkan med grannkommunerna för att åstadkomma en ändamålsenlig lösning av övriga planfrågor. Även om utredningen främst har föranletts av de minskande eller stagnerande kommunernas problem, kan från dessa synpunkter en översyn av den nuvarande primärkommunala indelningen alltså vara av påtagligt intresse även för de expanderande tätorterna.

Flertalet av de remissinstanser, som icke anser behov av ny kommunindelning föreligga eller uttalar tvekan därom, föreslår i stället andra åtgärder för att förbättra betingelserna för kommunernas verksamhet. Sådana åtgärder diskuteras och föreslås även i många av de tillstyrkande yttrandena, liksom andra skäl för och emot en indelningsreform ofta dryftas på ett utförligt sätt.

Beträffande befolkningens förändringar anser vissa kommuner — dock endast några få — att utflyttningen från landsbygden snart skall upphöra.

Kommunalfullmäktige i Hammenhøgs kommun (ca 2 900 inv.), Kristianstads län, motiverar denna uppfattning med att en ändrad produktionsriktning inom jordbruket är att vänta, t. ex. ökade specialodlingar, samt yttrar.

Även om en viss ytterligare rationalisering och mekanisering är tänkbar kan man nog räkna med att den därigenom friställda arbetskraften kan finna sysselsättning vid dessa odlingar och vid den industri, som de kan ge upphov till. Under alla omständigheter kan man nog förutsätta, att avfolkningen från våra sydliga jordbruksbygder har nått eller är nära bottenläget, om vi i fortsättningen ska ha ett jordbruk i dessa områden.

Kommunalfullmäktige i Höreda kommun (ca 3 000 inv.), Jönköpings län, framhåller att sådana faktorer som ett ökat arbetskraftsbehov inom skogsbruket kan komma att i betydlig utsträckning påverka befolkningsutvecklingen på landsbygden.

I åtskilliga yttranden diskuteras möjligheten att genom lokaliseringspolitiska åtgärder motverka utflyttningen från landsbygden och stärka ekonomiskt svaga kommuners ställning.

Endast omkring 30 kommuner anser dock att en aktivare lokaliseringspolitik skulle kunna göra en allmän indelningsreform obehövlig.

Vanligare är att lokaliseringpolitiska målsättningar anses utgöra argument för en indelningsreform eller att åtgärder för att åstadkomma en ny kommunindelning bör kompletteras med en aktiv lokaliseringspolitik.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund uttalar härom.

En annan invändning som ibland göres mot tanken på en ny kommunindelning är att man i stället borde inrikta sig på åtgärder i syfte att motverka landsbygdens avfolkning och få en omflyttning i motsatt riktning till stånd. Det har till och med gjorts gällande att en ny kommunindelning skulle påskynda landsbygdens avfolkning. Ett medel att hejda landsbygdens avfolkning skulle vara att i ökad utsträckning lokalisera industrier och andra företag till landsbygden. I olika sammanhang har styrelsen också framfört och stött förslag av sådant innehåll. Tyvärr saknas emellertid ofta förutsättningar härför. Det moderna näringslivets krav på nära tillgång till arbetskraft, moderna bostäder för de anställda, högre skolor för ungdomen, affärer, hantverkare och andra serviceanordningar ävensom goda kommunikationer för personalen och för frakt av råvaror och produkter kan vanligtvis endast tätorterna tillgodose. En tvångsmässig dirigeringspolitik i syfte att motverka landsbygdens avfolkning skulle med all säkerhet försvåra uppbyggandet av ett modernt och gentemot utlandet konkurrenskraftigt näringsliv i vårt land. Tillkomsten av större primärkommuner med livskraftiga tätorter synes däremot kunna animera företagen att av egen drift söka sig till landsbygden.

Länsstyrelsen i Norrbottens län framhåller, att utvecklingen inom näringslivet fordrar en följsam anpassning med omfattande planeringsåtgärder från samhällets sida samt att sammanslagning av kommuner härvidlag endast är ett led i arbetet. I första hand torde krävas omfattande lokaliseringpolitiska åtgärder av olika slag.

I några yttranden framhålls att strukturomvandlingen nu är i ett skede, då prognoser för framtiden är särskilt vanskliga och att detta kan leda till att följdverkningarna underskattas.

Sålunda hänvisar *stadsfullmäktige i Norrköping* till den ekonomiska integrationen i Västeuropa och en sannolik förskjutning av världshandeln till följd av de s. k. utvecklingsländernas industrialisering samt finner starka skäl föreligga för att låta en ny, allmän kommunindelning anstå någon tid, så att resultaten av nämnda faktorer samt av den statliga lokaliseringspolitikens bättre kan överblickas.

De olika ekonomiska förutsättningar, under vilka kommunerna arbetar, anses i ett klart övervägande antal yttranden påkalla åtgärder i en eller annan form.

Omkring 200 kommuner betonar särskilt, att kommunernas ekonomiska problem och skatteutjämningsfrågan icke kan lösas genom ändringar i den kommunala indelningen. Av dessa anser ca 150 att skatteutjämnande åtgärder bör ersätta en indelningsreform eller i vart fall föregå prövningen av behovet av allmänna ändringar i den kommunala indelningen.

Till dem som hävdar denna uppfattning hör *kommunalfullmäktige i Tjällmo kommun* (ca 1 500 inv.), Östergötlands län, som menar att utredningens förslag inte löser några som helst problem för landsbygdens folk och som vidare yttrar.

Snarare kan man tolka de föreslagna omändringarna som ett försök att övervältra en del av statens utgifter på kommunerna. Det förefaller oss därför att ett borttagande av nu gällande skyldighet för kommunerna att lämna ersättning till folkpensioneringen skulle vara en väg att förbättra kommunernas ekonomi. Nu gällande författning är ju så konstruerad, att den skattemässigt drabbar de kommuner som har en mindre gynnsam befolkningssammansättning hårdare än vad som är fallet för städer och större tätorter, vilka har en befolkningsinflyttning av yngre och produktiva människor. Ett förstatligande av polisväsendet bör vara en väg att beträda. En översyn av nu gällande bestämmelser om statsbidrag till det obligatoriska skolväsendet på så sätt att kommuner som strävat för att skapa ett effektivt och rationellt ordnat skolväsen icke erhåller lägre bidrag, synes vara ytterligare en väg att pröva.

Ett 50-tal kommuner i Västernorrlands och Jämtlands län anlägger liknande synpunkter.

Kommunalfullmäktige i Tåsjö kommun (ca 4 200 inv.), Västernorrlands län, säger sålunda.

För glesbygdskommunerna i Norrlands inland är det med hänsyn till de redan nu stora avstånden i allmänhet inte möjligt eller i varje fall inte förenat med några fördelar att skapa förvaltningsenheter med större folkmängd. Av väsentligt större betydelse för dessa kommuner är att deras i förhållande till övriga delar av landet tunga skattebörda lättas. Detta kan inte ske genom en kommunsammanläggning utan endast genom att kostnaderna för vissa förvaltningsuppgifter helt övertages av staten, t. ex. för folkpensions- och skolväsende, eller att staten lämnar skatteutjämningsbidrag till dessa kommuner i avsevärt större utsträckning än för närvarande. Denna fråga bör bringas till en snar lösning. Statsmakterna kan dessutom genom näringspolitiska åtgärder hejda befolkningsminskningen och skapa ett stabilt skatteunderlag.

Till dem som anser att skatteutjämnande åtgärder erfordras men att sådana åtgärder inte kan göra en indelningsreform obehövlig hör *styrelsen för Svenska landskommunernas förbund*, som yttrar.

Även om det är möjligt och enligt styrelsens mening också nödvändigt att olikheterna i skattekraften i större utsträckning än för närvarande ha-

lanseras genom skatteutjämning åtgärder av olika slag är det obestridligt att sammanläggningar av kommuner till större enheter skulle i de flesta fall ge den primärkommunala verksamheten ett mera stabilt ekonomiskt underlag. Det är därvid angeläget att strävandena inriktas på åstadkommandet av kommuner med, såvitt möjligt, blandad glesbygds- och tätortsbebyggelse samt ett rikt differentierat näringsliv, varigenom en viss ekonomisk utjämning inom dessa större kommunområden erhålles.

I fråga om de kommunala förvaltningsuppgifterna framföres ofta från *kommuner*, som anser att behov av en ny kommunindelning icke föreligger, den uppfattningen att skolfrågorna, främst högskolediet, är den enda viktigare uppgift, som mera allmänt fordrar större underlag än vad som erbjudes inom de nuvarande kommungränserna.

Däremot finner *1957 års skolberedning* det angeläget att betona — särskilt med hänsyn till vissa uttalanden i pressdiskussionen och den allmänna debatten kring kommunindelningsreformen — att skolväsendet endast är en bland många faktorer som kan åberopas till stöd för en reformerad kommunindelning.

Särskilt kraftiga invändningar gör ett relativt stort antal kommuner mot de sakkunnigas uttalande, att socialvården skulle kunna handhas bättre i större kommuner.

Sålunda uttalar bl. a. *kommunalfullmäktige i Brämhults kommun* (ca 2 100 inv.), Älvsborgs län.

De sociala frågorna har hittills i många fall bättre kunnat lösas i de mindre kommunerna än i de verkligt stora. I många av våra större städer har man sålunda ingalunda kommit till rätta med de sociala problemen. I all synnerhet har man här inte kommit till rätta med de i all socialvård så värdefulla personliga kontakterna, vilka man däremot med stor lätthet uppehåller i en mindre kommunenhet. Enligt vår mening vore det därför till övervägande nackdel, om en sammanslagning generellt komme till stånd ifråga om socialvårdens organisation och handhavande. I de stora kommunerna uppstår många problem för befolkningen ute i periferien: besvärliga situationer på grund av avståndet till förvaltningsorten, ökade kostnader för besök, förflyttning till andra orter vid intagning på anstalter av olika slag, ökade kostnader för de anhöriga för besök m. m.

Vad beträffar åldringsvården anlägger åtskilliga kommuner synpunkter liknande *kommunalfullmäktiges i Ore kommun* (ca 2 500 inv.), Kopparbergs län, som anför.

Bland de många kommunala förvaltningsuppgifterna bör åldringsvården vara den där centralisering i sista hand överväges. Människan-individen får i detta fall ej ställas i bakgrunden av ekonomiska skäl. För glesbygdskommunerna innebär en allmän övergång mot större vårdhem, att de vårdbehövande gamla efter fullgjort arbetsliv flyttas från den gamla hembygdens gemenskap, bort från de kända omgivningarna och det gamla hemmet utan möjlighet till besök i hembygdens kyrka, och där anförvanternas besök av naturliga skäl blir begränsade. En dylik utveckling av åldringsvården kan

ej få bli målsättning i ett land, som anses som föregångare på socialvårdens område.

Motsatt uppfattning har bl. a. *stadsfullmäktige i Motala*, som framhåller att tätorternas dragningskraft ibland kan vålla problem för dessa inom socialvården och åldringsvården. Sålunda är det enligt stadsfullmäktige vanligt, att åldriga personer inflyttar till centralorten, där de har kontakt med sina barn eller eljest finner det förenligt med sin bekvämlighet på grund av närheten till läkare m. m.

Beträffande möjligheterna för kommuner att genom i n t e r k o m m u n a l t s a m a r b e t e lösa mera krävande uppgifter kommer helt skilda uppfattningar till synes i remissyttrandena.

Den inställning till frågan om interkommunalt samarbete, som kommer till uttryck i yttrandet från *kommunalfullmäktige i Braås kommun* (ca 3 000 inv.), Kronobergs län, är representativ för flertalet av de drygt 400 kommuner, som förordar en ny kommunindelning. Fullmäktige yttrar sålunda genom särskilt utsedda kommitterade.

Kommitterade delar helt sakkunnigas uppfattning om nackdelarna i det nuvarande interkommunala samarbetet. Det interkommunala samarbetet medför en urholkning av självbestämmanderätten. I den mån man väljer kommunalförbundsprincipen för det interkommunala samarbetet framstår dessa nackdelar som störst. De kommunala organens självbestämmanderätt sättes helt ur spel. Budgetbehandlingen undandras helt kommunalfullmäktiges inflytande och avgörande. Det stora antalet kommunalförbund för handhavandet av polisväsendet har på ett slående sätt givit bevis härför. Genom civilrättsliga avtal elimineras visserligen en del av olägenheterna med kommunalförbund. Men erfarenheterna av dylikt samarbete är inte heller enbart av godo. Kommitterade delar även de sakkunnigas uppfattning om att ökat interkommunalt samarbete icke kan vara ett hållbart argument för att icke genomföra en ny kommunindelning. Kommitterade anser att om man önskar ha kvar ett starkt kommunalt inflytande över de kommunala frågorna bör man icke gå in för interkommunal samverkan.

Enligt *styrelsen för Svenska landskommunernas förbund* kan befaras att utvecklingen leder till bildandet av specialkommuner för skolan och måhända även för andra kommunala uppgifter, vilket vore olyckligt på längre sikt sett. Styrelsen erinrar i detta sammanhang om att före 1952 års kommunindelningsreform ifrågasatts bildande av särskilda socialvårdskommuner, vilket lyckligtvis avvärdades genom indelningsreformen. Utvecklingen i riktning mot ett ökat behov av interkommunal samverkan inom den kommunala verksamhetens huvudområden är enligt styrelsens mening inte i alla avseenden tillfredsställande. Även om problemen i många fall kan få en godtagbar lösning genom samverkan mellan två eller flera kommuner skulle en alltför omfattande sådan samverkan bli administrativt tungrodd och förenad med andra olägenheter, som från kommunal självstyrelsesynpunkt framstår som betänkliga. Enligt styrelsens mening är det därför önskvärt att en sådan pri-

märkommunal indelning eftersträvas, att det interkommunala samarbetet ej kommer att intaga en dominerande ställning i den kommunala verksamheten.

Lantbruksstyrelsen menar, att en så genomgripande åtgärd som en ny kommunindelning icke bör tillgripas förrän man prövat andra vägar, varvid i första hand bör beaktas möjligheterna att genom ökad samverkan i kommunalförbund eller genom samgående i andra former lösa de för kommunerna mest betungande uppgifterna.

Ett hundratal *kommuner* uttalar också — ofta med hänvisning till etablerad eller planerad samverkan — att en sådan samverkan i nuvarande former erbjuder goda möjligheter.

Sålunda yttrar *kommunalfullmäktige i Stocksunds köping* (ca 5 000 inv.), Stockholms län.

Sammanslutning i kommunalförbund är, enligt den erfarenhet Stocksunds köping gjort, ett arrangemang, som möjliggör en efter växlande omständigheter tillfredsställande lösning av skilda angelägenheter, även t. ex. sådana, som höra skolväsendet till. Erfarenheten är väl underbyggd, eftersom köpingen jämte grannkommunen Danderyd är den kommun inom landet, som är mest engagerad i kommunalförbund.

Länsstyrelsen i Kronobergs län förklarar, att de i ärendet hörda landskommunerna i länet synes föredraga de nuvarande samarbetsformerna framför en ny kommunindelning. Länsstyrelsen anser, att förbättringar och förenklingar av förfarandet vid interkommunalt samarbete torde kunna åstadkommas.

Ett 10-tal kommuner har i likhet med länsstyrelsen i Kronobergs län förordat förenklingar i de nuvarande samarbetsformerna utan att dock något konkret förslag lämnats.

1957 års skolberedning upplyser, att en radikal förenkling av förfarandet vid den viktigaste och kvantitativt helt dominerande formen av interkommunalt samarbete, nämligen i fråga om mottagande av elever till undervisning, kommer att föreslås av beredningen. Därigenom bortfaller enligt beredningen till avsevärd del den synpunkten, att det interkommunala skolsamarbetets betydande omfattning i och för sig utgör ett argument för en kommunindelningsreform. Interkommunalt samarbete i det civilrättsliga avtalets form anser beredningen dock ha andra nackdelar, som inte undanröjes genom den antydda administrativa förenklingen. Det är sålunda principiellt otillfredsställande, att endast den kommun där skolan är belägen får ett direkt inflytande på skolväsendets utformning och förvaltning. För de kommuner som sänder sina högstadieelever till högstadier i andra kommuner innebär det avtalsmässiga samarbetet att de ställs utan medbestämmanderätt i fråga om en inte minst från kommunalekonomisk synpunkt mycket betydelsefull sektor av den verksamhet som obligatoriskt åvilar kommunerna.

Det i remissyttrandena mest diskuterade alternativet till utredningens

förslag är en omfördelning av uppgifterna mellan staten, landstingskommunerna och primärkommunerna. Härvid anföres både skäl av organisatorisk art och kostnadsutjämningspunkter.

Lantmäteristyrelsen ifrågasätter sålunda om icke en närmare prövning av arbetsuppgifternas fördelning mellan olika huvudmän bör ske, innan slutlig ståndpunkt tages till indelningssakkunnigas förslag.

Västmanlands läns landstings förvaltningsutskott utvecklar samma tankegångar sålunda.

De sakkunniga synas enligt sina direktiv icke ha haft att överväga, i vad mån ändrat huvudmannaskap för vissa samhällsuppgifter skulle påverka kommunindelningsfrågan. Likväl synes det förvaltningsutskottet vara mest logiskt, att full klarhet föreligger, hur samhällsuppgifterna för närvarande och inom överskådlig tid böra fördelas på stat, landsting och primärkommuner, innan nuvarande huvudmannaskap för uppgifterna utan vidare läggas till grund för förslag om indelningsändringar. En utredning synes sålunda först böra företagas, i vad mån vissa på primärkommunerna nu vilande uppgifter böra överföras på staten och landstingen, samt av ansvarsfördelningen mellan stat och landsting. En dylik utredning bör vara helt förutsättningslös och syfta till en så ändamålsenlig utformning som möjligt av hela vår offentliga verksamhet med en så bra och förnuftig arbetsfördelning som möjligt mellan stat, landsting och primärkommuner. Efter en dylik fördelning av arbetsuppgifterna får sedan de offentliga organens organisations- och arbetsformer anpassas.

Även remissinstanser, som i huvudsak ansluter sig till utredningens slutsatser, framför liknande synpunkter. Sålunda säger t. ex. *drättselkammaren i Malmö*, att även om drättselkammaren i princip inte har något att invända mot en ny kommunindelning, anser drättselkammaren, att det förtjänar övervägas, om ej en nyindelning bör anstå till dess klarhet vunnits rörande den framtida fördelningen av uppgifterna mellan staten och kommunerna.

I regel anges vissa bestämda områden, där omfördelning av uppgifterna bör ske eller i vart fall övervägas. *Fem länsstyrelser* och ca 90 kommuner uttalar, att staten helt bör övertaga folkpensionskostnaderna. Frågan om polisväsendets förstatligande beröres av *fyra länsstyrelser* och ca 100 kommuner. Samtliga föreslår eller förutsätter, att polisväsendet skall övertagas av staten. Motsatt uppfattning har icke kommit till synes i något yttrande.

Överflyttning av hela skolväsendet eller av grundskolans högstadium till staten eller landstingskommunerna, alternativt utredning härom föreslås av omkring 170 kommuner. Denna uppfattning biträdades av *länsstyrelsen i Kronobergs län*, som upplyser att några kommuner i länet har framfört tanken att överföra enhetsskolans högstadium eller eventuellt hela skolväsendet till landstinget. Ett överförande av skolväsendet till ett statligt länsorgan har också ifrågasatts. Invändningar kan givetvis riktas mot dessa alternativ till en ny kommunindelning, men det hade varit önskvärt, att dessa alternativ närmare utretts och övervägts av de indelningssakkunniga, framhåller länsstyrelsen.

Kommunalfullmäktige i Sorunda kommun (ca 2 800 inv.) och i *Ösmo kommun* (ca 2 200 inv.), Stockholms län, förordar överflyttning av högsta-
diets till landstingskommunerna med en motivering, som återkommer i åtskilliga andra yttranden, att eftersom de flesta kommuner ännu ej nått fram till en sådan skolform, att högstadium av enhetsskolan är infört, innebär det ingen urholkning av självstyrelsen om denna skolform överflyttas till annat organ.

Kommunalfullmäktige i Lits kommun (ca 3 300 inv.), Jämtlands län, hör till dem som anser att staten bör övertaga hela skolväsendet och anför till stöd härför bl. a. följande.

Att denna fråga om ändrat huvudmannaskap kommit att allvarligt diskuteras, har icke sin grund i ett önskemål att undvika en indelningsändring utan i det faktum att skolväsendet — som diskussionen främst rör sig om — utvecklats så att den blivit en angelägenhet av sådan ekonomisk, administrativ och pedagogisk storleksordning, att kommunerna icke utan stora svårigheter kunna omhänderha den på sådant sätt, att resultatet svarar mot målsättning och ansträngning.

Det är numera i ytterst begränsad omfattning, som verksamhetsorten för den vuxne från glesbygden sammanfaller med vederbörandes födelse-, uppväxt- och utbildningsort. Ungdomen går i stor utsträckning efter vunnen utbildning till industrin och till de stora samhällena. Att vända eller ens bromsa den strömmen torde i nuvarande tidsläge vara ogörligt, vi ha endast att acceptera detta sakförhållande. Att under angivna förhållanden fasthålla vid ståndpunkten att skolväsende och utbildning allttjämt skulle vara en primärkommunal angelägenhet är ohållbart. För landsbygds- och avfolkningkommuner med starkt vikande skatteunderlag är denna uppgift numera helt orimlig. Det är dock dessa kommuner, som har förhållandevis flertalet barn och ungdomar men samtidigt den största och tyngsta skattebördan. Man undgår ej att ställa frågan, varför just dessa kommuner skall åläggas den ekonomiskt tyngande bördan att utbilda ungdom, som sedan ställer sin produktionsinsats till förfogande inom de på skattekraft rika kommunernas växande näringsliv. Det skall visserligen erkännas, att statens bidrag till skolväsendet äro väsentliga men likväl helt otillräckliga. Undervisningsväsendets andel i den kommunala budgeten är, oaktat statsbidragen, som regel den största och mest tyngande posten. Erfarenhetsmässigt veta vi också, att statsbidragens reella värde urholkas synnerligen snabbt och att framställningar om återställande av detta värde tyvärr regelmässigt synas leda till negativa resultat, motiverade av statsbudgetens bristande utrymme för sådana åtgärder. Läger man härtill den omständigheten, att kommunalskatten drabbar den skattskyldige i allmänhet på ett kännbarare sätt än vad statsskatten gör, synes det som om landsbygdskommunernas inställning till problemet skulle vara klar. Det torde nämligen framstå såsom helt självklart, att en sammanläggning av två eller flera »fattiga» kommuner med svagt skatteunderlag till en kommun ej medför någon ekonomisk förstärkning, enär det torde vara minst lika många skilda behov som antalet kommuner, som följer med i sammanläggningsförfarandet.

Undervisnings- och skolväsendet är en *hela det svenska samhällets* angelägna uppgift och bör vid den omfattning det nu har fått och kommer att

få helt övertagas av staten genom dess organ skolöverstyrelsen och länskolnämnderna. Kommunalnämnden känner sig övertygad om att länskolnämnderna genom sin sammansättning väl skola kunna bevaka och tillgodose de lokala synpunkter, vilka med fog kunna göras gällande.

Trots den slutsats, som kommunalnämnden sålunda kommit till, är nämnden angelägen framhålla, att den är ytterst mån om att behålla den kommunala självbestämmanderätten, då den enligt nämndens mening utgör grunden för vår demokrati. Emellertid har utvecklingen nu lett dithän, att det med fog kan ifrågasättas om det på skolväsendets område finnes någon kommunal självbestämmanderätt av betydelse kvar. Även om någon del av denna självbestämmanderätt skulle konstateras kvarstå, torde det på goda grunder kunna ifrågasättas, om det kan vara rimligt och rättvist att pålägga de kommunala skattebetalarna att på gällande skattegrund erlägga så betydande belopp för att deras förtroendemän skola lämnas tillfälle deltaga i verkställande av de åtgärder, vilka staten och dess myndigheter beslutat och föreskrivit på undervisningsväsendets område.

Å andra sidan uttalar åtskilliga remissinstanser att ändrat huvudmannaskap för skolväsendet icke bör ifrågakomma.

Skolöverstyrelsen anser en sådan reform olämplig, därför att man kan befara att kommunernas intresse för skolan skulle minska och skoladministrationen bli onödigt tungrodd. Dessutom skulle en dylik förändring motverka önskemålen om en fortsatt decentralisering av beslutanderätten på skolans område. En utjämning av de enskilda kommunernas olika kostnader för skolväsendet bör ernås på annat sätt, och överstyrelsen förutsätter att hithörande problem beaktas av 1958 års skatteutjämningskommitté.

1957 års skolberedning betonar, att skolplaneringen måste bedrivas som en integrerande del i den allmänna samhällsplaneringen och att — såsom de sakkunniga framhållit — skolväsendets överflyttning till annan huvudman därför skulle begränsa möjligheterna att inom ramen för kommunernas allmänna samhällsplanering få till stånd en önskvärd samordning av olika miljöskapande åtgärder. De praktiska och principiella invändningar som kan resas mot att ställa skolväsendet under exempelvis landstingens huvudmannaskap anser beredningen väga tyngre än de fördelar som skulle stå att vinna därmed.

Svenska landstingsförbundet uttalar, att förbundet icke kan förorda en överflyttning av uppgifter på landstingen, vilka i stället bör få koncentrera sina ansträngningar på en fortsatt utbyggnad av hälso- och sjukvården, en omfattande uppgift, som kommer att ställa stora krav på dem i såväl ekonomiska som organisatoriska hänseenden. Däremot bör enligt landstingsförbundets uppfattning en kostnadsavlyftning från kommunerna till staten övervägas. Därvid erinras om frågorna om polisväsendets framtida organisation, om kostnaderna för folkpensioneringen och om det försämrade värdet av vissa statsbidrag.

Även från primärkommunalt håll uttalas, att huvudmannaskapet för skolväsendet icke bör ändras.

Svenska stadsförbundet åberopar vad indelningssakkunniga anfört rörande ändring av huvudmannaskapet för vissa förvaltningsuppgifter och ansluter sig till denna uppfattning. Samtidigt säger sig stadsförbundet dela den uppfattning landstingsförbundet givit uttryck för, att överflyttning av uppgifter från primärkommunerna till landstingen icke bör komma till stånd.

Svenska landskommunernas förbund ansluter sig också till indelningssakkunnigas uttalande och framhåller, att det är viktigt, att kommunernas befolkningsmässiga och ekonomiska resurser blir sådana att de kan bilda underlag för en vidgad bestämmanderätt, inte minst på skolområdet.

Kommunalfullmäktige i Njutångers kommun (ca 5 000 inv.), Gävleborgs län, förutser att frågan om huvudmannaskapet för skolväsendet skall komma att vidröras i flera remissyttranden samt yttrar härom.

Även om man skulle ändra landstingslagen och ge landstingen en annan organisation, tror vi likväl att man bör noga sätta sig in i vad ett vidgat huvudmannaskap skulle innebära. Landstingen har för övrigt ännu icke helt övertagit ansvaret för hälso- och sjukvård och torde inom kort få väsentligt ökade arbetsuppgifter vid övertagande av mentalsjukvård och provinsialläkarna, för regionsjukvårdens ordnande samt en utvidgning i övrigt av den öppna vården. Dessutom kunna vi icke förstå de synpunkter som anförts beträffande möjligheterna till en förnuftig organisation av skolväsendet på det lokala planet, därest landstingen skulle ingå som huvudman för viss del därav. Vi har genom den nya skolstyrelselagen fått en enhetlig skolledning. Om landstingen inträder i denna verksamhet, skulle vi medverka till en splittring. — — —

Det har i debatten även talats om att man skulle kunna tänka sig att helt förståtliga skolväsendet, eftersom kommunerna för närvarande icke har så stort inflytande på dess utformning. Vi kunna ej dela denna uppfattning, eftersom just skolväsendet varit en väsentlig primärkommunal uppgift, för att inte säga en av huvudangelägenheterna, där kommunalmännens ambition verkligen tagit sig positiva uttryck ända sedan 1840-talet. Ett förståtligande av vårt skolväsende skulle i praktiken innebära, att vi utbytte den kommunala självstyrelsen mot en statlig lokal förvaltning, där våra skolhus komme att förvaltas på samma sätt som t. ex. järnvägsstationerna. Det måste rimligen finnas andra lösningar av dessa problem, så att man kan bibehålla den kommunala självstyrelsen och kanske rent av vidga densamma, samtidigt som kommunernas ekonomiska bekymmer reduceras.

Liknande uttalanden göres av *länsstyrelserna i Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Jämtlands och Västerbottens län*. Länsstyrelsen i Jämtlands län uttalar sålunda.

Till en början bör konstateras, att om man vill slå vakt om den kommunala självstyrelsen såsom ett ovärderligt inslag i svensk förvaltning, det måste anses som i hög grad inkonsekvent att avlasta kommunerna ansvaret för väsentliga förvaltningsuppgifter, i synnerhet om så sker för att undgå en reform, vars syfte bland annat är att ge kommunerna bättre underlag för ett självständigt handlande. En överflyttning av uppgifter till staten skulle

vidare befrämja en centralisering, som står i bjärt kontrast till de decentraliseringssträvanden, som för närvarande gör sig gällande på olika håll inom förvaltningen. Det har i en del yttranden betonats, att det kommunala inflytandet är så beskuret på vissa områden att den kommunala självbestämmanderätten knappast skulle bli lidande, om kommunerna befriades från huvudmannaskapet. Länsstyrelsen vill icke bestrida att denna synpunkt i fråga om skolväsendet kan ha ett visst fog för sig. Å andra sidan torde kommunernas begränsade inflytande delvis ha sin grund i just svårigheten att över kommungränserna på lämpligt sätt lösa skolfrågan. På längre sikt bör inom de större kommunenheterna det kommunala inflytandet kunna stärkas.

En indelningsreforms inverkan på den kommunala självstyrelsen diskuteras i åtskilliga andra yttranden, varvid även framkommer uppfattningar, som är rakt motsatta de nyss återgivna.

Närmare 200 kommuner framhåller, ofta med skärpa, att ett genomförande av den föreslagna reformen skulle innebära en försvagning av den kommunala självstyrelsen. Vad som därvid åsyftas är i regel, att lekmaninflytandet över kommunalförvaltningen skulle komma att minska.

Det föreliggande betänkandet, säger bl. a. *kommunalfullmäktige i Ryssby kommun* (ca 3 000 inv.), Kronobergs län, hotar grundvalarna för en demokratisk kommunal självstyrelse.

Kommunalfullmäktige i Sevede kommun (ca 4 600 inv.), Kalmar län, anför.

Vår gamla kommunala självstyrelse kommer helt att urgröpas. Den nutida ledamoten av en styrelse eller nämnd är en personlighet, en individ, som representerar en mindre del av sin kommun, han känner alla, han tar aktiv del i utredningar o. dyl. Debatter och meningsskiljaktigheter följer sällan politiska linjer. I den stora kommunen får tjänstemannen en dominerande ställning. Den enskilde ledamoten har ej samma möjlighet att sätta sig in i de aktuella problemen och så småningom försvinner intresset, han blir en kugge, som bara finns där. Tjänstemannaväldet har inträtt.

En motsatt uppfattning har *stadsfullmäktige i Nora stad* som utvecklar denna på följande sätt.

Det har framförts den åsikten, att en ny kommunindelning skulle betyda en beskärning av demokratin. Större kommuner skulle medföra, att det totala antalet förtroendeuppdrag blev färre medan den kommunala tjänstemannakåren måste utökas kraftigt. Denna beskrivning kan inte sägas vara felaktig men den är väl ensidig. Den kommunala demokratin bygger ej enbart på nämnder och fullmäktige. Minst lika betydelsefull är verksamheten i de politiska partierna, bildningsorganisationerna och liknande sammanslutningar. Såsom redan framhållits är den nuvarande kommunindelningen ofta ett allvarligt hinder för en förnuftig och vidsynt politik och direkt orsak till åtskilliga felinvesteringar. En sådan ordning bidrar inte till att höja aktningen för demokratin och att skapa intresse för samhällligt arbete. En indelningsändring, som möjliggör en förnuftigare och mera lättförståelig politik, kommer därför att öka intresset för samhällsarbete och därmed att förstärka demokratin i vårt land.

Ett stärkande av den kommunala självstyrelsen anser också *styrelsen för Svenska stadsförbundet* kunna bli en följd av en indelningsreform. Med de större och bärkraftiga kommuner, som blir en följd av kommunreformen, kommer de allmänna förutsättningarna för kommunerna att fullgöra sina samhällsuppgifter att förbättras. Detta lär enligt styrelsens mening leda till att det inflytande, som staten nu via statsbidragsvillkor eller på annat sätt utövar inom skilda kommunala verksamhetsområden, i motsvarande mån minskas.

Farhågorna för minskat lekmannainflytande bemöter *styrelsen för Svenska landskommunernas förbund* sålunda.

Den omständigheten att det totala antalet kommunala förtroendeuppdrag minskar genom sammanläggningar av kommuner till större enheter är i och för sig en allvarlig olägenhet, som emellertid kommunerna själva kan motverka genom att låta uppdragen få en större spridning mellan de kommunalt intresserade medlemmarna. Det kan för övrigt påpekas att även om antalet kommunala förtroendeuppdrag minskar, så ökar uppdragets vikt och betydelse i samma mån som kommunerna får större möjligheter att utveckla den kommunala självstyrelsen. Att tjänstemän måste anställas i ökad utsträckning torde inte längre framstå på samma sätt avskräckande för förtroendemännen, som under ett tidigare skede av utvecklingen. Man har numera allmänt accepterat att en kommun kan behöva anställa tjänstemän såsom biträden åt förvaltningsorganen och i regel har samarbetet mellan förtroendemännen och tjänstemännen utvecklats på ett sådant sätt, att ingen anledning till misstro mot tjänstemannasystemet föreligger. Kostnadsfrågan torde i framtiden bli av allt mindre betydelse efter hand som även förtroendemännen gör anspråk på att erhålla skälig ersättning för sina arbetsinsatser i kommunen. Ofta förbises också att redan ett utvidgat interkommunalt samarbete medför behov av tjänstemän.

Departementschefen

De borgerliga primärkommunernas ställning i det svenska samhället grundlades genom 1862 års kommunalförordningar. Om denna lagstiftning har uttalats (prop. 1946: 236 sid. 32) att den hade två i viss mån sammanfallande men i viss mån skilda huvudsyften. Det ena var ett rent praktiskt förvaltningstekniskt mål, nämligen att skapa självständiga lokala förvaltningsorgan, vilka på ett smidigare och billigare sätt än en ytterligare utvidgad central förvaltningsorganisation skulle kunna främja materiell och andlig utveckling i riket med tillvaratagande av de särskilda orternas intressen och möjligheter. Det andra var ett mera utpräglat politiskt mål, nämligen att bereda den stora massan av medborgare tillfälle att deltaga i de allmänna angelägenheternas förvaltning för att deltagarna därigenom skulle vinna medborgerlig fostran till ansvarskänsla och politiskt omdöme samt för att åstadkomma en spärr mot allt för långt gående

centralisering av förvaltningens detaljer. Man förutsatte därvid att mot rätten till självstyrelse skulle i princip svara en skyldighet att bekosta den verksamhet, som inneslöts däri.

Under det sekel, som förflutit efter 1862 års kommunalreform, har den kommunala självstyrelsens förutsättningar genomgått vittomfattande förändringar. Detta gäller icke endast i avseende å självstyrelsens innehåll utan även själva den kommunala indelningen har förändrats. Trots dessa förändringar kan samma grundsyn alltjämt anses gälla i fråga om de borgerliga primärkommunernas funktioner; de skall utgöra lokala förvaltnings- och självstyrelseenheter, så avpassade att de på lämpligt sätt kan handha olika angelägenheter, vilka anses böra vara föremål för lokal självstyrelse, och samtidigt i görligaste mån ge tillfälle för kommunens medlemmar att aktivt delta i denna självstyrelse.

Det var också från dessa utgångspunkter som man under förra delen av 1940-talet tog upp frågan om en ändrad kommunindelning. Man började nämligen då märka hur utvecklingen höll på att undergräva kommunernas möjligheter att fullgöra de kommunala uppgifterna och hur därmed också den kommunala självstyrelsen höll på att urholkas. Dessa synpunkter underströks mycket kraftigt av den kommitté, som utarbetade förslag till 1952 års kommunreform. Kommittén fastslog att den kommunala självstyrelsen höll på att förlora sin ursprungliga innebörd och betydelse och att om den då pågående utvecklingen ej hejdades skulle den oundvikligen leda till en allvarlig kris för den kommunala självstyrelsen. Genom specialkommuner och kommunalförbund ansåg man sig ej kunna vinna erforderliga förbättringar i förvaltningsorganisationen och statsbidragen ansågs föra med sig ett ökat statligt inflytande, som begränsade självstyrelsen och i vissa fall gjorde den illusorisk. Överflyttning av allt flera och allt viktigare kommunala förvaltningsuppgifter — antingen via specialkommuner eller direkt — till landstingen eller staten skulle enligt kommittén innebära ett successivt utplånande av den kommunala självstyrelsen även i formellt hänseende. Kommittén konstaterade vidare att anledningen till krisen till väsentlig del låg i den irrationella kommunindelningen och att den riktiga vägen att lösa problemen var att genom en ny kommunindelning skapa färre, större och mera bärkraftiga primärkommuner. Kommittén var också ytterst angelägen att bevara den kommunala självstyrelsen, som man ansåg skapade goda möjligheter till fri och sund utveckling av våra samhällsförhållanden i demokratisk anda, men man konstaterade, att det var fåfängt att försöka hålla den kommunala självstyrelsen vid liv, om dess utvecklingsmöjligheter hindrades av territoriella gränser, som uppdragits med hänsyn till äldre tiders behov och förhållanden. För att ge den kommunala självstyrelsen innehåll krävdes vissa grundläggande förutsättningar — såväl befolkningsmässigt som ekonomiskt — som icke längre var för handen.

Mot nu angivna bakgrund och utifrån de synpunkter som statsmakterna i nyssnämnda sammanhang lagt på den kommunala indelningen och förutsättningarna för att ge innehåll åt en kommunal självstyrelse är det som jag vill ta upp frågan, om icke den fortsatta utvecklingen nu lett fram till en situation likartad den som man stod inför under 1940-talet och behov således ånyo föreligger av en översyn av den gällande primärkommunala indelningen.

Indelningssakkunniga har belyst vissa drag i de strukturella förändringar, som vårt samhälle för närvarande genomgår. En del av dessa förändringar utgör en fortsättning på en sedan länge pågående utvecklingsprocess, andra åter har först under senare tid gjort sig tydligt märkbara. Den fortgående rationaliseringen inom jordbruket samt industri- och serviceyrkenas — de s. k. stadsnäringarnas — expansion leder till att en allt större del av vårt folk bosätter sig i tätorter. Glesbygdens befolkning åter minskar i antal för varje år som går. Eftersom befolkningsomflyttningen till övervägande delen omfattar yngre åldersgrupper är glesbygdens avtappning betydligt mer kännbar än vad den antalsmässiga tillbakagången ger vid handen. Härtill kommer att utvecklingen under det senaste årtiondet tyder på en skärpt konkurrens även mellan tätorterna inbördes. En fortsatt utveckling i denna riktning skulle innebära att flyttningsströmmen snart på allvar innefattar även många av de mindre tätorternas invånare.

Den fortgående produktionsökningen inom näringslivet till följd av tekniska framsteg och strukturella omvandlingar möjliggör standardhöjningar i olika avseenden. De enskilda människorna har fått bättre ekonomiska betingelser och ökad fritid men därmed också nya vanor och behov. Härav följer också större krav på service och detta gäller även sådan service, som samhället måste tillhandahålla.

Samhället har sålunda å ena sidan att beakta ökade krav och lägga till rätta för fortsatt framåtskridande i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende men också å andra sidan att såvitt möjligt mildra de negativa följdverkningar, som strukturomvandlingen har för såväl enskilda människor som orter och hela bygder. En självklar utgångspunkt borde därvid kunna vara att åtgärderna skall utformas med hänsyn till den framtida sannolika utvecklingen. Eljest kan resurserna splittras på ett sätt som hindrar effekten i åtgärderna och risken för felinvesteringar redan från början vara påtaglig.

De nu förda resonemangen gäller icke minst den del av den samhällseliga verksamheten, som kommunerna har att ombesörja. De sakkunniga har redogjort för hur ökade anspråk ställts på kommunerna inom olika områden av den kommunala förvaltningen. Detta kan lättast påvisas inom den s. k. specialreglerade förvaltningen, d. v. s. de områden där kommunerna författningsmässigt ålagts ombesörja viss verksamhet. Men även

annan verksamhet, som ligger inom den kommunala kompetensen, har avsevärt vidgats. Det kan också förutses, att ytterligare anspråk kommer att resas beträffande sådan verksamhet. Planerings- och anläggningsverksamhet erfordras för att trygga näringslivets fortsatta utbyggnad och bostadsförsörjningen samt tillgången på bl. a. samlingslokaler, bibliotek, badhus, idrottsplatser och andra fritidsanläggningar. Intensifierad yrkesutbildning behövs såväl för att tillfredsställa ungdomens önskemål som för att vi skall kunna tillgodogöra oss teknikens landvinningar och hävda vårt näringslivs ställning på den internationella marknaden. Utbildnings- och omskolningsverksamhet måste också ingå som ett led i den fulla sysselsättningens politik. Grundskolan skall utbyggas enligt av riksdagen fastställd tidsplan, en uppgift som enbart den fordrar investeringar för 2—2,5 miljarder kronor under 1960-talet. Under samma tid behövs nya ålderdomshem för säkerligen minst en halv miljard kronor. Vidare torde omgivningshygienien i framtiden komma att kräva betydande investeringar. Sålunda beräknas t. ex. för vatten- och avloppsanläggningar samt reningsverk föreligga ett investeringsbehov av omkring 5 miljarder kronor enbart under 1960-talet. Detta är några av de uppgifter, som organiseras och till betydande eller i vart fall icke oväsentlig del även bekostas av de borgerliga primärkommunerna.

Mot bakgrunden av det anförda kan man ställa frågan, om icke förändringarna beträffande kommunernas befolkningsmässiga och ekonomiska underlag samt utvecklingen i fråga om de kommunala uppgifterna medfört att kommunerna i deras nuvarande utformning i allmänhet icke längre är lämpade att handha dessa uppgifter.

Till en början bör konstateras — vilket de sakkunniga också gjort — att generella slutsatser i nämnda avseende knappast är möjliga. De skilda uppgifterna är av väsentligt olika omfattning i olika kommuner liksom de sinsemellan får tillmätas olika angelägenhetsgrad. Det råder heller ingen tvekan om att, såsom flera länsstyrelser framhållit, många kommuner trots ogynnsamma förutsättningar i fråga om befolkningsmässigt och ekonomiskt underlag på ett aktningvärt sätt lyckats fullgöra vad som ankommit på dem. Emellertid är lika uppenbart — och detta framgår inte minst av vad en del av dessa kommuner själva anfört i sina remissyttranden — att ett stort antal kommuner på grund av sin ringa storlek redan nu har betydande svårigheter att fullgöra viktiga förvaltningsuppgifter.

Såsom de sakkunniga framhållit påverkas emellertid bedömningen av en kommuns lämplighet som förvaltningsområde även av andra faktorer än invånarantal och skatteunderlag. Den service kommunerna skall tillhandahålla sina medlemmar spänner över vitt skilda områden och måste utformas under skiftande förutsättningar. Det är väsentligt både för den enskilde och för samhället att åtgärderna samordnas och avvägs på ett

sätt som medger största möjliga utnyttjande av tillgängliga resurser. Jag vill än en gång framhålla, att strukturomvandlingens sannolika följdverkningar i framtiden därvid måste ingå som ett viktigt led i bedömningen. Kommunerna måste därför bedriva en samhällsplanering i vidsträckt bemärkelse, som innefattar alla på dem ankommande åtgärder av betydelse för samhällets vidare utveckling och för att tillgodose medborgarnas berättigade anspråk på trivsel och social trygghet. Genom kommunikationsväsendets omvandling, främst bilismens genombrott, spänner denna samhällsplanering över vidsträcktare områden även rent geografiskt än vad tidigare varit fallet. Bostad och arbetsplats, inköpsställen och andra serviceinrättningar samt platser för förströelse och rekreation är numera ofta belägna långt från varandra och inom skilda kommuner. Planeringen och dimensioneringen av kommunala åtgärder måste därför i många fall ske under hänsynstagande till förhållanden utanför den egna kommunen. De sakkunnigas uppfattning är att erforderlig samordning av åtgärderna försvåras och i vissa fall omöjliggöres, särskilt i de fall en i näringsgeografiskt avseende naturlig enhet är uppdelad på flera kommuner. Detta understrykes också i ett flertal remissyttranden.

För egen del tvekar jag inte att ansluta mig till de sakkunnigas bedömningar i nu berörda avseenden. Ett stort och år efter år växande antal kommuner får till följd av minskande befolkningsunderlag och stagnerande eller till och med vikande skatteunderlag allt svårare att följa med i standardhöjningen. Risken är stor för att dessa kommuners medlemmar icke kommer i åtnjutande av förmåner, som mera allmänt står till buds i övriga kommuner. Risken är också påtaglig för att de kommunala åtgärder, som strukturomvandlingen och den ekonomiska utvecklingen nödvändiggör, genom att de beslutas av olika kommuner blir så splittrade att planmässigheten går förlorad.

Den slutsatsen synes ofrånkomlig, att kommunerna för närvarande ställs inför uppgifter, som många av dem icke kan lösa på egen hand. Jag vågar draga den slutsatsen med desto större säkerhet som nära nog samtliga remissyttranden givit uttryck för samma ståndpunkt. Däremot har bland remissorganen meningarna varit delade när det gäller frågan, vilka åtgärder som i detta läge lämpligen bör väljas. Jag vill nu övergå till att behandla de olika alternativ till en ny kommunindelning, som därvid framförts.

Främst bland kommunerna finns förespråkare för den uppfattningen att sådana angelägenheter, som de nuvarande kommunerna ej förmår lösa på egen hand, i stället lämpligen kan ombesörjas genom interkommunalt samarbete. Det finns många exempel på att samarbete mellan kommuner kan leda till fruktbara resultat. Att sådant samarbete skall förekomma har även statsmakterna förutsatt i olika sammanhang. I vissa fall kan kommunerna t. o. m. åläggas att samverka, bl. a. på polisväsendets, byggnadsplaneringens och skolväsendets områden. Det interkommunala sam-

arbete som äger rum inom polisväsendet anses visserligen i dag inte kunna lösa de problem, som utvecklingen fört med sig, men detta samarbete har dock möjliggjort en långt effektivare organisation än vad de enskilda kommunerna skulle ha kunnat upprätthålla. Vad skolväsendet beträffar vitsordar skolöverstyrelsen att grundskolans högstadium går att organisera genom samarbete inom ramen för nuvarande kommunindelning, men det förutsätter att cirka 85 % av kommunerna deltagar i sådan samverkan. Även om det alltså i och för sig går att bygga ut det interkommunala samarbetet och även om varje uppgift för sig icke blir lidande på att den löses genom sådan samverkan, är en betydande svaghet i detta system dock att man därigenom lätt förlorar möjligheterna till planmässig samordning mellan den uppgift, som löses på detta sätt, och de angelägenheter de enskilda kommunerna själva omhänderhar. Särskilt påtagligt är detta när samverkan sker i kommunalförbundets form. I sådana fall har kommunens egna organ i stort sett endast att registrera medelsbehovet för ändamålet och någon avvägning under den reguljära budgetbehandlingen mellan detta och andra medelsbehov för kommunala angelägenheter kan icke komma till stånd. Men det är icke endast ur kommunalekonomisk synvinkel avigsidorna framträder. Även en planmässig utformning av den kommunala serviceverksamheten kan gå förlorad om kommunen inte har något direkt inflytande över vissa grenar därav. Olägenheterna framträder självfallet med större styrka ju betydelsefullare de uppgifter är, som undandrages kommunens egen beslutanderätt. Vad nu sagts gäller i nära nog samma utsträckning i de fall, där samverkan sker i avtalets form. 1957 års skolberednings förslag till förenkling i det administrativa förfarandet vid avtalssamverkan på skolväsendets område medför i princip ingen ändring i nu berörda avseende, vilket beredningen också är medveten om. Beredningen understryker vidare att det är principiellt otillfredsställande, att endast den kommun där skolan är belägen får ett direkt inflytande på skolväsendets utformning och förvaltning. Jag delar denna uppfattning liksom också den mening, som bl.a. Svenska landskommunernas förbund framfört, nämligen att en alltför omfattande interkommunal samverkan skulle bli administrativt tungrodd och förenad med andra olägenheter, som från kommunal självstyrelsesynpunkt framstår som betänkliga, och att därför en sådan primärkommunal indelning bör eftersträvas att det interkommunala samarbetet ej kommer att intaga en dominerande ställning i den kommunala verksamheten. Tilläggas må att denna uppfattning synbarligen delas av det stora flertalet kommuner, då de i olika sammanhang förklarat, att erfarenheterna av de nuvarande formerna för interkommunal samverkan är otillfredsställande. Under senare år har också, såsom de sakkunniga erinrat om, flera kommuner tagit konsekvenserna härav genom att begära sammanläggning av kommunerna. Remissyttrandena ger vidare vid handen att f. n. ett betydande antal kommuner

är inne på samma linje. Jag kan på grund av det anförda icke finna, att vidgat interkommunalt samarbete är en i längden hållbar väg att beträda, när förvaltningsuppgifterna blir övermäktiga för allt fler av de nuvarande kommunerna.

De i remissyttrandena mest diskuterade alternativen till de sakkunnigas förslag är också av annat slag, nämligen en omfördelning av uppgifterna mellan staten, landstingskommunerna och primärkommunerna, antingen enbart kostnadsmässigt eller jämväl organisatoriskt.

Vad först beträffar en kostnadsmässig omfördelning med bibehållande av nuvarande organisation — vad som kan övervägas är då främst ändrade bidragsbestämmelser — är denna väg icke framkomlig för att lösa *alla* de problem som föreligger. Som jag tidigare uttalat framträder olägenheterna av nuvarande förhållanden icke enbart på det ekonomiska utan också på det organisatoriska planet. Om man inskränker sig till ekonomiska stödåtgärder åt kommunerna skulle detta stundom, för att icke säga ofta, innebära subventionering av en från olika synpunkter icke rationell organisation. Kommungränserna skulle sålunda få hindra ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser. Det torde allvarligt kunna ifrågasättas om de nuvarande kommungränserna i sig själva har så stort värde, att denna konsekvens måste tagas. Därtill kommer det i princip otillfredsställande i att göra kommunerna alltmer beroende av statsbidrag och i motsvarande mån underkasta dem statlig kontroll. Utvecklingen i sådan riktning var just ett av de argument som åberopades för genomförandet av föregående kommunindelningsreform. Å andra sidan är jag angelägen framhålla att varje ändring i bidragsbestämmelserna icke har den nu angivna effekten. Särskilt bör mot bakgrunden av vissa remissyttranden betonas, att skatteutjämningsproblemet, vilket är föremål för särskild utredning, icke löses enbart genom en indelningsreform. Tillvägagångssättet bör dock lämpligen vara att först ge kommunerna möjlighet att ordna en rationell förvaltningsorganisation och med utgångspunkt därifrån pröva en lösning av återstående utjämningsfrågor. Denna väg är för övrigt antydd redan i gällande bestämmelser om skattelindringsbidrag.

Omfördelning av olika förvaltningsuppgifter jämväl i organisatoriskt avseende, d. v. s. ändrat huvudmannaskap, har på en del håll, även bland kommunerna, ansetts vara den bästa utvägen ur nuvarande svårigheter. Man har då resonerat så, att eftersom de nuvarande kommunerna i många fall inte anses utgöra lämpliga förvaltningsområden för de kommunala uppgifterna och interkommunalt samarbete icke erbjuder en godtagbar utväg så finns bara två andra möjligheter, nämligen att ändra kommunindelningen eller att ändra kommunernas uppgifter.

Vilka uppgifter primärkommunerna bör ombesörja är självfallet ingenting en gång för alla givet. Även i detta avseende måste en fortlöpande anpassning ske efter utvecklingen, varvid den vägledande principen bör vara

ändamålsenligheten; uppgiften bör ankomma på den myndighet som har de bästa förutsättningarna att sköta den på ett verkligt rationellt och ändamålsenligt sätt. Med denna utgångspunkt bör på kommunerna ankomma sådana angelägenheter, som bäst tillgodoses genom lokal självstyrelse och kommunal förvaltningsorganisation. Det synes då ganska klart att de uppgifter som i första hand bör läggas på kommunerna såsom bärare av denna självstyrelse är sådana som direkt påverkar miljö och samhällsförhållanden i den egna bygden. Såsom tidigare berörts bör handhavandet av sådana uppgifter vara förenat med en samhällsplanering, där varje enskild åtgärd sättes in i sitt sammanhang, och dess lämplighet, framför allt när det gäller investeringar, bedömas på längre sikt. Därav följer icke endast att kommunerna bör ha den storleken och avgränsningen, att de utgör från samhällsplaneringssynpunkt lämpliga enheter utan också att de i görligaste mån bör anförtros de åtgärder, som är väsentliga för samhällsplaneringen på det lokala planet.

Om man i belysning av vad jag nu anfört betraktar frågan om vem som bör ha ansvaret för det obligatoriska skolväsendet — en fråga som varit föremål för särskilt intresse i förevarande sammanhang — så bör först framhållas att en ändring av huvudmannskapet enbart i vad avser grundskolans högstadium svårligen torde kunna genomföras. Eftersom det från olika synpunkter anses mindre lämpligt att organisera fristående högstudier, torde dessa i flertalet fall bli förenade med mellanstadier. Det förefaller därför som om överflyttning av högstadiet på annan huvudman måste föra med sig en överflyttning även av andra delar av det kommunala skolväsendet. Som de sakkunniga har framhållit, är emellertid skolväsendets ordnande en väsentlig miljöskapande åtgärd, som bör ingå i en samhällsplanering på det lokala planet och det bör vara ett kommunalt intresse att i självstyrelsens form få handha denna angelägenhet. Såväl Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet som ett flertal kommuner har biträtt denna uppfattning. Jag vill vidare erinra om att 1957 års skolberedning just betonar, att skolplaneringen måste bedrivas som en integrerande del i den allmänna samhällsplaneringen och att det obligatoriska skolväsendets överflyttning till annan huvudman skulle begränsa möjligheterna att få till stånd en önskvärd samordning av olika miljöskapande åtgärder. Även skolöverstyrelsen motsätter sig ett ändrat huvudmannskap för skolan under framhållande, att man genom en sådan reform kan befara att kommunernas intresse för skolan skulle minska och skoladministrationen bli onödigt tungrodd, varjämte en fortsatt decentralisering av beslutanderätten på skolans område skulle motverkas. I detta sammanhang har också framhållits, att det kommunala inflytandet skulle stärkas, om kommunerna finge ökade resurser och att en viss utjämning av kostnaderna är angelägen. I anslutning härtill vill jag endast framhålla, att den omständigheten att kostnaderna för skolväsendet varierar på grund av

de olika orternas särskilda förhållanden, är ett spørsmål som givetvis måste beaktas vid skatteutjämningsfrågans bedömning.

I enlighet med vad jag sålunda anfört anser jag att det obligatoriska skolväsendet till sin natur är sådant, att det under alla förhållanden bör ombesörjas av kommunerna. Då man i den allmänna debatten likväl föreslagit att just detta skolväsende eller delar därav skulle överflyttas till landstingen vill jag därjämte framhålla, att landstingen av allt att döma står inför mycket stora och betydelsefulla uppgifter på sjukvårdens område. Jag vill här endast erinra om den förestående reformen om överförande av huvudmannaskapet för provinsialläkarväsendet från staten till landstingen samt om det förslag om överförande jämväl av mentalsjukvården från staten till landstingen, som f. n. bearbetas inom inrikesdepartementet. Härtill kommer utbyggnaden av regionsjukvården och fortsatt utbyggnad av andra vårdområden m. m. För att nå en god samordning och ändamålsenlig utformning av vår sjukvård är det uppenbarligen ytterst angeläget att ansvaret för sjukvården så långt möjligt lägges på en och samma huvudman. Jag kan därför helt ansluta mig till Svenska landstingsförbundets uppfattning att landstingen bör få koncentrera sina ansträngningar på en fortsatt utbyggnad av hälso- och sjukvården i stället för att på sig få överflyttade andra, för dem hittills mera främmande uppgifter.

Å andra sidan har, som jag redan antytt, utvecklingen beträffande en annan primärkommunal uppgift, nämligen polisväsendet, lett till att man nu måste allvarligt överväga att överföra denna uppgift på staten. För en sådan lösning talar ändamålsenligheten och någon principiell invändning häremot från de speciella synpunkter, som kommit i betraktande i förevarande sammanhang, torde inte heller kunna göras.

Även om man skulle kunna finna ytterligare något område, där en omfördelning av uppgifterna mellan primärkommunerna och landstingen eller staten tedde sig lämplig, skulle detta som jag ser det inte medföra att en kommunindelingsreform kunde undvaras. Redan de uppgifter, som ofrånkomligen måste ligga på primärkommunerna, om vi över huvud taget skall ha en lokal självstyrelse, nödvändiggör i dagens läge en översyn av kommunindelningen. Det kan enligt min mening inte vara rimligt, att människorna i de olika kommunerna skall leva under så skilda betingelser beträffande samhällsservice, som nu blivit fallet på grund av utvecklingen i fråga om befolknings- och skatteunderlag.

Att man, såsom antagits i en del remissyttranden, skulle kunna komma till rätta med missförhållandena genom lokaliseringpolitiska åtgärder, finner jag i likhet med bl. a. Svenska landskommunernas förbund helt uteslutet. En realistisk bedömning säger oss att vad man här kan inrikta sig på icke är att tillgodose alla landsbygdens olika orter enligt deras önskemål utan att satsa på vissa av dessa orter och på så sätt skapa gynnsamma förutsättningar för ökad företagsamhet även på landsbygden. Detta är också den

inriktning, som lokaliseringsverksamheten nu ges. Det ligger emellertid i sakens natur att planmässigheten även i detta avseende försvåras genom den kommunala splittringen. Jag instämmer därför med de remissinstanser, som ansett att lokaliseringspolitiska åtgärder icke är ett alternativ till en ny kommunindelning utan att tvärtom en ändrad indelning skulle skapa gynnsammare förutsättningar för att åtminstone till vissa av landsbygdens tätorter lokalisera flera företag.

Från de synpunkter som hittills behandlats framstår därför en anpassning av den kommunala indelningen till samhällsutvecklingens krav som den enda framkomliga vägen för att erhålla effektiva lokala förvaltningsorgan som själva kan utöva styrelsen av de allmänna angelägenheter som angår dem. På denna väg skulle den kommunala självstyrelsen bevaras och stärkas. Helt allmänt kan sägas att betingelserna för kommunal självstyrelse i detta avseende blir bättre ju större och bärkraftigare kommunerna är. Men den kommunala självstyrelsen har också en annan sida, nämligen att ge medborgarna tillfälle att deltaga i de allmänna angelägenheternas förvaltning. Detta led brukar också benämnas den kommunala demokratin. Om man för att få en effektiv förvaltningsorganisation och en stark kommunal självstyrelse gör kommunenheterna större så skulle, enligt vad som anförts i åtskilliga remissyttranden, de enskilda kommunmedlemmarnas möjligheter att deltaga i och följa den kommunala verksamheten försvåras. Därvid åberopas att ökade avstånd inom kommunerna, en svåröverskådlig förvaltningsapparat, som endast tjänstemän kan behärska, begränsning i möjligheterna att erhålla förtroendeuppdrag o. s. v. kommer att minska lekmännens intresse för och deltagande i den kommunala självstyrelsen. En sådan utveckling skulle — menar man — skärpa vad som redan nu på sina håll betecknats som den kommunala demokratis kris.

Problemet kommunal effektivitet contra kommunal demokrati är ett avvägningsspörsmål, som det givetvis kan råda delade meningar om och där meningarna kan växla från tid till annan. Det torde dock innebära en stark förenkling av problemet att påstå, att vi nu står vid en gräns, då effektivitetskravet icke kan drivas längre av hänsyn till den kommunala demokratin. För att nå det underlag för kommunernas verksamhet, som i det föregående angivits som önskvärt, behöver en indelningsreform generellt icke leda till kommuner med högre invånarantal än vad åtskilliga redan nu uppnått. Några nya problemställningar med hänsyn till den kommunala demokratin behöver sålunda icke uppkomma men väl kan dessa frågor bli aktualiserade på andra håll än där de nu förekommer. För våra nuvarande större kommuners vidkommande torde några kännbarare olägenheter icke kunna påvisas; i vart fall kan problemen icke betraktas som olösliga. Olika möjligheter föreligger att föra ut kommunala frågor till enskilda och väcka och stärka intresset för dem. De politiska partierna lämnar ofta kontinuerlig information i kommunfrågor och via partiernas organisationer har den en-

skilde ofta möjlighet att föra fram sina åsikter till den beslutande församlingen. Motsvarande möjligheter står inte sällan till buds genom andra ideella eller ekonomiska sammanslutningar, som bevakar sina intressenters synpunkter beträffande kommunala problem. Pressen kan också göra stora insatser. Ibland lär det ligga i fullmäktiges eget intresse att föranstalta om sammanträden med grupper av medborgare som direkt berörs av viss förelaggen åtgärd. Man synes därför knappast kunna påstå att den enskilde saknar möjligheter att hålla kontakten med vad som sker inom hans kommun. Det torde för övrigt vara en missuppfattning att tro att bildandet av större kommunenheter, fullmäktigesystemet och de kommunala frågornas invecklade beskaffenhet varit av avgörande betydelse för ett avtagande intresse hos folk i gemen för kommunens frågor. Redan tidigare, då förvaltningen var mindre komplicerad och då envar kunde delta i beslut på kommunalstämma var intresset ofta obetydligt och i många fall bidrog det ringa deltagandet i stämmorna till att fullmäktige infördes utan att systemet var obligatoriskt. Svårigheten att rekrytera intresserade personer till kommunala uppdrag är för närvarande framträdande icke minst i småkommunerna. Det antagandet ligger måhända nära till hands att den utökning och omläggning av skolans undervisning i samhällskunskap, som pågår, kan ytterligare stimulera intresset för allmänna angelägenheter och att redan befintliga möjligheter för kommunmedlemmarna att påverka det kommunala skeendet då skulle visa sig tillräckliga. Enligt min mening är de nu berörda frågorna av utomordentlig betydelse och jag har för avsikt att genom kontinuerliga överläggningar med företrädare för kommunerna söka få till stånd åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratin.

Sammanfattningsvis vill jag alltså hävda, att en översyn av kommunindelningen är nödvändig för att skapa kommunala enheter med befolkningsmässigt och ekonomiskt mera tillfredsställande underlag så att medborgarna får så långt möjligt lika förutsättningar att komma i åtnjutande av samhällets service. I detta syfte tillskapade större kommuner behöver inte leda till försvagad kommunal demokrati.

III. Genomförandet av en ny kommunindelning

Principer för ny kommunbildning

Indelningssakkunniga

Administrativa områden och spontana regioner

Samhället kan — uttalar de sakkunniga inledningsvis — sägas vara uppbyggt av celler eller regioner, förenade med varandra i skilda system. I stora drag kan två huvudsystem urskiljas. Det ena, *det administrativa*, har bestämda, rättsligt fixerade gränser. Den primära enheten är här fastigheten. Därefter följer i rangordning bl. a. socken-, kommun- och länsområ-

dena samt slutligen riksterritoriet. Varje sådan enhet är ett beslutsområde, inom vilket enskilda personer eller administrativa organ äger vidtagna dispositioner, som icke går utanför området gränser. Det andra systemet, *det spontana*, har inga gränser som är fixerade på marken. Det har sina gränzoner diffust invävda i de fria ekonomiska och sociala relationernas mönster. En primär enhet är t. ex. affären med dess kundkrets eller samlingslokalen med dess besökarkrets. Där sådana primära enheter anhopas bildas centrala orter, till vilka hör större eller mindre influensfält. Dessa centralorter bildar i sin tur en hierarki, i vilken rangordningen är beroende av orternas utrustning med olika primära enheter. Den befolkning, som utnyttjar dessa enheter, sammanhålls inte av fastställda gemensamma rättigheter och förpliktelser utan av ett spontant gemensamt intresse.

I detta sammanhang framhåller de sakkunniga att begreppet centralort är ett rent funktionsbegrepp. Det innebär, att orten utgör centrum i serviceavseende för ett omland. Termen tätort, som ibland förväxlas med centralort, syftar däremot bara på bebyggelsens yttre karaktär och folkmängdens storlek. Åtskilliga tätorter, t. ex. jordbruksbyar, rena industrisamhällen eller fiskelägen, har få eller inga centralortsfunktioner.

I det äldre samhället med dess övervägande naturhushållning var på landsbygden gården och byn den punkt, kring vilken det ekonomiska och sociala livet kretsade. Kontakterna med orter och områden utanför denna lokala enhet var begränsade såväl till antal som till avstånd. Detta förhållande satte också sin prägel på den administrativa områdesavgränsningen. Det var socknen, som bildade den tidens naturliga område för den lokala självstyrelsen. Socknens centrum var kyrkan, så småningom kompletterad med kyrkskolan och fattighuset. Till detta centrum ledde de lokala vägarna i första hand.

Mot denna bakgrund konstaterar indelningssakkunniga att det förindustriella samhället kännetecknades av att det administrativa och spontana systemet sammanföll på det lokala planet. Socknen var en fixering i terrängen av intressegemenskapen kring kyrkan. Sådana funktioner som dåtidens fattigvård och skolundervisning kunde anslutas på ett naturligt sätt, ofta till kyrkbyn. Efter hand har emellertid samhällets tekniska, ekonomiska och sociala struktur förändrats på ett genomgripande sätt, varigenom det administrativa och det spontana organisationssystemet alltmer glidit isär.

En av de väsentligaste orsakerna till den bristande överensstämmelsen mellan de administrativa och spontana systemen är enligt indelningssakkunniga att finna i kommunikationernas utveckling. De sakkunniga ger i stora drag följande skildring av denna utveckling.

Under det förindustriella skedet fanns en transportapparat, som på sitt sätt hade den s. k. transportytans egenskaper. Vägarna var visserligen dåliga och transportmedlen långsamma men det fanns knappast gynnade

eller missgynnade orter — bortsett från hamnplatserna, som var gynnade genom sjöläget. Denna situation kan kallas hästskjutsepoken.

Med järnvägarna kom transportlinjesystemet. Transportmöjligheterna mellan orter längs järnvägarna blev mångdubbelt överlägsna transportmöjligheterna mellan andra orter. Det blev en kraftig skillnad mellan centralt och avlägset liggande orter. De förra kunde helt dra nytta av den moderna tekniken. De senare kom att ligga kvar på det rent medeltida stadiet — bortsett från smärre vägförbättringar — ända fram till bilismens genombrott. Med järnvägarna uppkom stationssamhällena. Stationerna krävde en bemanning för olika göromål, vilket redan detta gav upphov till bebyggelse omkring stationsplatsen. Postanstalten och järnvägsstationen kom ofta att sammanföras. Det låg då nära till hands, att den uppspirande lanthandeln sökte sig fram till den nya centralpunkten. Det var också ekonomiskt riktigt, att den framväxande industrien kom att förläggas vid de punkter, som kunde erbjuda transportmöjligheter, överlägsna vad som tidigare funnits. När, som det ofta hände, stationerna lades vid sidan om kyrkbyn, dröjde det därför inte länge förrän kyrkbyn trädde i bakgrunden i förhållande till stationssamhället.

Senare har en faktor tillkommit som i viss mån för tillbaka till det läge vi hade före järnvägarna, nämligen bilismen. Denna har redan hunnit spela en viktig roll vid utväljandet av de egentliga centralorterna bland alla de många tätorterna. Centralorter ligger nu som spindlar i ett väl utvecklat nät av vägar. Deras ekonomi vilar i dag ofta på biltrafiken även om järnvägen varit den ursprungliga lokaliseringsfaktorn.

När nu bilen tenderar att bli var mans egendom innebär detta en än större frihet för den servicesökande befolkningen. Vi får åter ett tillnärmande till en transportyta av i princip samma typ som vi hade före järnvägarnas tillkomst. I sina praktiska konsekvenser är dock denna nya situation helt skild från förhållandena under hästskjutsepoken. Bilens snabbhet och kapacitet har krympt avstånden och därmed gjort det möjligt för befolkningen inom större områden än tidigare att repliera på en och samma centralort. Detta ger orter med gott eller relativt gott läge i förhållande till en köpstark omgivning en ny möjlighet som den egentliga järnvägsepoken förmenade dem. I samma »utvidgande» riktning har utbyggnaden av telefonväsendet verkat.

Om man nu vill söka skapa kommuner med ett för nutida och framtida behov avpassat befolkningsunderlag anser indelningssakkunniga därför en rimlig arbetshypotes vara att ånyo söka åvägbringa en överensstämmelse mellan administrativ indelning och spontana regioner, såsom dessa sistnämnda tillkommit under urbaniseringsprocessen och det övriga tekniska och ekonomiska förändringsförloppet.

Centralorts- och regionbegreppen som instrument vid en ny kommunindelning

Indelningssakkunniga anger som en av riktlinjerna för en ny kommunindelning, att man bör söka skapa kommuner, som både i nuläget och under överblickbar framtid har tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att tillgodose medborgarnas behov av kommunal service. För att uppnå detta bör man söka åstadkomma kommuner som icke endast är tillräckligt stora utan också har ett differentierat näringsliv.

Det är vidare angeläget — fortsätter de sakkunniga — att kommunen är uppbyggd kring en centralort, som kan fungera som ett naturligt spontant servicecentrum. Kommunen bör vara så avgränsad att befolkningen har närmare till »sitt» kommuncentrum än till något annat centrum, som kan erbjuda likvärdig service.

Om kommunen är centrerad kring en tillräckligt stor och livskraftig centralort erhålles enligt de sakkunnigas mening i de flesta fall en fördelaktig befolkningsutveckling i kommunerna eftersom centralortens tillväxt kan kompensera glesbygdens fortsatta folkminskning.

Enligt de sakkunniga måste därför centralorts- och omlandsaspekterna tilläggas stor roll i diskussionen rörande riktlinjerna för en ny kommunindelning. Med anledning härav har i betänkandet (kap. 8) intagits en av geografisk expertis utarbetad redogörelse för vissa grundprinciper och metoder vid undersökningar av hithörande frågor.

En centralort definieras där som en ort, vilken spontant fyller kommersiella och intellektuella funktioner för sig och sin omgivning. Centralorterna bildar ett slags hierarki allt efter deras utrustning med olika butiker, serviceinrättningar etc., från den i detta avseende välförsedda större staden via allt sämre utrustade orter ned till det lilla stationssamhället med dess fåtal butiker och hantverkare.

Denna orternas olika utrustningsgrad av centrala funktioner, *centraliteten*, kan mätas på olika sätt. Dels kan man använda data över t. ex. handels storlek (antal butiker, omsättning, personalstorlek etc.) och dels data om besöks- och telefonsamtalsfrekvens etc.

Mellan den centrala orten och omgivningen går en ständig ström fram och åter av människor, varor och meddelanden. Det är ju också i dessa orter som trafiklederna och busslinjerna i första hand sammanstrålar. En serie av *influensfält* kan registreras med centralorten i medelpunkten.

De olika typer av observationsmaterial av spontan natur, som man begagnat som mätare vid studier av influensfältets utbredning och styrka, kan systematiseras på följande sätt:

- 1) persontrafik och omflyttning,
- 2) varutrafik,
- 3) informationstrafik (t. ex. tidningsspridning och telefontrafik) samt
- 4) ekonomiska transaktioner.

Det som i stort sett utmärker alla dessa skilda mätare på en orsts influensfält är att de ger till resultat, att *ortens inflytande avtager med stigande avstånd*. Detta drag är i stort sett gemensamt för såväl stora som små centralorter. Det som skiljer de stora orterna från de små är dels räckvidden på kontakterna och dels den med stigande ortsstorlek tilltagande differentieringen.

Med en orsts *omland* brukar man mena den del av influensfältet inom vilken orten dominerar över andra orter. Det är uppenbart att man sällan kan dra en skarp gräns kring en centralort och därmed fixera omlandet. Men en omlandsgräns kan ändå ibland vara lämplig att konstruera t. ex. när det gäller att avgränsa ett område, som är lämplig enhet för administrativ indelning och regional planering, eller när det gäller att ge prognoser för kommande utveckling.

Om till centralortens omland, dess »egen» region, räknas den del av hela influensfältet, inom vilken orten dominerar i förhållande till andra orter, som utväljes för jämförelse, så kommer gränsen mellan två orter att löpa längs den linje, där de två jämförda orterna har lika inflytande. En viss centralort har dock inte ett enda givet avgränsat omland, när man definierar begreppet såsom här. Omlandet kan endast bestämmas i förhållande till en serie andra uppgivna orter. Om man betraktar t. ex. Stockholm i förhållande till Gävle, Uppsala, Västerås, Örebro och Norrköping blir omlandsgränsen en helt annan än om man betraktar Stockholm i förhållande till Göteborg och Malmö.

Hur än omlandsgränserna bestäms är deras allmänna funktion att ange var huvuddelen av de spontana ekonomiska och sociala kontakterna så att säga slår om från den ena till den andra centralorten. Alldeles givet är att det från administrativ synpunkt är lämpligt att i görligaste mån söka få också de erforderliga förvaltningsområdesgränserna att löpa i de spontana och naturliga »svaghetsbälten» som omlandsgränsezonerna utgör.

Likaså måste det ju från allmän kontaktsynpunkt och med hänsyn till trafikförbindelsernas inriktning vara fördelaktigast om de kommunala serviceorganen är förlagda till den viktigaste centralorten i resp. region — mestadels är ju detta redan fallet.

De praktiska uppgifterna för en administrativ regionindelning har ansetts kunna sammanfattas i två punkter:

1) att kartlägga systemet av centralorter, influensfält och omland på ett enhetligt sätt;

2) att anpassa erforderliga kommungränser på bästa sätt till nämnda centralorts- och regionsystem, d. v. s. i görligaste mån söka få dessa administrativa gränser att överensstämma med de spontant utbildade omlandsgränserna under samtidigt beaktande av att erforderlig folkmängd erhålles inom de så bildade enheterna.

Centralortsregioner — kommunblock. En försöksutredning

I syfte att pröva den nyss angivna huvudmetoden för en ny kommunindelning — en kombination av data om folkmängdsförhållanden, centralortssystem och regionbildning — lät indelningssakkunniga under medverkan av länsstyrelsernas nämnd för samhällsplanering samt länsstyrelserna i samtliga län upprätta preliminära planer för en regional indelning av de olika länen. Planerna uppgjordes med användande av generaliserade vetenskapliga metoder. De sakkunniga framhåller, att denna försöksutredning uteslutande hade till syfte att ge en uppfattning om metodens praktiska användbarhet och sålunda ej avsåg att resultera i genomarbetade förslag till nya kommuner. En bedömning av lämpliga nya kommunbildningar måste nämligen göras under hänsynstagande jämväl till andra faktorer, som i detta sammanhang icke kunde beaktas men som i enskilda fall skulle kunna medverka till andra resultat. Bl. a. med hänsyn till denna begränsning i syftet genomfördes försöksutredningen utan samråd med kommunerna.

Såsom förutsättningar för planeringen uppställdes att alternativa förslag skulle upprättas och regionerna anpassas efter olika administrativa gränser. Dessa regioner, benämnda *kommunblock*, skulle var och en utgöras av en centralort med därtill naturligt anslutande omland. De alternativa förslagen skulle avse kommunblock dels med minst 6 500 invånare, uppbyggda genom sammanförande av församlingar, alternativ 1, eller hela kommuner, alternativ 2, dels med minst 10 000 invånare, uppbyggda genom sammanförande av församlingar, alternativ 3, eller hela kommuner, alternativ 4. Befolkningstalen skulle därvid avse den folkmängd som kunde antagas föreligga 1975. Dessa invånarantal var som nämnts minima och skulle få nämnvärt underskridas endast om synnerliga skäl förelåg. Vid uppbyggandet av kommunblocken skulle åtskillnad ej göras mellan olika typer av kommuner (stad, köping, landskommun) och hänsyn ej heller tagas till gällande länsgränser.

De alternativa förutsättningarna uppställdes i syfte att få belyst, i vad mån olika krav på befolkningsunderlag och olika principer vid avgränsningen (kommungräns—församlingsgräns) kunde påverka möjligheterna att uppnå en samordning mellan kommunområden och spontana regioner samt att i övrigt erhålla ett på längre sikt hållbart resultat. Till grund för de båda alternativen i fråga om minimifolkmängd låg bedömningar rörande önskvärt underlag för vissa kommunala förvaltningsuppgifter. Eftersom ett befolkningsunderlag på minst 6 500 invånare i allmänhet erfordras för att organisera undervisning i tre parallellklasser i årskurserna 7 och 8 på enhetsskolans högstadium ansågs detta böra utgöra undre gränsen för lämplig kommunstorlek. Minimistorleken 10 000 invånare ansågs

önskvärd för att säkerställa tillräckligt befolkningsmässigt och ekonomiskt underlag för andra förvaltningsuppgifter och skulle ofta vara till fördel även för skolväsendet om den kunde uppnås utan att avstånden blev alltför betungande. Däremot ansågs icke föreligga någon uppgift för kommunerna som nödvändigtvis krävde högre befolkningsunderlag och samtidigt var av sådan betydelse i den kommunala verksamheten, att minigränsen borde anpassas därtill.

En allmän föreställning om de fyra olika alternativ, som framkom vid denna försöksutredning, erhålles av följande tabell.

Kommunblocken fördelade efter folkmängd 1959 och 1975

Invånare	Alt. 1			Alt. 2			Alt. 3			Alt. 4		
	1959	1975	Skillnad	1959	1975	Skillnad	1959	1975	Skillnad	1959	1975	Skillnad
0— 5 999	8	2	— 6	4	1	— 3	18	16	— 2	21	13	— 8
6 000— 6 999	11	20	+ 9	15	15	0						
7 000— 7 999	26	26	0	23	28	+ 5						
8 000— 8 999	29	24	— 5	27	21	— 6						
9 000— 9 999	24	20	— 4	27	19	— 8						
10 000—14 999	83	83	0	77	84	+ 7	83	79	— 4	78	81	+ 3
15 000—19 999	42	38	— 4	34	31	— 3	43	44	+ 1	39	32	— 7
20 000— 29 999	45	33	—12	52	39	—13	55	40	—15	57	48	— 9
30 000—49 999	26	37	+11	26	38	+12	26	38	+12	26	39	+13
minst 50 000	20	31	+11	22	31	+ 9	25	33	+ 8	26	34	+ 8
	314	314	0	307	307	0	250	250	0	247	247	0

Det dominerande allmänna intrycket finner indelningssakkunniga vara den obetydliga skillnaden mellan alternativen som helhet. Antalet kommunblock varierar sålunda endast mellan 247 och 314.

De sakkunniga påpekar att försöksplaneringen bekräftar det för övrigt självklara förhållandet att det icke är möjligt att med utgångspunkt från ett angivet minsta befolkningsunderlag finna en anpassning till centralorts- och regionsystemet, som ger ett enhetligt resultat i fråga om kommunstorleken. Detta sammanhänger givetvis med centralorternas olika storlek och utrustning och därmed deras olika attraktivitet samt med variationer inom olika delar av landet i fråga om befolkningstäthet och tillgång på tätorter, som fyller de uppställda kraven. Vid tillämpning av de angivna principerna kan därför någon *normalstorlek* på kommuner icke angivas.

Den omständigheten att en anpassning av kommunområdena till näringsgeografiska regioner måste resultera i starka variationer beträffande kommunstorleken bör emellertid enligt indelningssakkunniga icke inge betänkligheter. Under alla omständigheter kommer en utjämning till stånd i olika avseenden i jämförelse med nuvarande förhållanden. Det torde vidare vara omöjligt att generellt fastställa viss kommunstorlek såsom den från effektivitetssynpunkt lämpligaste. Anknytningen till en centralort, som kan ut-

göra ett naturligt servicecentrum, och en region, som ger underlag för en samordnande samhällsplanering, torde i allmänhet vara väl så betydelsefull även från effektivitetssynpunkt som kommunstorleken i och för sig.

För att kunna finna en nivå i centralorts- och regionsystemet, till vilken kommunområdena bör anpassas, måste emellertid angivas en *minimistorlek* för dessa. Försöksplaneringen visar i detta hänseende, anför indelningssakkunniga, att en gräns i fråga om minsta befolkningsunderlag vid 6 500 eller 10 000 invånare i flertalet fall leder till samma resultat. På grund av centralorternas i allmänhet relativt stora folkmängd samt befolkningstätheten och ytvidden hos dessa orters naturliga omland får man nämligen i de allra flesta block väsentligt högre invånarantal än minimisiffrorna. Medianvärdet för de aktuella invånarantalen i försöksplaneringens kommunblock utgjorde sålunda 12 700 enligt alternativ 1, 13 300 enligt alternativ 2, 17 500 enligt alternativ 3 och 17 800 enligt alternativ 4.

Det skulle därför, fortsätter de sakkunniga, i de flesta fall icke erfordras någon närmare precisering av minimistorleken än vad som uttalats med utgångspunkt från kommunernas uppgifter, nämligen att den synes böra ligga mellan 6 500 och 10 000 invånare. För de fall de olika minimigränserna leder till olika resultat fordras emellertid ytterligare överväganden. De sakkunniga framhåller att hänsyn därvid självfallet bör tagas till de i varje enskilt sådant fall föreliggande förutsättningarna av befolkningsmässig, ekonomisk och organisatorisk art och att generella ställningstaganden till dessa avvägningsfrågor endast i begränsad utsträckning torde vara möjliga. För att om möjligt ytterligare precisera riktlinjerna i detta avseende utförde emellertid de sakkunniga en närmare analys av de kommunblock, som kunde bildas vid tillämpning av minimigränsen 6 500 invånare men bortföll om gränsen sattes vid 10 000 invånare. Från befolkningsmässig synpunkt konstaterades därvid bl. a., att en lämplig gräns syntes gå vid ett beräknat invånarantal av 8 000 personer år 1975. De kommunblock enligt storleksalternativet 6 500 invånare, som då skulle bortfalla, hade till övervägande delen negativ befolkningsutveckling medan däremot denna utveckling var positiv i flertalet av blocken med mer än 8 000 invånare. Även med hänsyn till kommunernas uppgifter samt för att få kommunerna centrerade kring attraktiva tätorter syntes en gränsdragning vid 8 000 invånare år 1975 innebära fördelar framför en gränsdragning vid 6 500 invånare. En högre gräns än 8 000 invånare finner de sakkunniga å andra sidan medföra, att ett flertal kommunblock med positiv befolkningsutveckling, relativt väl differentierat näringsliv och en tätort, dit t. ex. en högstadieskola på grund av avståndsskäl under alla förhållanden torde få lokaliseras, icke skulle kunna godtagas. En sådan gränsdragning skulle nödvändiggöra så vidsträckta undantag att den redan därför måste anses olämplig.

Beträffande den andra alternativa förutsättningen, nämligen avgräns-

ning efter församlingsgräns eller kommungräns, finner de sakkunniga bl. a. på grundval av vissa statistiska bearbetningar, att kommunblocksgränsens anpassning till centralorternas spontana omland självfallet blir bättre vid församlings- än vid kommunalternativen men att inga större skillnader från anpassningssynpunkt kan iakttagas statistiskt sett. Detta hindrar dock icke, framhåller de sakkunniga, att stora skillnader kan föreligga i de enskilda fallen.

Som en följd av nu angivna slutsatser lät de sakkunniga ytterligare bearbeta försöksplaneringens material med utgångspunkt från att minimigränsen för invånarantalet i kommunblocken skulle sättas vid 8 000 invånare år 1975. Antalet kommunblock skulle då uppgå till 272. För en närmare redogörelse beträffande såväl dessa som i det föregående återopade analyser torde få hänvisas till betänkandet (kap. 9 och 10).

Sammanfattningsvis uttalar de sakkunniga, att ett kommunblockssystem, som uppbyggt med tillämpning av en minimigräns vid 8 000 invånare år 1975 kännetecknas av stabiliserad befolkningsutveckling samt av att en genomsnittligt sett förhållandevis stor andel av befolkningen bor samlad i eller i närheten av kommunblockscentra. I det övervägande antalet kommunblock dominerar landsbygdsbefolkningen över stads- och köpingsbefolkningen. I flertalet kommunblock utgör dock tätortsbefolkningen minst halva totalbefolkningen. Näringslivet är betydligt mer differentierat i dessa kommunblock än i nuvarande kommuner och block med renodlad jordbruks-, industri- eller servicebefolkning förekommer praktiskt taget icke.

En kommunindelning enligt detta blockssystem skulle även medföra en icke oväsentlig skatteutjämning. Visserligen skulle den nuvarande avsevärda skillnaden i utdebitering mellan olika landsdelar icke upphävas men skillnader i detta avseende inom samma landsdel skulle däremot utjämnas i viss utsträckning. En sådan kommunindelning skulle även medföra, att en betydligt mindre andel av kommunerna skulle ha en skattekraft, som väsentligt understeg medelskattekräften i riket.

Indelningssakkunnigas slutsatser

Enligt de sakkunnigas uppfattning skulle en kommunindelning med förut angivna resultat motsvara det syfte, som bör uppställas vid en reformering av nu gällande indelning. På grund härav anser sig de sakkunniga kunna förorda, att de vid försöksplaneringen tillämpade principerna får ligga till grund för en kommunindelningsreform. Tillämpningen av dessa principer skulle automatiskt medföra kommuner med mycket varierande befolkningstal, vilket beror på befolkningens faktiska storlek och bosättning samt centralorternas naturliga dominans. Med hänsyn till vad de sakkunniga funnit vara önskvärt befolkningsunderlag för vissa viktigare kommunala förvaltningsuppgifter samt erfarenheterna av försöksplaneringen har de sakkunniga stannat för att såsom riktpunkt för det lägsta

befolkningstal, som kommunerna bör hålla år 1975, sättes 8 000 invånare. De är på det klara med att detta tal inte i samtliga fall kan uppfyllas. Det kan nämligen förekomma omständigheter som gör det nödvändigt att godtaga ett lägre befolkningstal än det nämnda t. ex. beträffande områden med gles befolkning och stora avstånd eller områden som ej kan beräknas nå det angivna befolkningstalet till år 1975 men väl inom relativt kort tid därefter. Även andra förhållanden än de nu nämnda kan motivera att ett lägre befolkningstal godtages. Givetvis måste också vid överväganden i dessa särskilda fall beaktas, att den lösning, som väljes, skall stå i samklang med den lämpligaste kommunindelningen i omgivningen.

Den här förordade principen anser de sakkunniga dock icke kunna tillämpas för att lösa de särpräglade indelningsproblem, som föreligger i Stockholm, Göteborg och Malmö med angränsande kommuner. De sakkunniga förutsätter att dessa frågor blir föremål för särskild utredning.

En konsekvens av de gjorda ställningstagandena blir, framhåller de sakkunniga, att kommunindelningen i ett betydande antal fall icke skulle överensstämja med nu gällande judiciella indelning samt olika administrativa indelningar. Detta förhållande, som bottnar i att sistnämnda indelningar i regel tillkommit efter helt andra principer, måste naturligtvis uppmärksammas. Särskilda problem i detta avseende kan uppkomma vid sammanläggning av städer med kommuner av annan typ. Bortsett från dessa fall visar försöksplaneringen att ett relativt stort antal kommuner lämpligen bör bildas av områden, som nu tillhör olika domsagor, landsfiskalsdistrikt, fögderier, lantmäteridistrikt, civilförsvarsområden, valkretsar för val av landstingsledamöter o. s. v. I en del fall torde kommuner även böra bildas av områden från olika län. Dessa konsekvenser bör emellertid enligt de sakkunniga icke få hindra, att en ny kommunindelning genomföres efter de principer, som med hänsyn till kommunernas uppgifter och funktioner måste anses mest ändamålsenliga.

Remissyttrandena

Flertalet remissinstanser ansluter sig till uppfattningen, att näringsgeografiska synpunkter bör tillmätas stor betydelse vid bedömningen av kommunindelningsfrågan och tillstyrker i huvudsak den av de sakkunniga förordade centralorts- och regionprincipen.

Sålunda framhåller *arbetsmarknadsstyrelsen*, att principen att bygga upp kommunerna kring centra med relativt välutvecklat näringsliv och god serviceutrustning helt överensstämmer med den tätortsklassificering och regionala indelning av landet som styrelsen gjort för att få en bättre överblick av var produktions- och serviceföretag bör lokaliseras. Inom lokaliseringspolitiken har alltmer den uppfattningen gjort sig gällande att det

är nödvändigt att »satsa» på orter och områden, som kan fylla anspråken på en tillfredsställande serviceutrustning. Från arbetsmarknadssynpunkt är det också angeläget, att kommunen omfattar ett område med sådan geografisk avgränsning, att den i möjligaste mån utgör ett enhetligt arbetsmarknadsområde. En sådan avgränsning är av betydelse också för investeringsplaneringen och investeringsreservens utnyttjande i arbetslöshetsbekämpande syfte.

Nödvändigheten att bygga den nya kommunindelningen på samhörigheten inom en region betonas av *länsstyrelsen i Södermanlands län*, som anför.

Någon annan, acceptabel metod för att få fram samhörigheten mellan olika kommuner än den av de sakkunniga föreslagna torde svårigen kunna erhållas. Den samhörighet, som de gemensamma serviceanordningarna skapar, synes utgöra en tillräckligt stabil grund att bygga nya kommuner på. Självfallet kan icke samhörigheten få den personliga karaktär, som existerat i de gamla socknarna eller ens i de nuvarande kommunerna. Nuvarande kommunikationsmedel bereder dock helt andra förutsättningar än förr till samverkan inom större områden. Den oerhörda snabbhet, varmed utvecklingen förändrar förutsättningarna för den mänskliga samlevnaden, har på ett 10-tal år om inte helt raderat så dock alldeles påtagligt påverkat de gränser, som bibehåller befolkningen i indelningsområden, vilka står i stark kontrast till de nya förutsättningarna. Det gäller inte minst städernas och kranskommunernas status. Gränsdragningarna utgör numera snarare ett hinder för människorna att bostadsmässigt och i andra avseenden inrätta sig efter de rationella förutsättningar, som utvecklingen anvisar.

Såväl *Svenska landskommunernas förbund* som *Svenska stadsförbundet* framhåller vikten av att en ny kommunindelning syftar till ett på längre sikt hållbart resultat. Från denna utgångspunkt uttalar Svenska landskommunernas förbund, att en anpassning av indelningen till centralortsregioner på längre sikt bör ge ett stabilare befolkningsunderlag och större utvecklingsmöjligheter från näringsgeografiska synpunkter samt att svårigheter uppenbarligen föreligger att bedöma vilka krav som i framtiden kommer att ställas på kommunerna, varför det inte är möjligt att uteslutande repliera på befolkningsunderlaget. Styrelsen för Svenska stadsförbundet anför.

Centralorts- och omlandsaspekterna har med rätta tillagts stor roll i diskussionen rörande riktlinjerna för en ny kommunindelning. Som regel torde bestämningarna av centralorterna och deras influensområden icke stöta på alltför stora svårigheter. I en del fall torde det å andra sidan bli en grannliga uppgift att praktiskt nyttja centralorts- och regionbegreppen såsom instrument vid en revision av den administrativa indelningen. Speciellt i dessa fall är det angeläget, att man vid planläggningen av en ny administrativ regionindelning utformar denna så, att en smidig anpassning senare kan ske till de strukturförändringar inom näringslivet, som kan förestå och vilka styrelsen redan tidigare berört.

I åtskilliga andra yttranden, där centralorts- och regionprincipen tillstyrkes som en utgångspunkt vid planeringen för en ny indelning, betonas de praktiska svårigheter, som principens tillämpning kan medföra. Ofta framhålles därvid, att modifikationer i en eller annan form torde bli erforderliga.

Länsstyrelsen i Uppsala län finner sålunda angeläget, att man i princip försöker bygga upp kommuner kring en centralort med tillräckligt stort omland men anser att detta tyvärr icke är möjligt att tillämpa konsekvent, därför att tätorter med tillräcklig dominans för närvarande icke finns på lämpligt sätt fördelade över hela landet. Sålunda saknar omlandet kring åtskilliga av landets större städer helt tätorter, som kunde accepteras såsom centralorter i självständiga kommunbildningar av tillräcklig storlek. Konsekvensen av de sakkunnigas ledande princip skulle bli att mycket stora landsbygdsområden, vilkas befolkning kanske skulle räcka till ett flertal kommuner av tillräcklig storlek, skulle behöva införlivas med storstäder. Länsstyrelsen ifrågasätter starkt, att en sådan lösning av de primärkommunala problemen kan vara riktig från allmän samhällspolitisk synpunkt.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län framhåller, att centralortstanken icke bör leda till att statsmakterna ensidigt söker främja centralorten på bekostnad av övriga tätorter, av vilka många kan ha goda naturliga utvecklingsmöjligheter och beträffande vilka också får beaktas, att stora allmänna investeringar nedlagts under senare år, bland annat i fråga om vatten- och avloppsledning.

Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* påpekar att man inte får blunda för de svårigheter, som principen kan komma att leda till bl. a. i de fall, då en kommun måste i sig inrymma två eller kanske tre från servicesynpunkt likvärdiga centralorter.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anför, att de tätorter i länet, som fyller de uppställda kraven på centralorter, till övervägande delen är städerna. Skall man bilda nya kommuner med städerna som centralorter och med beaktande av dessas influensområden, kommer man i flera fall fram till en kommunstorlek, som enligt länsstyrelsens mening knappast kan vara realistisk, varför det torde bli nödvändigt att även tillåta kommunbildningar med huvudorter, som ej helt fyller de i utredningen uppställda kraven.

Länsstyrelsen i Stockholms län menar, att indelningssakkunniga fäst alltför stort avseende vid de näringsgeografiska synpunkterna och vill med största eftertryck framhålla att dessa synpunkter ej får fastslås som exklusiva utgångspunkter för indelningsarbetet. Det finns andra faktorer som spelar en mycket stor roll vid bedömningen såsom avstånd, kommunikationsmöjligheterna och den traditionella inriktningen av det interkommunala samarbetet.

Liknande synpunkter har *länsstyrelsen i Gotlands län*, som icke vill avvisa centralortsprincipen som en av riktlinjerna vid den nya kommunindelningens genomförande men som anser, att principen icke medför så markerade fördelar som de sakkunniga gjort gällande samt att den å andra sidan är förenad med påtagliga nackdelar. Vid det praktiska genomförandet av den nya kommunindelningen bör man därför icke vara så bunden vid en given mall att man blir förhindrad att taga hänsyn även till andra faktorer. I varje fall så länge den nu förda jordbrukspolitiken vidhålls skulle enligt *länsstyrelsens* uppfattning ett kommunområde, bestående huvudsakligen av glesbygdsbefolkning, som i och med jordbruksrationaliseringens genomförande har garanterad inkomstlikställighet med industriarbetare och vars näring torde vara konjunkturkänslig i mindre grad än tätortsbefolkningens, ej i och för sig behöva sammanlösas med en tätort för att bli godtagbart som kommununderlag.

Tveksamhet säger sig också *länsstyrelsen i Hallands län* hysa, huruvida icke, då det gäller frågan om den lämpligaste uppbyggnaden av en administrativ enhet, stort utrymme också måste lämnas åt åtskilliga andra faktorer än dem de sakkunniga framhåvt, t. ex. åt förekomsten av kulturella eller traditionella samhörighetsband. Redan en sammanläggning av ett vidsträckt landsbygdsområde måste enligt *länsstyrelsen* komma att medföra många svårlösta spörsmål. Sammanförandet av ett sådant område med en stad komme att ytterligare accentuera problemen. *Länsstyrelsen* upplyser, att tanken på kommunkonstruktioner av nu nämnd beskaffenhet inom länet vållat åtskillig oro. Man befarar sålunda, att stadsområdets speciella intressen skall bli eftersatta, om landsbygdsbefolkningen blir dominerande, och, i motsatt fall, att staden kommer att underlåta att tillräckligt tillgodose landsbygdens berättigade krav. Dessa farhågor finner *länsstyrelsen* icke kunna avvisas såsom helt ogrundade. Beaktas bör också att det ej är uteslutet att de tankegångar, som låg bakom bildandet av municipalsamhällen, kan komma att aktualiseras på nytt inom en stor kommun, som uppbygges helt enligt den av utredningen förordade metoden.

Från kommunalt håll har anförts — fortsätter *länsstyrelsen* — att centralortsidén skulle medverka till att påskynda landsbygdens avfolkning, eftersom de nuvarande kommunernas tätorter skulle bli mindre attraktiva, om förvaltning och annan offentlig verksamhet koncentrerades till centralorten, och vidare eftersom den stimulans till bosättning i landskommunerna, som ligger i den lägre utdebiteringen i många av dessa kommuner, skulle komma att elimineras. Det är framför allt dessa från kommunalt håll framförda betänkligheter, som föranlett att *länsstyrelsen* blivit tveksam om, huruvida tiden verkligen är mogen att acceptera centralortstanken i den form den framförts i utredningen.

Uppfattningen att en kommunindelning enligt centralortsprincipen

skulle påskynda landsbygdens avfolkning anses däremot av bl. a. *länsstyrelsen i Kristianstads län* vara föga motiverad. Det finns enligt länsstyrelsen i stället anledning antaga att omflyttning från landsbygd till tätorter kommer att fortsätta oberoende av om vi får en ändrad kommunindelning eller ej. Däremot kan ju vådorna från kommunal synpunkt av denna utveckling väntas bli mildrade genom den använda metoden. Den omflyttning, som kan väntas ske direkt som en följd av den kommunala förvaltningens koncentration, anser länsstyrelsen totalt sett få mycket liten betydelse.

Lantmäteristyrelsen delar uppfattningen att det näringsgeografiska mönstret av centralorter, influensfält och omland bör utgöra bakgrunden till en ny kommunindelning men varnar för att uteslutande se till dessa faktorer vid kommunindelningen. Styrelsen anför sålunda.

Mot en alltför ensidig tillämpning av principen att bygga kommunindelningen på de nu dominerande centralorterna torde dock kunna invändas, att man därigenom mekaniskt låter det nuvarande läget bestämma den framtida målsättningen. Kommunindelningsreformen får med andra ord mera karaktär av en förstärkning av den hittillsvarande spontana utvecklingen än av en positiv samhällsplanering. Det kan också anföras att effekten av en kommunsammanslagning vid vilken en av de tidigare tätorterna utses till kommuncentrum lätt kan leda till att denna tätort ensam kommer att tillväxa medan de övriga stagnera eller gå tillbaka. Effekten skulle således lätt bli att heterogeniteten inom området genom indelningsreformen ökas i ett accelererat tempo med i ogynnsamma fall en påskyndad utarmning av landsbygds miljön som följd. Då de näringsgeografiska synpunkterna icke kunna vara ensidigt dominant över miljösynpunkterna håller lantmäteristyrelsen före att det icke generellt kan sägas, att en kanalisering av befolkningsrörelsen inom en region mot en enda tätort är att föredra framför en fördelning på flera.

Länsstyrelserna i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län framhåller att de särskilda förhållandena i Norrland, bl. a. stora avstånd samt vidsträckta områden med gles befolkning och ensidigt näringsliv, omöjliggör en generell tillämpning av principen.

Av *kommunerna* har ca 400 i sina yttranden särskilt uttalat sig angående centralortsprincipen. Ofta göres därvid även uttalanden angående verkningarna för den egna kommunen. Omkring 340 av dessa kommuner anser principen i huvudsak riktig, även om man i åtskilliga fall framhåller vissa olägenheter, som anses uppkomma vid en konsekvent tillämpning. Ett 100-tal av nämnda kommuner förordar olika mer eller mindre långtgående modifikationer. Omkring 60 kommuner motsätter sig helt att principen lägges till grund för indelningen.

De betänkligheter, som från kommunerna framföres mot principen, rör främst befarade motsättningar mellan centralorten å ena samt landsbygden och mindre tätorter å andra sidan, vilka skulle kunna leda till att endera fick sina intressen eftersatta. Åtskilliga landskommuner framhåller,

att en reform efter denna princip skulle komma att påskynda landsbygdens avfolkning.

Kommunalfullmäktige i Nosaby kommun (ca 4 000 inv.), Kristianstads län, uttalar sålunda, att uppbyggandet av en kommun enligt dessa riktlinjer icke tjänar skapandet av vad man kallar en levande landsbygd utan kommer att påskynda ytterligare minskning beträffande såväl befolkningstal som nyetablering av industrier och företag inom de egentliga landsbygdsområdena, i synnerhet om den tätort kring vilken kommunen uppbyggs utgörs av en stad eller ett stadsliknande samhälle.

Kommunalfullmäktige i Essunga kommun (ca 6 300 inv.), Skaraborgs län, finner det också betänkligt att sammanföra kommuner av ren landsbygdskaraktär med städer eller större tätorter, därför att man måste befara, att befolkningen i landsbygdsdelen av en sådan nybildad kommun får vidkännas ökade skatter till förmåner, som oftast ej kan komma den till godo i samma grad som den i tätorten boende. En följd härav kan också bli, att de mindre tätorter, som varit av betydelse för nuvarande kommuner, efter en sammanslagning kommer att få stå tillbaka för den stora centralorten och därför stagnera eller rent av gå tillbaka i utveckling.

Motsatt uppfattning har bl. a. *stadsfullmäktige i Trelleborg*, som visserligen tillstyrker principen men uttalar.

Det förefaller under sådana förhållanden ofrånkomligt, att en stad eller annan tätort, som kommer att utgöra centralort i en nybildad kommun, i övrigt bestående av landsbygd, i allmänhet torde få vidkännas betydande ekonomiska uppoffringar i form av ökat skattetryck för att kunna tillgodose de krav på standardhöjning till tätorternas nivå, som utan tvivel kommer att resas av befolkningen inom kommunens övriga delar. Denna, särskilt för städerna ogynnsamma följd av en ny kommunindelning enligt de sakkunnigas riktlinjer, har enligt stadsfullmäktiges mening icke ägnats tillbörlig uppmärksamhet. Överhuvudtaget synes den föreslagna reformen, om den genomföres, komma att i alla avseenden gynna landsbygden på städernas bekostnad.

Många av de kommuner, som tillstyrker principen, är emellertid övertygade om att de nu berörda farhågorna är överdrivna. *Stadsfullmäktige i Nora* yttrar.

Överhuvudtaget torde det vara angeläget att man med en förnuftig kommunindelning försöker stärka gemenskapsbanden mellan regionens centralort och dess omland. Det är självfallet att det helt är i centralortens intresse, att landsbygdsdelen är så livskraftig som möjligt, samtidigt som det för landsbygden är av största vikt att centralorten är attraktiv. Landsbygden och centralorten har därför samma huvudintresse i fråga om principerna för en ny kommunindelning. För en bygd, som visar avfolkningstendenser, torde samarbetet mellan centralort och landsbygdsdel vara särskilt viktigt; enda möjligheten för en sådan bygd att hävda sig torde vara att samordna alla sina krafter.

Kommunalfullmäktige i Piteå landskommun (ca 13 800 inv.), Norrbot-

tens län, vilka helt anslutit sig till utredningens förslag och motiveringarna för dessa, framhåller att kommunerna i Piteåregionen under liknande motiveringar väckt frågan om sammanläggning av nuvarande Hortlax (ca 4 800 inv.), Norrfjärden (ca 4 100 inv.) och Piteå landskommun (ca 13 700 inv.) samt Piteå stad (ca 7 400 inv.) till en kommun. Denna kommun skulle alltså få ca 30 000 inv.

Kommunalfullmäktige i Höörs köping (ca 3 500 inv.) och i *Norra Frosta kommun* (ca 2 600 inv.), Malmöhus län, uttalar i likalydande yttranden, att sådana kommuner, som icke inom sig har någon expansiv tätort, i längden kommer att sakna möjligheter att fortleva som egen kommun.

Vad man bland kommunerna mera allmänt synes tveka inför är att större och medelstora städer med centralortsprincipens tillämpning ofta skulle tillföras vidsträckta landsbygdsområden.

Kommunalfullmäktige i Vaksala kommun (ca 2 600 invånare), Uppsala län, anför sålunda.

I åtskilliga fall torde kommunerna komma att byggas upp av en stad och dess angränsande kommuner med staden som centralort. När det gäller mindre och medelstora städer torde några allvarliga olägenheter inte uppkomma vid en sådan kommunbildning. Staden är ofta ett naturligt centrum för bygden, och samhörighetskänslan är också god. Är staden däremot befolkningsmässigt mycket stor blir förhållandena svårare. Om man sammanför en större stad, t. ex. Uppsala, med omgivande kommuner, torde det vara oundvikligt att staden såväl ekonomiskt som befolkningsmässigt blir helt dominerande. Den omgivande landsbygden torde med säkerhet komma att sakna allt inflytande på kommunens förvaltning och politik och får därmed svårt att hävda sina intressen. Utbyggnaden av tätorterna i stadens omland kan lätt stoppas upp till förmån för den stora tätorten. Kommunalfullmäktige anser det därför finnas anledning att varna för en allt för långt gående sammanläggning mellan större städer och omgivande glesbygd.

Även från tätortskommuner, belägna i en större stads omland, har liknande synpunkter framförts. Sålunda uttalar *kommunalfullmäktige i Frövi köping* (ca 2 900 inv.), Örebro län, att de nya kommunerna icke bör byggas upp på så sätt att det till en redan nu stor och dominerande stad föres stora landsbygdsområden och mindre tätorter som icke är belägna i omedelbar anslutning till det nuvarande stadsområdet, enär man kan befara att en dylik kommunbildning både befolkningsmässigt och geografiskt blir stor och otymplig och därigenom svåradministrerad.

Kommunalfullmäktige i Rönneberga kommun (ca 3 600 inv.), Malmöhus län, finner särskilt tveksamt om landskommuner bör sammanläggas med städer med över 20 000 invånare och *kommunalfullmäktige i Tollarps kommun* (ca 4 100 inv.), Kristianstads län, anser att städer med över 15 000 invånare ej skall beröras av åtgärderna.

Även från åtskilliga andra landskommuner förordas en sådan lösning

att kranskommunerna sinsemellan bildar större enheter. *Kommunalfullmäktige i Simlångsdalens kommun* (ca 4 300 inv.), Hallands län, uttalar sålunda.

Enligt vår mening torde i sådana fall större olägenheter uppstå för såväl staden som för den såsom omland betecknade landsbygden vid ett sammanförande till ett kommunblock än om den såsom alternativ angivna lösningen väljes där en viss del av omlandet bildar eget kommunblock med en mindre tätort belägen i godtagbart kommunikationsläge i förhållande till kommunblocket såsom centralort. En regionplan för staden och i intilliggande kommunblock belägna tätbebyggda delar torde kunna lösa dessa problem på ett mera tillfredsställande sätt. Olägenheter i form av slitningar mellan en stor ren stadsbygdsdel och en ävenså stor landsbygdsdel bör då i större utsträckning kunna undvikas.

Stadsfullmäktige i Linköping finner en kompletterande utredning erforderlig rörande förhållandet mellan större regioncentra och randkommuner i närheten därav. Samma uppfattning framföres i ytterligare några yttrandena.

Stadsfullmäktige i Kiruna påpekar, att redan nu finns ett flertal kommuner med en struktur som överensstämmer med principerna i utredningen. Kiruna stad och Gällivare kommun bör sålunda kunna anföras som typexempel på kommuner av denna art, där stora landsbygdsområden i kommunalt hänseende knutits till vissa tätorter. Det kan enligt fullmäktige icke bestridas att kommunbildningar av sådan typ har betydande nackdelar från kommunaladministrativ synpunkt, varför starka betänkligheter möter mot att utöka antalet dylika kommunenheter.

Slutligen finns också *kommuner*, som uttalar tvivel på att det över huvud taget är av större betydelse att anknyta kommunbegreppet till centralorter och näringsgeografiska regioner. Ett 60-tal kommuner anser som tidigare nämnts att så ej är fallet; andra menar att det i vart fall finns omständigheter, som gör att principen ej bör tillämpas.

Kommunalfullmäktige i Stora Kopparbergs kommun (ca 10 100 inv.), Kopparbergs län, anför bl. a.

Omlandet har repellerat på tätorten så länge denna ort funnits. Detta förhållande synes i och för sig icke utgöra tillräckligt skäl för bildandet av en kommun av hela regionen. Därest i regionen ingår exempelvis en kommun, vilken såväl befolkningsmässigt som ekonomiskt är tillräckligt livskraftig för att kunna tillgodose behovet av samhällsservice, bör den kunna bestå som självständig kommun även om centralorten för regionen är belägen i annan kommun. Det interkommunala samarbetet inom regionen kan i sådana fall med fördel lösas genom frivilliga överenskommelser och avtal.

Liknande synpunkter anlägger bl. a. *kommunalfullmäktige i Söndrums kommun* (ca 3 500 inv.), Hallands län.

Kommunalnämnden i Medåkers kommun (ca 2 500 inv.), Västmanlands län, framhåller, att Medåkers kommun är en av de få kommuner, som sak-

nar tätort; d. v. s. kommunen är en verklig landskommun utan andra näringar än lantbruk och skogsbruk. Trots detta och trots en mycket låg utdebitering har kommunen år från år förbättrat sin ekonomi. Kommunen saknar skulder och har betydande fonder. Detta torde enligt nämnden visa, att en glesnande landskommun inte alltid är i behov av att bli omhändertagen.

De sakkunnigas förslag till riktpunkt i fråga om lägsta befolkningsunderlag tillstyrkes eller lämnas utan erinran av samtliga de hörda *centrala ämbetsverken*. *Skolöverstyrelsen* vill emellertid samtidigt understryka uttalandet, att den angivna minimigränsen inte kan uppnås i samtliga fall, samt förutsätter att, om överensstämmelse skall kunna nås mellan skolområdes- och kommungränser, lokala avvikelser verkligen kommer till stånd.

Under återopande av erfarenheter från lokaliseringsutredningarna uttalar *arbetsmarknadsstyrelsen* att valet av riktpunkt från de synpunkter styrelsen har att beakta är fullt acceptabelt.

Socialstyrelsen understryker svårigheten att finna något absolut minimum — från olika utgångspunkter på socialvårdens område anges befolkningstal på 5 000—10 000 invånare — men vill såsom en allmän riktpunkt från de synpunkter styrelsen har att företräda framhålla, att en kommuns invånarantal år 1975 i allmänhet icke bör underskrida 6 000 personer.

Statistiska centralbyrån framhåller, under återopande av de lokala variationer som torde bli erforderliga, att ett angivande länsvis eller åtminstone för vissa landsdelar av minsta befolkningsunderlag för kommun varit önskvärt.

Även *länsstyrelserna* godtager i allmänhet det angivna invånarantalet såsom riktpunkt, men framhåller genomgående, att det inte får bli en undantagslös regel.

Sålunda säger sig *länsstyrelsen i Stockholms län* ha övervägt en lägre riktpunkt — 6 000 à 7 000 invånare — men har stannat för att ej motsätta sig de sakkunnigas förslag under förutsättning att det uttryckligen fastslås, att lägre befolkningstal undantagsvis må förekomma. *Länsstyrelsen i Uppsala län* förordar ännu större kommuner där så är lämpligt och möjligt samt även undantag nedåt i vissa fall, varvid dock kommuner med mindre än 6 000 invånare, framräknat till år 1975, icke bör ifrågakomma. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* finner, att det för detta läns vidkommande inte skulle få någon större betydelse, om gränsen sättes vid 8 000 eller 10 000 invånare. *Länsstyrelsen i Kalmar län* accepterar 8 000 invånare såsom minimum även om undantag härifrån i andra än de av de sakkunniga förutsedda fallen kan tänkas motiverade. Att sådana ytterligare undantag kan få göras framhåller även flera andra länsstyrelser.

Exempel på fall då undantag kan vara motiverade lämnas i några ytter-
5 — *Bihang till riksdagens protokoll 1961. 1 saml. Nr 180*

randen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* nämner kommuner med speciella traditioner som bör bevaras men som skulle äventyras vid ett strikt iakttagande av riktpunkten. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller att i detta län t. ex. den säregna topografien och vad därmed sammanhänger förväntas komma att göra sådana avvikelser nödvändiga. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att jämkning bör vara möjlig också beträffande kommuner intill en större stad, som har en acceptabel tätort, därest det står klart att de — om de framdeles inte skulle kunna existera som självständiga kommuner — måste tillföras staden. Liknande synpunkter har *länsstyrelsen i Västerbottens län*.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län uttalar att man troligen inte uppnår några avsevärda fördelar genom att göra från regional synpunkt onaturliga sammanslagningar i syfte att uppnå ett visst fixerat minimalt. Det torde i förekommande fall vara riktigare att bevara väl sammanhörande enheter om än med något lägre folkmängd än att sammanföra två regioner med jämbördiga tätorter, vilka inbördes är mycket litet beroende av varandra.

Att lägre befolkningstal bör godtagas i glesbygder med stora avstånd har icke mött någon erinran och har särskilt understrukits av flera länsstyrelser.

Större vikt än det till en viss tidpunkt framräknade invånarantalet anser *länsstyrelsen i Västmanlands län* böra tillmätas tendenserna i befolkningsutvecklingen och ortens allmänna förutsättningar. Om en ort bedömes ha goda utvecklingsmöjligheter och prognosen klart pekar mot stigande folkmängd, borde därför ett invånarantal av 8 000 icke vara erforderligt.

Att en riktpunkt för minsta befolkningsunderlag bör vara knutet till en bedömning av den sannolika utvecklingen fram till 1975 föranleder erinran endast från *länsstyrelsen i Gotlands län*. Länsstyrelsen framhåller, att prognoser måste bli osäkra bl. a. därför att man inte kan förutse lokalisering till en viss trakt av ny företagsamhet, lika litet som man kan förutse nedläggning av en viss rörelse och industriens inom andra kommunområden uppsägning av den lediga arbetskraften. Länsstyrelsen hemställer därför, att såsom riktlinje i befolkningshänseende vid planläggningen av en ny kommunindelning får gälla en till det aktuella läget anknuten minimisiffra, vilket icke bör hindra att hänsyn tages till föreliggande befolkningsprognoser i sådana fall då centralorten bedömes vara mindre tjänlig såsom lokaliseringsort för industriell verksamhet.

Av *kommunerna* har knappt 300 särskilt uttalat sig i berörda avseende, 200 tillstyrker utredningsförslaget, ett 30-tal förordar högre minimalt och ett 60-tal lägre tal eller ingen riktpunkt alls. Flertalet av de kommuner, som icke anser behov av ny kommunindelning föreliggande, har naturligt nog ansett sig sakna anledning att taga ställning.

Svenska landskommunernas förbund och *Svenska stadsförbundet* ansluter sig helt till de sakkunnigas förslag.

Uttalandet att länsgräns och andra administrativa gränser i och för sig icke bör tillmätas någon avgörande betydelse understrykes av många kommuner liksom andra remissorgan.

En viss försiktighet tillrådes dock av *länsstyrelsen i Hallands län*, som anför.

Länsstyrelsen hyser förståelse för att det vid kommunblocksbildningen kan bli nödvändigt att skära länsgränserna, om ej huvudtanken i förslaget skall alltför mycket förvanskas. Såsom redan antytts, anser länsstyrelsen dock att man måste tillmäta länsindelningen liksom övriga judiciella och administrativa indelningar stor betydelse i förevarande sammanhang. Ifråga om samarbetsområden som går över länsgränser kommer att uppstå olika praktiska problem. Bl. a. beröres minst två länsstyrelser, varför det kan vara önskvärt med en bestämmelse, om vilken länsstyrelse som skall vara den ledande. Detta synes lämpligen böra avgöras i samband med att samarbetsområdet fastställas.

Även *länsstyrelsen i Södermanlands län* pekar på vissa svårigheter, om betydande områden förläggs från ett län och till ett annat. Detta kan sålunda medföra, att länsindelningen förändras i sådan omfattning att det minskade länet ej längre utgör tillräckligt underlag för en länsadministration eller till att länsgränserna varken blir så rationella eller näringsgeografiskt riktiga som önskvärt vore. Hänsyn måste enligt länsstyrelsen även tagas till att landstingsområden vid en primärkommunal indelning får en sådan omfattning att de kan utgöra ett lämpligt underlag för de uppgifter, som åvilar landstingen, varvid måste beaktas att de får de ekonomiska resurser, som ett landsting måste ha för att över huvud kunna fullgöra sina uppgifter.

Förvaltningsutskotten i Södermanlands läns, i Kalmar läns norra, i Kristianstads läns och i Malmöhus läns landsting uttalar, att minskning av landstingsområdet icke bör ske. *Förvaltningsutskottet i Skaraborgs läns landsting* varnar med skärpa för en ruckning av länsgränsen. *Förvaltningsutskottet i Jönköpings läns landsting* förordar att planeringen för ny kommunindelning sammankopplas med en länsgränsrevision.

Tillvägagångssättet vid revideringen av kommunindelningen

Indelningssakkunniga

Frivillighet eller tvång

För att få till stånd den allmänna översyn av den primärkommunala indelningen, som de sakkunniga anser erforderlig, finner de i huvudsak två olika möjligheter stå till buds.

Den ena möjligheten är att genom särskild lagstiftning förordna om en ny kommunindelning. Denna utväg anser de sakkunniga vara den enda tänkbara, om reformen skall genomföras samtidigt över hela landet och därtill så snabbt som möjligt. Fördelarna härav skulle främst ligga däri,

att de i såväl ekonomiskt som organisatoriskt avseende krävande uppgifter, som är omedelbart förestående bl. a. på skolväsendets område, från början skulle kunna tagas om hand av större och bärkraftigare kommuner. Åtskilliga skäl talar emellertid enligt de sakkunnigas uppfattning mot att denna väg väljes. Såsom närmare utvecklas föreligger särskilda svårigheter bl. a. vid sammanläggning av kommuner av olika typ (stad, köping, landskommun). Sådana sammanläggningar måste i stor utsträckning bli aktuella om en indelningsreform skall genomföras enligt de principer, som förordas. En allmän reform enligt dessa principer är därför enligt de sakkunnigas uppfattning icke möjlig i dagens läge.

Den andra vägen är att bygga reformen på kommunernas frivilliga medverkan. Varje ny kommunbildning skulle då tillkomma efter ansökan samt genomföras under de förutsättningar och i den ordning, som anges i gällande lagstiftning. En så upplagd reform kan självfallet icke tänkas komma till stånd på en gång utan genomförandet får ske successivt och i vissa fall kanske dra avsevärt ut på tiden. Å andra sidan torde, framhåller de sakkunniga, åtskilliga kommuner nu ha kommit till insikt om att en indelningsreform är nödvändig. De principer för en ny kommunindelning, som förordas av de sakkunniga, är enligt deras uppfattning ej heller helt främmande för många kommunalmän. Regionsamhörigheten och behovet av regionalt samarbete har livligt diskuterats under senare år och mer och mer satt sin prägel på det kommunala handlandet. Olika former av översiktlig planering, icke minst arbetsmarknadsstyrelsens lokaliseringsutredningar och skolplaneringen, har accentuerat dessa förhållanden.

De sakkunniga anser därför att anledning föreligger för antagandet, att goda resultat skall kunna uppnås även utan tvångslagstiftning. Då därtill en kommunindelningsreform i dagens läge i första hand torde vara ett kommunernas eget intresse finner de rimligt att kommunerna tillerkännes största möjliga inflytande över reformens utformning och taktiken för dess genomförande. De sakkunniga anser dock vissa åtgärder erforderliga för att vägleda kommunerna i deras ställningstagande samt för att underlätta och understödja såväl samarbete mellan kommuner som frivilligt genomförda sammanläggningar.

Översiktlig planering

Oaktat en på frivillighet grundad kommunindelningsreform icke kan tänkas bli genomförd samtidigt över hela landet, måste varje begärd indelningsändring enligt indelningssakkunniga prövas i beaktande av vad som skulle vara den även för omgivande områden lämpligaste indelningen. Detta kan icke rimligen klarläggas genom utredningar av det slag 1919 års lag om ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning (indelningslagen) normalt räknar med. För att de vid olika tidpunkter genomförda

ändringarna skall stå i samklang med varandra anser de sakkunniga därför en allmän planering rörande den primärkommunala indelningen böra komma till stånd. En sådan planering skulle kunna bli vägledande icke endast vid ansökningar om indelningsändring utan också, i avvaktan på indelningsändring, för det interkommunala samarbetets inriktning.

De sakkunniga anser att det lämpligen bör ankomma på länsstyrelserna att var och en i sitt län leda det planeringsarbete, som erfordras. Länsstyrelsen har enligt indelningslagen att befatta sig med frågor rörande den kommunala indelningen och synes även med hänsyn till sin ställning i övrigt vara det mest lämpade organet för dessa uppgifter.

Länsstyrelsernas planering bör, fortsätter de sakkunniga, bedrivas i intimt samarbete med kommunala myndigheter och med andra myndigheter, för vilkas verksamhet kommunindelningen kan ha betydelse. Arbetet kommer att bestå av olika moment, som måste bedrivas jämsides med varandra samt påverka och komplettera varandra. Det ena momentet består i statistiska och näringsgeografiska undersökningar samt insamlande och sammanställande av andra data, som är ägnade att belysa frågan om den för varje område lämpligaste kommunindelningen. Vid flertalet länsstyrelser finns numera en s. k. länsutredare anställd, och dessa länsstyrelser har sålunda tillgång till den speciella sakkunskap, som erfordras för ifrågavarande uppgifter. De länsstyrelser, som icke har länsutredare anställda, torde på annat sätt böra tillförsäkras biträde med motsvarande kompetens. Utom av länsstyrelserna utföres ett omfattande planeringsarbete av andra länsorgan, t. ex. läns skolnämnden, läns bostadsnämnden, vägförvaltningen, läns arbetsnämnden och lantbruksnämnden. För att länsstyrelsernas undersökningar skall erhålla största möjliga bredd, synes det de sakkunniga naturligt att samråd äger rum med bl. a. nämnda länsmyndigheter redan i anslutning till detta första arbetsmoment. Det andra momentet består i överläggningar med kommunerna och andra berörda myndigheter för att med ledning av de av länsstyrelsen gjorda undersökningarna och annat tillgängligt material söka nå samförstånd om en lämplig indelning.

De principer för en ny kommunindelning, som förordats av de sakkunniga, bör enligt deras uppfattning ligga till grund för länsstyrelsens planeringsarbete. Med tillämpning av dessa principer synes man nämligen kunna bygga upp ett system av kommunblock, inom vilka befolkningen har en spontan samhörighet av förhållandevis stor omfattning.

Vad beträffar gränsdragningen finner de sakkunniga naturligt, att denna i huvudsak kommer att ske efter existerande kommungränser. Eftersom blivande kommunsammanläggningar förutsättes komma att ske på frivillighetens väg, blir det beroende på kommunernas eget initiativ om indelningsändringar skall komma till stånd. Skulle det redan vid planlägg-

ningsarbetet befinnas ge den bästa lösningen att följa en församlingsgräns så bör denna gräns kunna följas därest kommunen själv är införstådd därmed.

Detta kan givetvis leda till, framhåller de sakkunniga, att ett interkommunalt samarbete över blockgränsen kommer att erfordras i de fall, en kommun icke är införstådd med en uppdelning på skilda block. Denna belastning kommer då att förorsakas av kommunen själv och blir bestående intill dess att en slutlig lösning kommer till stånd genom ett indelningsärende. De sakkunniga erinrar om att möjlighet föreligger för Kungl. Maj:t att, om de förutsättningar som anges i indelningslagen är uppfyllda, mot kommunens vilja besluta om delning av denna. Det är därför angeläget, understryker de sakkunniga, att man vid bildandet av kommunblock eftersträvar en så nära överensstämmelse med den näringsgeografiska regionindelningen som möjligt.

Med utgångspunkt från dessa ställningstaganden framhåller de sakkunniga att följande två arbetsuppgifter måste lösas, nämligen

1) kartläggning av systemet av centralorter, influensfält och omland på ett enhetligt sätt; samt

2) anpassning av erforderliga kommun- eller kommunblocksgränser på lämpligaste sätt till nämnda centralorts- och regionsystem, något som innebär att man i görligaste mån söker få dessa administrativa gränser att överensstämma med de spontant utbildade omlandsgränserna under samtidigt beaktande av att erforderlig folkmängd erhålles inom de så bildade enheterna.

De grundläggande undersökningarna för att lösa nyssnämnda arbetsuppgifter kommer enligt de sakkunniga att omfatta sådana moment som kartläggning av befintliga tätorter (antal, läge, folkmängd, serviceutrustning) och kommunikationsförhållanden, vidare centralitetsundersökning till ledning vid valet av centralorter för kommunblocken samt omlandsbestämningar för de med beaktande av folkmängdskraven möjliga centralorterna. Därvid bör icke blott nuläget förhållande utan även den förutsebara framtida utvecklingen så långt möjligt beaktas.

De sakkunniga förutsätter, att länsstyrelsernas nämnd för samhällsplanering får i uppdrag att utfärda närmare anvisningar för utredningsarbetets bedrivande samt att biträda länsstyrelserna med erforderlig rådgivning under arbetets gång.

Sammanläggning av kommuner i ett kommunblock

Sedan planeringsarbetet resulterat i ställningstaganden rörande lämpliga kommunblock har man, uttalar de sakkunniga, ett mera allmänt underlag, på vilket ansökningar om sammanläggning kan grundas. Uppkommande sådana ärenden handlägges enligt indelningslagen. Det i indelningslagen uppställda kravet på utredning kan dock icke vara helt uppfyllt genom

den av länsstyrelsen verkställda planeringen. Denna kommer sålunda icke att omfatta bl. a. frågor rörande av den kommunala indelningsändringen föranledda ändringar i administrativ och judiciell indelning. Dessa frågor måste emellertid, intill dess en allmän översyn av nämnda indelningar kunnat vidtagas, utredas och prövas i varje uppkommande indelningsärende.

De sakkunniga berör i detta sammanhang frågan, i vad mån en sammanläggning, som icke omfattar samtliga kommuner i ett block, lämpligen bör komma till stånd. Anledning torde nämligen finnas att räkna med att det i vissa fall går att på en gång uppnå enighet endast mellan några i blocket ingående kommuner. Enligt de sakkunniga skulle det bäst överensstämman med den anda av frivillighet, som skall uppbära reformen, att sådana sammanläggningar tillåtes. Om ett bifall till ansökan om sammanläggning kan befaras fördröja genomförandet av en i och för sig lämpligare lösning genom sammanläggning av samtliga i blocket ingående kommuner, torde ansökningen dock enligt indelningslagens bestämmelser kunna avslås.

Författningsmässig reglering av kommunal samverkan

Eftersom man åtminstone för en del fall måste räkna med en förhållandevis lång övergångstid från det kommunblocken bildats till dess att sammanläggning kan komma till stånd, har de sakkunniga ägnat särskilda överväganden åt de spörsmål, som sammanhänger därmed.

De sakkunniga framhåller, att kommunerna inom ett kommunblock under övergångstiden kan inleda och utveckla en samverkan i linje med de strävanden, som uppbär indelningsreformen. Övergångstiden kan också i andra hänseenden erbjuda möjligheter till en anpassning av kommunalpolitiken till en blivande gemensam verksamhet inom kommunblocket. Åtgärder kan förberedas för avveckling eller omgestaltning av viss verksamhet i kommun inom blocket. De kommunala myndigheterna måste emellertid också särskilt uppmärksamma att investeringar eller åtgärder, som kommunen står i begrepp att enskilt vidtaga, ej försvårar en blivande sammanläggning. Allmänt kan sägas att övergångstiden bereder kommunerna möjligheter att välja lämpligaste tidpunkt för en sammanläggning.

Möjligheter skulle enligt de sakkunniga i och för sig finnas att närmare binda och reglera det kommunala samarbetet under övergångstiden. En utvidgning skulle sålunda kunna ske av de verksamhetsområden, där en samverkan kommunerna emellan nu kan påtvingas dem. Ändringar i kommunalförbunds lagen skulle kunna möjliggöra en strängare prövning av förutsättningarna för samarbete i kommunalförbund och öppna möjligheter till tvångsmässig upplösning av kommunalförbund, som icke är förenliga med gjorda indelningar i kommunblock. Kontrollmöjligheter skulle vidare kunna införas beträffande kommunal samverkan på grundval av

civilrättsliga avtal. De sakkunniga finner det emellertid uppenbarligen ligga mest i linje med den tanke på frivillighet, som skall prägla kommunindelningsreformen, att åtgärder av detta slag icke vidtages. De har därför närmast inriktat sina överväganden på möjligheterna att på olika sätt underlätta kommunernas strävanden till samverkan och en snar sammanläggning.

Enligt de sakkunnigas mening skulle en samverkan mellan kommunerna i ett kommunblock avsevärt underlättas genom inrättandet av ett för dem gemensamt organ. Ett sådant organ skulle därvid ha till uppgift att fortlöpande ägna uppmärksamhet åt samarbetsfrågor och frågor om samordning av de skilda kommunernas åtgärder. Härigenom skulle skapas ett forum för ständig kontakt kommunerna emellan. De sakkunniga betecknar organet i fråga *samarbetsnämnd* och har framlagt förslag till lag om kommunala samarbetsnämnder, vari föreskrives att i varje kommunblock — i lagen benämnt *samarbetsområde* — skall inrättas en samarbetsnämnd.

Länsstyrelsernas planeringsarbete skall enligt lagen utmynna i förslag till samarbetsområden och det skall ankomma på Kungl. Maj:t att fastställa indelningen i samarbetsområden. Skälen för en sådan ordning anser de sakkunniga vara flera. Indelningen i samarbetsområden kommer att bli vägledande för ändringar i den kommunala indelningen och får betydelse även för andra indelningar, såsom länsindelning och övrig indelning i områden för skilda grenar av offentlig förvaltning. Samordnade lösningar torde därvid ofta icke kunna åstadkommas annorstädes än i högsta instans. Därtill kommer att en ordning med fastställelse hos t. ex. länsstyrelsen av indelningen i samarbetsområden nödvändigtvis måste vara förbunden med rätt att anföra besvär över länsstyrelsens beslut. Prövningen av besvären kan därvid icke inskränkas till en prövning av omfattningen av det samarbetsområde, som besvären närmast avser. En ändring av ett samarbetsområde skulle ofta nödvändiggöra ändringar av åtskilliga andra samarbetsområden. Fastställelse av senare ändring av samarbetsområde bör dock av Kungl. Maj:t kunna anförtros annan myndighet.

De sakkunniga föreslår vidare, att varje kommun som ingår i visst samarbetsområde, skall vara företrädd i samarbetsnämnden. Om en kommun uppdelas på flera samarbetsområden bör i princip föreligga skyldighet att delta i samarbetsnämnden för varje område, där del av kommunen ingår. Kommunerna i ett samarbetsområde bör äga frihet att själva överenskomma om det antal ledamöter, som skall utses för de skilda kommunerna. Då enighet om representationen ej kan nås, skall enligt förslaget avgörandet ankomma på länsstyrelsen. Bestämmelsen föreslås för att skapa garantier för att nämndarbetets igångsättande ej fördröjes. Till ledamöter i samarbetsnämnderna bör kommunerna enligt de sakkunniga utse personer, som intager en framskjuten ställning i ortens kommunala liv. Sådana ledamöter äger goda möjligheter att under nämndens fortlöpande

arbete meddela nämnden uppgifter om kommunens förhållanden och om de meningar, som inom kommunen kan antagas råda i frågor, som nämnden avhandlar. Valet av ledande kommunalmän till företrädare ger också kommunen goda möjligheter att erhålla upplysningar om samarbetsnämndens arbete och om skälen för nämndens ställningstagande i skilda frågor.

Samarbetsnämndens uppgift skall enligt förslaget vara att ägna uppmärksamhet åt möjligheterna till samverkan mellan samarbetsrådets kommuner och framlägga förslag rörande sådan samverkan. Nämnden bör dels självmant uppmärksamma och upptaga sådana frågor och dels anlitas av de särskilda kommunerna för utredning och yttrande i ärenden där samarbetsynpunkter bör beaktas. Nämnden anses sålunda icke böra tilläggas ställning av beslutande myndighet i vanlig mening utan endast ha förslagsställande och rådgivande uppgifter. För att arbetet skall kunna ge resultat erfordras emellertid att kommunen äger skyldighet att besluta i frågor, som väckts av nämnden. De sakkunniga föreslår därför att nämnden härutinnan tillägges samma ställning, som enligt 18 § kommunallagen tillkommer kommunens styrelser och andra inomkommunala nämnder. En samverkan inom samarbetsområdet förutsätter enligt de sakkunniga, att kommunerna ej utan utredning och belysning från samarbetsynpunkt beslutar om investeringar och andra åtgärder, som kan försvåra en utbyggnad av samarbetet. Rätten att besluta om inledande av ett faktiskt samarbete på visst kommunalt verksamhetsområde och om utformningen av ett sådant samarbete bör dock i enlighet med principerna om frivillighet helt tillkomma envar av samarbetsrådets kommuner. De sakkunniga anser det emellertid ändock finnas anledning att räkna med att den framsynthet och de strävanden till långsiktig planering, som präglar det moderna kommunallivet, skall föranleda att kommunerna väl tillvaratager de fördelar, som på olika områden kan vara förenade med en samverkan.

De sakkunniga framhåller vidare, att principerna om frivilligt samarbete föranleder, att arbetet inom nämnden och inom områdets kommuner kan med anpassning till de lokala förhållandena gestaltas olika. Självfallet står det samarbetsrådets kommuner fritt att genast inrikta arbetet på en tidig kommunsammanläggning. På andra håll kan en stegvis utbyggnad av samarbetet te sig lämpligare. Arbetet får då inriktas på en översyn av redan existerande samarbete och på ett successivt upptagande av samverkan på ytterligare områden. Kommunerna kan därvid själva välja om samverkan skall ske på avtalsgrund eller i kommunalförbund. I några fall kan kanske samarbetet inledningsvis böra regleras av avtal och först senare föranleda ett överförande av uppgifterna till kommunalförbund. Av de former för interkommunal samverkan, som nu står till buds, erbjuder kommunalförbundet enligt de sakkunniga särskilda fördelar för samverkan med sikte på en framtida kommunsammanläggning. Allteftersom nya samarbetsuppgifter

aktualiseras kan förbundet utbyggas så att det kommer att handha flertalet viktiga kommunala angelägenheter. Samarbetsnämnden bör dock icke anföras administreringen av verksamhet, beträffande vilken man nått fram till ett bestående samarbete. Dessa uppgifter bör ankomma på förbundsfullmäktige och förbundsstyrelser eller på organ, som handhar samverkan grundad på avtal.

Översyn av judiciell och administrativ indelning

De sakkunniga erinrar om att rikets indelningar i jurisdiktionsområden samt landsfiskalsdistrikt och fögderier så gott som undantagslöst följer den kommunala indelningen. På denna bygger också ett flertal andra administrativa indelningar. Genomförandet av en kommunindelingsreform skulle därför, om nämnda samordning skall kunna bibehållas, behöva åtföljas av en översyn av de nu nämnda indelningarna.

Såsom tidigare berörts måste i varje uppkommande ärende om ändring i den kommunala indelningen utredning verkställas angående dess inverkan på bl. a. judiciella och administrativa indelningar och självfallet måste då också undersökas de möjligheter till anpassning som kan finnas. De sakkunniga finner det stå i god överensstämmelse med de riktlinjer, som föreslagits för en kommunindelingsreform, att statsmakterna föregår kommunerna i detta avseende samt underlättar kommunsammanläggningar genom att anpassa de judiciella och administrativa indelningarna redan till samarbetsområdena. Eftersom den alldeles övervägande delen av de nuvarande kommunerna odelade torde komma att ingå i samarbetsområden, skulle en sådan anpassning kunna genomföras i ett sammanhang för hela landet oavsett när de olika kommunsammanläggningarna kommer till stånd.

Då de sakkunniga förutsätter, att frågan om en översyn av den judiciella indelningen snart blir föremål för särskild utredning samt att frågorna om landsfiskalsdistriktsindelningen och fögderiindelningen kommer att övervägas av 1957 års polisutredning respektive uppborädsorganisationskommittén finner de några ytterligare ställningstaganden i dessa avseenden ej erforderliga.

Övergångsbidrag till utjämning av skattehöjningar samt särskilda bestämmelser i avseende å bidrag till skattelindring åt synnerligt skattetyngda kommuner

De sakkunniga föreslår att — i likhet med vad skedde vid 1952 års indelningsreform — ett särskilt statsbidrag, kallat övergångsbidrag, skall utgå i de fall skattebetalarna inom sådan del av en nybildad kommun, som tidigare utgjort egen kommun, skulle få vidkännas en mera betydande höjning av utdebiteringen. Rätt till bidraget föreslås föreligga om utdebiteringshöjningen överstiger 50 öre per skattekrona. Detta bidrag skall avvecklas successivt. Från skatteutjämnings synpunkt föreslås emellertid en tröskel: bi-

drag skall ej utgå vid en borgerlig primärkommunal medelutdebitering i de av sammanläggning berörda kommunerna, som under en treårsperiod före sammanläggningen med mer än en krona 50 öre understiger samma medelutdebitering för riket med undantag för städer, som ej deltagar i landsting. Kostnaderna för statsbidraget beräknas till totalt ca 20 milj. kronor.

Vidare föreslås att skattelindringsbidrag, som utgått till en delkommun året före sammanläggning, skall utbetalas tills vidare med oförändrat belopp till den nybildade kommunen, i vilken delkommunen ingår.

Då chefen för finansdepartementet enligt vad jag inhämtat avser att föreslå Kungl. Maj:t att förelägga riksdagen proposition rörande de sakkunnigas nu berörda förslag, torde någon närmare redogörelse ej erfordras i förevarande sammanhang.

Remissyttrandena

Endast ett fåtal remissmyndigheter förordar att åtgärder nu vidtages för att tvångsvis genomföra en allmän kommunindelningsreform. *Socialstyrelsen* beklagar, att man inte velat föreslå denna väg för att få en ny kommunindelning genomförd över hela landet inom rimlig tid. Ett *10-tal kommuner* anser också att tvångslagstiftning är att föredraga framför frivilliglinjen.

Stadsfullmäktige i Motala finner sålunda, att den föreslagna vägen icke är realistisk. Det föreligger redan nu mer eller mindre frivilligt samarbete utan att därav utvecklats vilja till en indelningsändring, en verklig storkommunbildning. En frivilliglinje på skolväsendets område torde icke ha haft några möjligheter att genomföras utan de befogenheter läns skolnämnden varit utrustad med, och motsvarande erfarenheter torde ha vunnits vid diskussioner om gemensamma riktlinjer och planer på byggnadsväsendets område inklusive planering inom en region. Vatten- och avloppsfrågorna liksom andra problem sammanhängande med kransbebyggelse kring en centralort torde knappast kunna bemästras i den takt utvecklingen fordrar, därest varje åtgärd skall föregås av förhandlingar och frivilliga avtal. Då en indelningsreform är angelägen framstår frivilliglinjens syfte att successivt genomföra kommunsammanslagningar som en inkonsekvens. Övergångstiden kan bli mycket lång, framhåller *stadsfullmäktige*.

Även *stadsfullmäktige i Landskrona* ifrågasätter om man inte borde taga steget fullt ut genom omedelbar övergång till de förutsatta större kommunenheterna. Den kommunala självstyrelsen synes *stadsfullmäktige* ha allt att vinna men knappast något att förlora på att man får funktionsdugliga kommunala enheter. Likaså anser *kommunalfullmäktige i Fjälkinge kommun* (ca 5 400 inv.), Kristianstads län, att klara och bestämda riktlinjer för en ny kommunindelning bör utformas och att förfaringssättet förslagsvis kan vara likartat med det som tillämpades vid föregående kommunindelning.

Risk för felinvesteringar på många tiotal miljoner kronor anser *drättselkammaren i Luleå* föreligga under den tid prestige- och andra ovidkommande

skäl kommer att hindra eller i vart fall avsevärt fördröja lämpliga kommun-sammanslagningar. Det är inte rimligt att så skall få ske endast för att en princip skall hävdas. Drätselkammaren håller därför före att tvång i en eller annan form bör finnas för reformens genomförande.

Utän att avstyrka, att indelningsreformen i princip skall bygga på kommunernas frivilliga medverkan, uttalas från flera håll tvivel på att denna väg kan leda till större resultat.

Länsstyrelsen i Södermanlands län hör till dem som förmenar, att de sakkunniga varit väl optimistiska i detta avseende. Det är enligt länsstyrelsens mening sannolikt att en kommunindelning på frivillig grund medför en mycket långvarig fördröjning av den nya indelningens genomförande. Detta skapar i sin tur under avsevärd tid en osäkerhet, som knappast kan vara till gagn för den kommunala utvecklingen.

Länsstyrelsen i Blekinge län förutsätter att statsmakterna på nytt tar ställning till frågan i hela dess vidd om erfarenheterna efter ett antal år inte visar sig motsvara förhoppningarna.

Samma tanke går igen i några yttranden, där en tidsgräns för sammanläggningars genomförande föreslås. *Stadsfullmäktige i Filipstad* motiverar behovet av en tidsgräns sålunda.

Då den enskilda kommunen icke vet, om det någonsin blir någon samman-slagning, är det fara värt att ett sneglande på egna intressen kommer att omöjliggöra en realistisk och förnuftig lösning av frågorna, till skada för helheten och på längre sikt. Uppstår t. ex. en lokaliseringsfråga, det må vara fråga om en industri, en skola eller annat, vågar kanske icke en kommun medverka till den för kommunblocket lämpligaste lokaliseringen utan strävar efter att gynna den egna kommunen med felinvestering som följd.

Vreta klostets kommun (ca 6 400 inv.), Östergötlands län, anser att övergångstiden bör begränsas till fem år. *Kommunalfullmäktige i Rasbo kommun* (ca 1 700 inv.), Uppsala län, föreslår en övergångstid på tre år.

I detta sammanhang kan också nämnas ett förslag av *länsstyrelsen i Uppsala län* att, därest en indelningsreform beslutas, sådan ändring i 1919 års indelningslag genomföres att sammanläggning kan framtvingas på begäran av en eller flera kommuner eller av länsstyrelsen under förutsättning att en med hänsyn till tidens krav rationell kommunindelning för området icke på frivillig väg kan åstadkommas. *Kommunalfullmäktige i Gamleby kommun* (ca 6 000 inv.), Kalmar län, är av samma uppfattning och föreslår att — sedan samarbetsområden fastställts — möjlighet skall föreligga att genomdriva en sammanläggning av områdets kommuner om majoriteten av kommunerna begär detta.

Å andra sidan har bl. a. *omkring 440 kommuner* starkt understrukit att sammanläggningar bör genomföras endast på därom av berörda kommuner frivilligt gjorda framställningar. *Flertalet länsstyrelser* uttrycker uppfattningen att denna väg bör leda till resultat. Av samma uppfattning är *Svenska landskommunernas förbund* och *Svenska stadsförbundet*.

Svenska landskommunernas förbund erinrar därvid om att åtskilliga kommuner har en bestämd önskan att få gå samman redan nu samt framhåller, att frågan om sammanläggningar dessutom torde bli aktuell i ytterligare ett stort antal kommuner inom den närmaste tiden. Det bör inte få förekomma, menar förbundet, att sammanläggning av kommuner påskyndas genom påtryckning av ultimativ karaktär från myndigheternas sida.

De remissinstanser, som anser att behov av indelningsändringar föreligger eller kan väntas uppkomma, ansluter sig så gott som undantagslöst också till uppfattningen att åtgärder erfordras för att underlätta genomförandet härav. Från några av de kommuner, som icke helt avvisar tanken på sammanläggning, uttalas emellertid, att åtgärder från statsmakternas sida ej är påkallade. Sålunda framhåller t. ex. *kommunalfullmäktige i Förslövsholms kommun* (ca 3 400 inv.), Kristianstads län, att ingen kommunal förtroendeman av prestigeskäl torde komma att motsätta sig kommunsammanläggning i ett läge, då större kommuner är av nöden. Dessa kommuner bör få växa fram spontant genom de goda kontakter, som redan finns mellan de flesta grannkommuner.

Frånsett de förut åberopade kommunerna har de remissinstanser, som anser indelningsändringar erforderliga, tillstyrkt eller lämnat utan erinran, att en **a l l m ä n p l a n e r i n g** kommer till stånd. Ingen invändning har därvid gjorts mot att uppdraget att leda planeringen ges åt länsstyrelserna.

I fråga om hur planeringsarbetet skall läggas upp och vart det skall syfta har ett flertal olika synpunkter framförts. Fyra olika huvudlinjer kan dock urskiljas.

Den första huvudlinjen innebär att länsstyrelsen endast skall leda undersökningar rörande vissa faktiska förhållanden och eventuellt även hålla överläggningar med kommunerna. Däremot skall någon områdesindelning icke verkställas av länsstyrelsen utan ställningstagandena helt hänskjutas till kommunernas fria bedömning. Någon särskild lagstiftning skulle sålunda icke erfordras. Denna uppfattning företrädes bl. a. av *kommunalfullmäktige i Norra Kinda kommun* (ca 3 500 inv.), Östergötlands län, som yttrar.

Några invändningar kan knappast göras mot att länsstyrelserna utför undersökningar om ev. nya kommungränser och att förhandlingar upptas med kommunalmännen i hithörande frågor. Däremot får hela föreställningen om frivillig sammanslagning en allvarlig knäck om kommuner som saknar intresse härför tvångsvis sammanföres i block och i nämnder och ett samarbete påtvingas som i ett sådant läge dessutom inte på något sätt kan bli fruktbringande.

Den andra huvudlinjen går ett steg längre. Enligt denna skall länsstyrelsens arbete utmynna i att plan för en ny kommunindelning upprättas. Alla åtgärder därtöver — vare sig det gäller sammanläggning eller samarbete — skall emellertid vara helt överlämnade åt kommunernas egna ställnings-

taganden. Någon obligatorisk samarbetsnämnd skall sålunda ej tillskapas.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län finner angeläget att en plan uppgöres för länet angående en framtida ny kommunindelning. Självfallet bör planen upprättas i samråd med kommunerna och det torde kanske också vara lämpligt att den fastställs av Kungl. Maj:t. Däremot anser länsstyrelsen icke, att samarbetsområden skall fastställas eller samarbetsnämnder obligatoriskt inrättas. Det bör i stället ankomma på vederbörande kommuner att själva bestämma, huruvida och i vilken form samarbete skall etableras. Länsstyrelsen åberopar att många av länets kommuner har reagerat mot det tvång, som tillsättandet av samarbetsnämnder innebär och länsstyrelsen säger sig förstå denna reaktion. Det finns även anledning antaga, att samarbetet inom de tänkta nya kommunerna skulle främjas och de frivilliga kommunsammanslagningarna därmed ske snabbare, om kommunerna själva finge bestämma beträffande samarbetet. Man komme därigenom också ifrån det på ärendenas handläggning fördröjande remissförfarande, som skulle bli fallet, därest samarbetsnämnder inrättades. Liknande uppfattning har *länsstyrelserna i Gotlands och i Skaraborgs län*.

Länsstyrelsen i Stockholms län ifrågasätter, om inte ett uppdrag från Kungl. Maj:t till länsstyrelserna att aktivt verka för frivilliga kommunsammanslagningar utifrån en viss riktpunkt beträffande minimiantalet invånare i en kommun — i förening med vissa statsbidrag — kunde vara tillräckligt. I vart fall är det önskvärt med en fördjupad analys av tankarna bakom förslaget till samarbetsområden innan man går att bedöma, *dels* huruvida de är ägnade att uppfylla det avsedda syftet att sammansvetsa kommunerna såsom en förberedelse för en framtida frivillig sammanslagning och *dels* vilken nytta samarbetsområdena kan tänkas få för strävandena att förhindra samhälleliga felinvesteringar.

Länsstyrelsen i Östergötlands län tillstyrker indelning i samarbetsområden — vilka dock inte bör vara helt normerande för nya kommunbildningar — och anser vidare erforderligt att särskilda samarbetsorgan bildas men menar att det bör vara möjligt att ordna samarbetet även i annan form än de föreslagna samarbetsnämndernas, t. ex. genom att uppdraga samarbetsfrågorna åt ett kommunalförbund eller regionplaneförbund.

Ett 30-tal av de *kommuner*, som anser behov föreligga av åtgärder för att åstadkomma kommunsammanläggningar, avstyrker obligatoriska samarbetsnämnder.

Den tredje huvudlinjen innebär att indelning i samarbetsområden skall verkställas och obligatoriska samarbetsnämnder tillsättas i enlighet med de sakkunnigas förslag men med den skillnaden att samarbetsområdena icke skall betraktas endast som en övergångsform till en ny kommunindelning utan skall kunna bestå under längre tid. Sålunda anför *länsstyrelsen i Västmanlands län*.

De sakkunniga ha uppenbarligen utgått ifrån att ett system med själv-

ständiga kommuner inom ett kommunblock, vars gemensamma angelägenheter dryftas och beredas inom en samarbetsnämnd, är att anse som ett provisorium och att frågan om sammanslagning alltså endast är en tidsfråga. Länsstyrelsen anser för sin del att en sådan anordning mycket väl kan bestå under längre tid. Om de samverkande kommunerna klart inse vilka frågor, som ha gemensamt intresse, och äro beredda att deltaga i en regionplanering, där sådan behövs, torde de statliga myndigheterna icke ha någon anledning att forcera fram en kommunsammanslagning.

Länsstyrelsen i Kronobergs län, som anser behov av en allmän kommunindelningsreform ej föreligga, har ingen erinran mot det framlagda lagförslaget. Länsstyrelsen framhåller dock att värdet av samarbetsnämnder icke får överskattas, eftersom nämndernas arbete ofta nog kan bli resultatlost om intressemotsättningar föreligger mellan de i nämnden deltagande kommunerna.

Ett *hundredatal kommuner* tillstyrker de föreslagna åtgärderna såsom syftande till att underlätta interkommunalt samarbete utan att de därför anser indelningsändringar erforderliga. Sålunda anför *kommunalfullmäktige i Partille kommun* (ca 15 800 inv.), Göteborgs och Bohus län, att, om frivillighetsprincipen skall få reell innebörd, samarbetsområden borde få bli bestående. Detta skulle i många fall vara till fördel t. ex. för kommuner, som gemensamt kan lösa enstaka större uppgifter, men i övrigt intet har att vinna på ett samgående.

Den fjärde huvudlinjen i remissyttrandena är en anslutning till de sakkunnigas förslag om indelning i samarbetsområden och inrättande av obligatoriska samarbetsnämnder med syfte att förbereda en allmän indelningsreform. Dessa förslag tillstyrkes eller lämnas utan erinran av flertalet remissorgan.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att förslaget i viss mån kan sägas strida mot frivilligheten samt att det från denna synpunkt kunde ifrågasättas om icke jämväl deltagande i samarbetsnämnd borde göras beroende av kommunens fria skön. Länsstyrelsen menar dock, att ett deltagande i en sådan nämnd icke kan anses förenat med någon egentlig olägenhet för en kommun. Tvärtom torde uppenbara fördelar vara förenade med att kommuner inom en viss region får tillfälle att taga ställning till spörsmål, som nödvändigtvis måste framstå såsom gemensamma för regionen. Administrativt och ekonomiskt kan deltagandet icke anses innebära någon tunga. Med hänsyn härtill och då medverkan från alla kommuner måste anses erforderlig i de viktiga frågor, som sammanhänger med en eventuell ny kommunindelning, vill länsstyrelsen bestämt ansluta sig till de sakkunnigas förslag i denna del.

Liknande synpunkter framföres av ett flertal andra länsstyrelser.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att om mot förslaget skulle resas invändningar av sådan tyngd, att det icke anses kunna läggas till grund för

föreslagen lagstiftning, det likväl är nödvändigt, att länsstyrelserna erhåller uppdrag att upprätta planer för länens indelning i kommunblock.

Svenska landskommunernas förbund, som tillstyrker lagförslaget, förklarar att det enligt dess mening är uteslutet att upprättandet av en sådan generalplan för riket, som det här är fråga om, skulle kunna verkställas av kommunerna. Skulle kommunerna själva bestämma om indelningen i samarbetsområden kan befaras att sådana kommuner, som andra kommuner inom en tänkbar centralortsregion av någon anledning inte önskar låta ingå i blocket, blir ställda utanför, vilket i synnerhet kan antagas bli fallet med i periferin av en centralortsregion belägna skattesvaga kommuner. Det vore enligt förbundets mening olyckligt om ett antal kommuner på detta sätt uteslögs från möjligheten att infogas i ett samarbetsområde. En ändrad indelning är för övrigt en angelägenhet av så allmänt intresse att den enskilda kommunens behov och önskemål i viss utsträckning måste underordna sig allmänintresset.

Förbundet anser vidare i likhet med de sakkunniga att tillsättandet av samarbetsnämnder skall vara obligatoriskt. Det tvång som härigenom pålägges kommunerna är obetydligt i jämförelse med de fördelar som en sådan ordning erbjuder. Samarbetsnämndernas uppgifter enligt de sakkunnigas förslag är ju begränsade på sådant sätt att ingen kommun mot sin vilja tvingas delta i annat än överläggningar om samverkan. Nämnderna får närmast karaktären av kontaktorgan, som skall ägna uppmärksamhet åt möjligheterna till samverkan mellan samarbetsområdets kommuner och framlägga förslag rörande sådan samverkan. Det står varje kommun fritt att själv taga ställning till förslagen. Samarbetsnämndernas planeringsarbete kan också taga sikte på en framtida sammanläggning av kommunerna.

Som ett alternativ till förslaget om obligatoriska samarbetsnämnder kunde man möjligen tänka sig att kommunförbunden ställde sig såsom initiativtagare till upptagande av kontakter inom samarbetsområdena. Enligt förbundets mening är dock den av de sakkunniga föreslagna ordningen att föredraga, då den ger de bästa garantierna för att alla berörda kommuner blir representerade i samarbetsnämnderna.

Svenska stadsförbundet uttalar, att det inte finns anledning fördölja, att det av de sakkunniga framlagda lagförslaget rörande kommunala samarbetsnämnder innebär ett visst mått av tvång men menar att man svårligen kan undvara detta tvång, om man med bevarandet av frivilligheten i fråga om kommunsammanläggningarna för framtiden skall undvika allvarliga felinriktningar av det interkommunala samarbetet med de konsekvenser detta kan få för samhällsplaneringen i stort. Detta ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten är dock att föredraga framför en helt på tvångslagstiftningens väg genomförd kommunreform.

Av *kommunerna* har omkring 260 klart tillstyrkt de sakkunnigas förslag såsom ett led i genomförandet av en ny kommunindelning.

Sammanfattningsvis har de sakkunnigas förslag till lagstiftning i princip tillstyrkts av bl. a. nitton länsstyrelser, Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet och ca 475 kommuner. Icke något av de centrala ämbetsverken har avstyrkt. Däremot har förslaget avstyrkts av fem länsstyrelser och ca 300 kommuner. Av dessa anser de fem länsstyrelserna och ett 30-tal av kommunerna att man på andra vägar bör söka nå fram till indelningsändringar och interkommunalt samarbete. De övriga kommunerna anser ej behov av indelningsändringar föreligga.

Vidare finns ett 90-tal kommuner, som icke tillkännagivit någon entydig uppfattning eller som uttalat att frågan om lagstiftning om samarbetsnämnder bör hållas öppen tills vidare.

Vad beträffar samarbetsområdenas fastställande har ett 10-tal kommuner, varav flertalet från Stockholms län, föreslagit att beslutanderätten skall tillkomma länsstyrelsen.

Mot de sakkunnigas uttalande, att de finner naturligt, att gränsdragningen i huvudsak kommer att ske efter existerande kommungräns såvida icke vederbörande kommun själv är införstådd med en uppdelning har såväl *arbetsmarknadsstyrelsen* som *skolöverstyrelsen* invänt, att uppdelning av kommun i många fall blir nödvändig för att åstadomma en smidig anpassning till naturliga enheter. Samma uppfattning har *länsstyrelserna i Gotlands, Malmöhus, Älvsborgs, Skaraborgs och Västmanlands län*.

Omkring ett 60-tal kommuner framhåller likaledes att en lämplig ny kommunindelning icke kan komma till stånd utan att möjligheter finns att framtvunga delning av en nu bestående kommun. Sålunda uttalar *kommunalfullmäktige i Tidans kommun* (ca 2 200 inv.), Skaraborgs län, att gränsdragningen får underordna sig resultatet av omlandsavgränsningarna för de olika centralorterna, varvid det i många fall torde bli erforderligt att följa församlingsgränser, samt att en sådan gränsdragning skall kunna göras mot vederbörande kommuns vilja.

I fråga om planeringsarbetets bedrivande understryker *arbetsmarknadsstyrelsen* angelägenheten av att länsstyrelsen samråder med bl. a. länsarbetsnämnden. Enligt styrelsens mening bör den regionala indelning, som verkstälts av styrelsen, vara till god vägledning vid planeringen. *Skolöverstyrelsen* framhåller vikten av att skolmyndigheterna under hela arbetet med kommunplaneringen beredes tillfälle att aktivt delta och att länsstyrelserna uppmärksammar de speciella problem, som möter vid planeringen på skolans område. Överstyrelsen fortsätter.

Överstyrelsen har i andra sammanhang påpekat, att införandet av obligatorisk 9-åriga grundskola bör ske successivt och regionvis. Det är därför angeläget, att den föreslagna indelningen i samarbetsområden icke får till följd att införandet av grundskolan fördröjes inom större regioner eller län. Att en viss förskjutning i tiden kan visa sig nödvändig i enstaka fall torde dock vara ofrånkomligt, men detta bör ej innebära att den av riksdagen förutsatta genomförandeperioden utsträcker.

Att planeringen bör ske i intimt samråd med kommunerna understrykes av Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet och ett flertal kommuner.

Landstingens förvaltningsutskott uttalar också i flera fall önskemål om att få deltaga i planeringen, särskilt för de fall ett överskridande av länsgräns aktualiseras.

I fråga om tiden för planeringsarbetet framhåller åtskilliga kommuner, att någon forcering ej bör äga rum.

Länsstyrelsen i Uppsala län finner ofrånkomligt, att fixerandet av samarbetsområdena får anstå så länge att kommunernas fullmäktige får minst ett år på sig för sitt ställningstagande, räknat från riksdagsbeslutet. Utredningar och förhandlingar samt behandling i de olika kommunala styrelserna och nämnderna före fullmäktigebehandlingen torde med nödvändighet kräva avsevärd tid.

Fråga om enhetlig kommunform

Indelningsakkunniga

De sakkunniga lämnar inledningsvis en redogörelse för vad som benämnes kommunernas rättsliga underlag. De konstaterar, att 1862 års kommunalförordningar utgick från en i sakens natur liggande motsättning mellan stad och land. Detta synsätt hade sin historiska förklaring i de näringspolitiska uppgifter, som under ett tidigare samhällsskick åvilat städerna och deras borgerskap. Verklighetsunderlag hade detta betraktelsesätt i då rådande skillnader mellan stad och land icke blott i fråga om bosättningsförhållanden utan också beträffande organisation och samhällsuppgifter. På många områden handhade eller bekostade städerna verksamheter utan motsvarighet hos övriga kommunala bildningar. På grund härav ansågs det nödvändigt att utfärda särskilda författningar om kommunalstyrelse i stad och på landet på vissa punkter av väsentligt olika innehåll. Samma uppfattning låg till grund även för tillkomsten av senare författningar av betydelse för kommunalförvaltningen.

Med början redan under föregående århundrade har enligt vad de sakkunniga konstaterar den näringsgeografiska och demografiska utvecklingen successivt och mot mitten av innevarande sekel i accelerat tempo undanryckt underlaget för den tidigare gjorda åtskillnaden i lagstiftningen mellan olika typer av kommuner. Detta återspeglas också i rättsutvecklingen på kommunallagsområdet.

Efter tillkomsten av 1919 års indelningslagstiftning kan ej längre hävdas den tidigare i vissa sammanhang framförda uppfattningen, att städerna besitter sitt kommunala område med annan och starkare rätt än de landskommunala bildningarna. Genom beslut med stöd av sagda lagstiftning kan Kungl. Maj:t sålunda — även mot stadens vilja — överföra område från

stad till annan stad, köping eller landskommun. Genom förordnande om sammanläggning av stad med annan stad kan Kungl. Maj:t härvid t. o. m. bringa stadsrättighet att upphöra. Skulle den beslutade sammanläggningen avse stad å ena sidan och köping eller landskommun å den andra torde emellertid av lagstiftningens grunder, främst principen om universalsuccession, följa, att den nybildade kommunen blir bärare av stadsrättigheterna om inte Kungl. Maj:t på stadens uttryckliga begäran förordnar annat. Sålunda lär 1919 års indelningslagstiftning icke ha givit Kungl. Maj:t någon rätt, som icke förut tillkommit Kungl. Maj:t, att fråntaga området stadsrättigheter.

1953 års kommunallag gör med ett fåtal undantag samma bestämmelser tillämpliga för stad, köping och landskommun. Undantagen gäller kommunalborgmästarämbetet, stadskollegiet och municipalsamhällsinstitutet, av vilka de båda först angivna endast har aktualitet för stad — kommunalborgmästarämbetet blott för landsrättsstad — medan municipalsamhällsbildning endast kan förekomma i landskommun. Formellt bibehålles vidare olika benämningar på fullmäktige och kommunens styrelse i stad å ena sidan samt köping och landskommun å den andra. Av nu berörda sakligt betydelsefulla olikheter mellan i kommunallagen angivna kommuntyper kan två, kommunalborgmästarämbetet och municipalsamhällsinstitutet, sägas vara ställda på avskrivning. Genomföres 1954 års brandlagsrevisions nu framlagda förslag (SOU 1960: 34), kommer municipalsamhälle att kunna bestå endast för handhavande av angelägenheter, som föranledes av byggnadslagens tillämpning eller av särskilt förordnande enligt 11 § promulgationslagen om allmänna ordningsstadgans tillämpning, en möjlighet som hittills aldrig utnyttjats. Det torde blott vara en tidsfråga, innan vid en förestående revision av byggnadslagen möjligheten till municipalsamhällsbildning helt avskaffas och 11 § i övergångsbestämmelserna till 1953 års kommunallag utgår. Därmed kommer samtliga återstående municipalsamhällen att försvinna och samtidigt varje underlag för en kommunalrättslig åtskillnad i nu berört avseende mellan landskommun och övriga kommuntyper. Sammanfattningsvis uttalar de sakkunniga, att innehållet i 1953 års kommunallag icke reser något större hinder för en reform i syfte att skapa en enhetlig typ av borgerliga primärkommuner.

Ett annat förhållande råder, framhåller de sakkunniga, i avseende å de begrepp, som brukar sammanfattas under beteckningen städernas särskilda rättigheter och skyldigheter. Genom äldre allmänna eller speciella privilegier eller i annan ordning har städerna tillförsäkrats förmåner, vartill motsvarighet saknas för övriga kommuner. Hit har brukat föras den till den egna jurisdiktionen knutna grundlagsskyddade rätten att bland behöriga personer föreslå borgmästare och lagfarna rådmän, rätten att välja kommunalborgmästare, rätten att behålla kronodonationsjord, att vara stapelstad, att uppbära tomtören, gårdaköpsavgifter och friskillingar, att av statsverket

6* — Bihang till riksdagens protokoll 1961. 1 saml. Nr 180

utfå tolag, källarfrihetsmedel, ersättningar för förlorade tullfriheter och indragna ränte- och tiondeanslag, rätten till auktionsmonopol m. m. Vidare har städerna av gammalt en större frihet med avseende på jorddelning.

Städerna har också hävdvunnet själva ombesörjt sin väghållning, haft eget uppbördsverk och egen mantalsskrivning, eget polis- och åklagarväsende, eget exekutionsväsende, egen stadsläkare och liknande. Här är det närmast fråga om skyldigheter, vilka i modern tid oftast blivit föremål för ingående författningsreglering. Vissa rättigheter kan också vara förenade med skyldigheter. Inom privilegiekategorin är detta fallet med stapelstadsrätten och skyldigheten att hålla tullhusbyggnad. Många rättigheter är speciella för vissa städer av vanligen hög ålder. Så är fallet med rätten till donationsjord, rätten att uppbära tomtören, särskilda friskillingar och liknande. Andra rättigheter såsom stapelstadsrätten och därmed förknippade rättigheter och skyldigheter beror även av stadens geografiska läge. Vissa rättigheter såsom det äldre städer tillkommande vågprivilegiet, utnyttjas numera icke annat än i undantagsfall. Det senare är också fallet med auktionsmonopolet, vilket i princip stått öppet för alla städer, äldre såväl som nybildade, men som f. n. icke utnyttjas av mer än ett fyrtiotal, utan att man med säkerhet lär kunna säga, om rättigheten enbart genom det underlåtna utnyttjandet utslöcknat för övriga städers vidkommande. Eljest är det blott ett fåtal av de äldre rättigheterna, av vilka i senare tid bildade städer kommer i åtnjutande.

Om den nutida karaktären av städernas äldre rättigheter och förmåner har meningarna gått isär, fortsätter de sakkunniga. Å ena sidan har hävdats, att RF § 114 har avseende enbart på numera upphävida ståndsprivilegier, å den andra att stadgandet även skulle avse stadsprivilegier. Att en viss stads privilegier med stadens uttryckliga samtycke kunnat ändras, har alltid ansetts ligga i privilegiebegreppets natur. Kungl. Maj:t har vidare ansetts befogad att på egen hand vidtaga smärre jämkningar i meddelade privilegier. Oavsett detta har ett antal stadsprivilegier uttryckligen avskaffats med nyare lagstiftning. Denna metod för privilegiernas avskaffande överensstämmer med RF § 114, vilket lagrum för ändring och avskaffande av ståndsprivilegier förutsätter samfällt beslut av Konung och riksdag. Bland icke avvecklade särskilda skyldigheter märkes främst den magistratsstad åvilande skyldigheten att hålla stadsdomstol, den flertalet magistratsstäder åvilande skyldigheten att tillika ha eget uppbördsverk, magistratsstädernas skyldighet att svara för rannsakningsfångars förvaring och underhåll, städernas ännu i princip kvarstående skyldighet att helt bekosta sitt åklagar-, exekutions- och polisväsende och den till stapelstadsrätten knutna skyldigheten att hålla tullhusbyggnad och i äldre tid jämväl sjömanshus.

De sakkunniga erinrar om att avvecklingen av städernas speciella rättig-

heter och skyldigheter varit föremål för en rad avslutade eller pågående utredningar. Bland då pågående utredningar nämner de sakkunniga stadsdomstolsutredningen, 1955 års stadsutredning, 1957 års polisutredning, uppboråsorganisationskommittén, 1957 års utredning för förberedande översyn av utsökningslagen och 1954 års fastighetsbildningskommitté. Vidare lämnar de sakkunniga en översikt över det aktuella läget i avseende å dessa rättigheter och skyldigheter, liksom vissa andra olikheter i lagstiftning och rättstillämpning med anknytning till kommunformen.

Till stadsrättigheter i vid mening kan också, uttalar de sakkunniga, föras rätten till stadsnamnet. Huruvida denna rätt skall anses äga särskilt skydd i RF § 114 kan synas tvivelaktigt om alla andra med stadsbegreppet förenade rättigheter och skyldigheter avskaffas. I detta sammanhang erinras om å ena sidan att de s. k. osjälvständiga köpingarna 1862 fick bestå ehuru deras samhällsuppgifter efter näringsfrihetens genomförande, om icke fullständigt så dock i allt väsentligt, upphört och å den andra att ett antal självständiga köpingar vid sammanläggning med landskommuner 1952 fränkandes sina köpingsrättigheter. Emellertid framhåller de sakkunniga, att köping icke kan åberopa RF § 114 till försvar för sina »rättigheter». För städernas del anmärker de att nämnda grundlagsskydd för stadsnamnet såsom integrerande del av stadsrättigheter ej torde innefatta mer än skyldighet för Kungl. Maj:t att inhämta riksdagens samtycke till återkallande av namnet stad, vilket synes kunna ske kollektivt för alla eller vissa slag av städer.

Beträffande köpingarna och municipalsamhällena konstaterar de sakkunniga, att köpingsrättigheterna numera i och för sig är innehållslösa men att med köpingsbildning, i de fall där brandstadgans och byggnadslagens stadsbestämmelser icke redan gäller, följer att dessa träder i tillämpning inom kommunerna samt att sistnämnda reglers tillämpning inom municipalsamhällena medför vissa skyldigheter i fråga om vatten och avlopp, gatuhållning och civilförsvar.

Efter dessa redogörelser anför de sakkunniga att den föreslagna indelningsreformen kommer att beröra praktiskt taget alla städer. För flertalet städer kommer reformens förverkligande att betyda, att det nuvarande stadsområdet blir en mindre del av det nya kommunterritoriet, för vissa att den nuvarande stadsbefolkningen blir en minoritet bland kommuninvånarna. Varje identitet mellan staden såsom geografiskt begrepp och administrativ enhet försvinner och kvar står endast skillnaden mellan tätort och glesbygd, en skillnad som kommer att möta inom varje nyskapad kommun.

Om den förordade indelningsreformen skall mogna fram genom att kommunerna själva kommer till insikt om nödvändigheten av samarbete och samgående ligger det i sakens natur att alla rimliga åtgärder bör vidtagas

för att avlägsna praktiska och psykologiska hinder för reformverket och positivt befordra en snabb integration inom kommunblocken, framhåller de sakkunniga. Till de fördröjande hindren hör otvivelaktigt vår traditionella uppdelning av primärkommunerna i städer, köpingar och landskommuner samt den till denna typologi knutna föreställningen att städer och köpingar jämfört med landskommuner företräder högre kommunformer.

De sakkunniga anser, att dessa till de olika kommuntyperna knutna föreställningar redan nu har ringa reellt underlag. Bortser man från vissa olikheter i organisation, samhällsuppgifter och ekonomiskt ansvar för vissa verksamheter, vilka olikheter av allt att döma står inför sitt avskaffande, kan endast intressen av merkantil och liknande art åberopas för en orts övergång till eller bibehållande som stad eller köping. Även om dylika synpunkter kan ha visst berättigande kommer de att sakna underlag efter en indelningsreform, dikterad av de faktorer, som reellt bestämmer det ekonomiska framåtskridandet.

De sakkunniga framhåller att bibehållandet av den hävdvunna uppdelningen av primärkommuner på olika typer under sådana omständigheter måste te sig irrationellt. Införandet av en enda kommuntyp i de äldre kommunformernas ställe framstår också som den naturliga konsekvensen av det hittillsvarande historiska utvecklingsförloppet.

Även om det icke möter några svårigheter att inom ramen för 1953 års kommunallag skapa en enhetlig kommuntyp, skulle enligt de sakkunnigas mening en sådan reform bli en skenlösning så länge de sakliga olikheter består, som nu finns mellan förvaltningsuppgifter och förvaltningsorganisation i städer av olika slag, köpingar och landskommuner. Först sedan pågående utredningar i hithörande ämnen avslutats och deras förslag blivit föremål för statsmakternas beslut kan dessa olikheter i allt väsentligt förväntas försvinna och vägen stå öppen för skapandet av en även från saklig synpunkt enhetlig kommuntyp.

Att i avvaktan på väntad lagstiftning i nyss berörda ämnen och i anslutning därtill genomförd kommunallagstiftning om en enhetlig kommuntyp uppskjuta förberedelserna för en ny indelningsreform finner de sakkunniga å andra sidan ogörligt. Dessa förberedelser bör i stället samordnas med den väntade lagstiftningen på sådant sätt att de avsedda kommunsammanläggningarna ej onödigt fördröjes. I målsättningen bör därför inryckas skapandet av en enhetlig homogen kommuntyp. Vissa med detta problemkomplex sammanhängande spörsmål såsom namnet på en blivande enhetlig kommuntyp och principerna för namngivning i enskilda fall av de blivande kommunbildningarna torde kräva särskilda överväganden. Inte heller detta synes utgöra skäl för att dröja med åtgärder i nyssnämnt syfte.

De sakkunniga föreslår såsom en första åtgärd att riksdagen beredes tillfälle att avge ett principuttalande om ändring av 1953 års kommunallag

så att denna kommer att avse en enhetlig typ av primärkommuner. Sedan detta uttalande inhämtats bör åt särskilda sakkunniga uppdragas att på grundval av de resultat, vartill de i det föregående redovisade utredningarna kommer, kartlägga återstående olikheter mellan kommunformerna och förbereda deras avlägsnande, att utarbeta och framlägga förslag om stads, köpings och landskommuns ersättande med en enda typ av borgerliga primärkommuner samt att verkställa en allmän genomgång av gällande lagstiftning i syfte att utrensa eller neutralisera de stadganden, som anknyter till den i kommunallagstiftningen hittills upprätthållna uppdelningen av de borgerliga primärkommunerna i olika typer. Vidare bör frågorna om avskaffande av municipalsamhällsinstitutet omgående utredas.

Att problemet om en enhetlig kommunform icke tidigare lösts behöver enligt de sakkunnigas uppfattning icke påverka sammansmältningförloppet för de kommunblock, i vilka blott landskommuner eller blott landskommuner och köpingar ingår. Däremot kan det antagas, att denna olösta fråga på olika sätt kommer att försvåra och fördröja sammanläggningar inom kommunblock i vilka städer ingår. Särskilt blir detta fallet beträffande block med magistratsstäder. Även ovissheten om hur avvecklingen av städernas särskilda rättigheter och skyldigheter skall ske kan här bli ett återhållande moment. Beträffande block med landsrättsstäder torde problemen i regel om än icke alltid ställa sig enklare särskilt om, såsom bör vara möjligt, frågan om kommunalborgmästarämbetets avveckling snabbt kan lösas.

Slutligen framhåller de sakkunniga, att det skulle stå i överensstämmelse med frivilliglinjen om Kungl. Maj:t under reformens fortgång villfar en stads begäran om återkallande av sina stadsrättigheter, därest staden finner en sådan åtgärd ägnad att påskynda en slutlig sammansmältning inom sitt kommunblock.

Remissyttrandena

Utredning rörande frågan om enhetlig kommunform motsätter sig endast några få remissorgan. Däremot är meningarna mera delade när det gäller frågan, huruvida en sådan utredning bör tillsättas nu samt om den bör föregås av ett principuttalande av riksdagen eller om den bör göras helt förutsättningslös.

Bland de centrala ämbetsverken avstyrker *socialstyrelsen*, *statskontoret*, *statistiska centralbyrån* och *överstyrelsen för yrkesutbildning* de sakkunnigas förslag i detta avseende.

Socialstyrelsen anser avsevärd risk föreligga för att en sammankoppling av denna fråga med kommunindelningsfrågan kommer att fördröja genomförandet av en ny kommunindelning och förordar därför att frågan upptages vid senare tidpunkt.

Statskontoret framhåller att statsmakterna ännu icke tagit ställning till olika utredningar, vilka haft i uppdrag att behandla frågor, som har direkt eller indirekt samband med spörsmålet om en enhetlig kommuntyp. I några fall föreligger för övrigt ännu ej utredningsresultaten. Med hänsyn härtill och då indelningssakkunniga föreslagit tillsättandet av en ny, allsidig utredning i frågan finner statskontoret övervägande skäl tala för att med riksdagens prövning av spörsmålet om en enhetlig kommuntyp tills vidare får anstå.

En annan inställning har *kammarkollegiet*, som menar att även om tiden ännu icke är inne att besluta om införande av enhetlig kommuntyp, någon avgörande invändning icke torde kunna resas mot de sakkunnigas ställningstagande i denna del. Det synes kollegiet angeläget, att Kungl. Maj:t och riksdagen vid blivande lagstiftning inom hithörande områden söker eliminera eller minska de reella olikheterna mellan lands- och stadskommuner.

Byggnadsstyrelsen tillstyrker att en utredning tillsättes för att närmare behandla de problem som hänger samman med införandet av en enhetlig kommuntyp.

Övriga centrala ämbetsverk har inte särskilt uttalat sig i denna fråga.

Länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge och Norrbottens län ger klart uttryck åt uppfattningen, att frågan om enhetlig kommunform nu bör underställas riksdagen för principuttalande.

Även *länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Göteborgs och Bohus, Västmanlands och Gävleborgs län* ansluter sig i princip till tanken på en enhetlig kommuntyp samt tillstyrker att utredning snarast tillsättes. De framhåller också att införandet av en enhetlig kommuntyp skulle underlätta den föreslagna reformen.

Försiktigare uttalar sig *länsstyrelsen i Uppsala län*, som visserligen anser en sådan övergång ligga i utvecklingens riktning och tillstyrker att erforderliga utredningar för förberedande härav vidtages men som framhåller att man bör skynda långsamt, då reformen torde behöva tid att mogna ytterligare.

Länsstyrelserna i Skaraborgs och Jämtlands län inskränker sig till att tillstyrka, att frågan närmare utredes.

Ytterligare utredning med betoning av att denna bör göras förutsättningslös och sålunda ej bindas av något principuttalande av riksdagen förordas av *länsstyrelserna i Östergötlands, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Västernorrlands och Västerbottens län*.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län lämnar följande motivering.

Länsstyrelsen anser att denna fråga snarast möjligt bör utredas men håller före att det för närvarande saknas tillräckligt underlag för ett principuttalande. Även historiska skäl synes tala för att man tar försiktigt på frågan. Det torde ej heller enligt länsstyrelsens uppfattning vara erforderligt med ett uttalande av denna innebörd från riksdagens sida för genomförande av

kommunindelningsreformen i huvudsaklig anslutning till det föreliggande förslaget.

Länsstyrelsen i Kronobergs län uttalar att frågan icke torde vara av större betydelse, men historiska och traditionella skäl talar för att man icke i onödan tager bort de nuvarande kommuntyperna.

Kommunförbunden har i denna fråga olika uppfattningar.

Svenska landskommunernas förbund tillstyrker utredning utan dröjsmål och anför i anslutning härtill.

Grundläggande för de sakkunnigas förslag till ändrad indelning är centralortsidén, d. v. s. att varje samarbetsområde och därmed också varje blivande storkommun skall byggas upp kring en för området central tätort. Strukturellt blir därför alla kommuner av samma typ oavsett hur de benämnas. Stadsegenskapen kommer inte i och för sig att kunna tillförsäkra tätortställning av centralort för den nya kommunbildningen. Indirekt visar detta att tanken att särskilda kommuntyper skulle behövas för vissa slag av tätorter inte längre är sakligt grundad. Tvärtom kan det, såsom de sakkunniga anført, befaras, att bibehållandet av äldre kommuntyper av olika skäl kommer att försvåra och fördröja genomförandet av en ny kommunindelning.

Svenska stadsförbundet säger sig vara medvetet om, att ett genomförande av den föreslagna kommunreformen kan komma att aktualisera frågan om en enhetlig kommuntyp, men förklarar sig icke beredd att till alla delar ansluta sig till de bedömningar och den argumentation, som dikterat de sakkunnigas ställningstaganden. Enligt förbundets uppfattning bör frågan om en enhetlig kommuntyp vid härför lämplig tidpunkt bli föremål för en förutsättningslös utredning.

Endast omkring 150 kommuner har särskilt deklarerat sin uppfattning i denna fråga och ungefär hälften av dem är städer.

Omkring 50 av nämnda kommuner tillstyrker, att frågan nu underställes riksdagen för principuttalande och att en sammanfattande utredning verkställs. Bland dessa kommuner ingår endast fyra städer.

Drygt 60 kommuner — huvudsakligen städer och några köpingar — avstyrker att principbeslut fattas på detta stadium. Ett 50-tal av dem har dock angivit att de ej har något att erinra mot att en förutsättningslös utredning göres.

Ytterligare ett 40-tal kommuner har mera kortfattat anført att de tillstyrker vidare utredning.

Departementschefen

De riktlinjer som de sakkunniga föreslagit för genomförandet av en ny kommunindelning skiljer sig i flera avseenden från dem som tillämpades vid den av 1946 års riksdag beslutade indelningsreformen. Medan 1946 års riksdagsbeslut innebar en tvångsvis genomförd nyindelning föreslår de sakkunniga nu åtgärder för att genom kommunernas frivilliga medverkan

få indelningsändringar till stånd. I detta avseende är förslaget sålunda mindre långtgående. Däremot har målet för det slutliga resultatet satts åtskilligt högre än vad kommunindelningsreformen siktade till. Som den mest genomgripande skillnaden betraktar jag då tanken att mera allmänt söka förena tätort och glesbygd till kommuner, som utgör från näringsgeografisk synpunkt sammanhållna regioner.

I remissyttrandena har förslaget att låta en indelningsreform växa fram genom åtgärder, som bygger på kommunernas frivilliga medverkan, den s. k. frivilliglinjen, vunnit klar anslutning även om röster inte saknas för att ingripande i stället bör ske genom tvingande bestämmelser.

För egen del har jag också kommit till uppfattningen att tvångsåtgärder i nuvarande läge inte är påkallade. Skälen härför är flera. Som jag framhållit i det föregående synes indelningsändringar böra övervägas i de fall då interkommunalt samarbete eljest skulle erfordras i sådan omfattning att det skulle intaga en dominerande plats i den kommunala förvaltningen. Från de synpunkter statsmakterna i första hand har att beakta skulle dock ett lämpligt organiserat och väl avvägt samarbete mellan kommunerna i och för sig vara tillräckligt. Vad man vinner genom ett totalt samgående mellan kommuner i dylika fall är främst att de kommunala organen får bättre möjligheter till samlad överblick och bedömning i fråga om kommunalpolitikens inriktning. Indelningsändringen framstår därför främst som liggande i kommunernas eget intresse. Det synes då också rimligt att låta kommunerna själva få avgörande inflytande i valet mellan samarbete och sammanläggning. Ett annat skäl är att förutsättningarna för friktionsfritt samarbete inom en nybildad kommun måste vara väsentligt större när frågan om sammanläggning fått mogna så att den bäres upp av en allmän övertygelse bland kommunmedlemmarna rörande fördelarna härav. Denna mognadsprocess kan behöva olika lång tid i olika kommuner. Av remissyttrandena synes dock framgå att man på åtskilliga håll är beredd att redan nu ingå i allvarliga överväganden om sammanläggning. Även detta synes utgöra ett skäl för att gå försiktigt fram från statsmakternas sida.

Den avgörande betydelse jag sålunda vill tillmäta kommunernas egen inställning till denna fråga får emellertid konsekvenser i andra avseenden. Som jag nyss nämnt överväger ett betydande antal kommuner frågan om sammanläggning och ansökningar om sammanläggning av dessa kommuner är att vänta under de närmaste åren oavsett om några åtgärder nu vidtages från statsmakternas sida eller ej. Det är vidare uppenbart att en allsidig prövning icke kan verkställas i dessa ärenden, såvida icke varje sammanläggnings följdverkningar för kommunindelningen i övrigt inom det aktuella området är klarlagda. En sådan utredning synes knappast kunna ske annat än i samband med upprättandet av en fullständigt plan för lösning av samtliga indelningsproblem, som föreligger eller kan väntas uppkomma.

Vid en dylik planering gäller det att söka finna principer för ny kommun-

bildning, som dels mera allmänt ger kommunerna de personella, ekonomiska och organisatoriska resurser som fordras för att tillhandahålla en god kommunal service, dels bygger på intressegemenskap mellan kommunmedlemmarna och dels kan väntas bli bestående.

De sakkunniga har ansett att alla dessa synpunkter blir bäst tillgodosedda om kommunerna byggs upp kring centralorter och omfattar från näringsgeografisk synpunkt avgränsade områden kring centralorterna. En kommun som sammanfaller med en dylik region skulle, om den är av tillräcklig storlek, inrymma flertalet av de anordningar, som bör ingå i den kommunala verksamheten, den skulle hållas samman av en spontan intressegemenskap kring centralorten och den skulle ge utrymme för ett differentierat näringsliv, som kan utgöra grunden för en stabiliserad befolkningsmässig och ekonomisk utveckling.

Den av de sakkunniga sålunda förordade centralorts- och regionprincipen är ett utflöde av samma tankegångar, som kommit till uttryck vid annan samhällelig planeringsverksamhet. Jag vill erinra om beslutet av 1952 års riksdag angående åtgärder för näringslivets lokalisering (prop. 1952: 127), enligt vilket en försöksverksamhet skulle igångsättas och frågan därvid angripas enhetligt för stadsbygd och landsbygd. Den lokaliseringsplanering, som bedrivs under denna försöksverksamhet, bygger i stort sett på samma principer som de nu föreslagna. I huvudsak samma principer tillämpas vid den planering för högstadieorganisationen inom grundskolan, som sedan flera år pågått över hela landet. På båda dessa för den kommunala verksamheten väsentliga områden är principen sålunda redan godtagen och en ny kommunindelning efter andra principer skulle begränsa möjligheterna till samordning i avseende å dessa områden.

I några remissyttranden har centralorts- och regionprincipen bestämt avisats och ett huvudargument har därvid varit att intressemötsättningar mellan centralorten och övriga delar av kommunen skulle hindra eller försvåra en kommunalpolitik, som tillgodoser de olika delarna av kommunen. Dessa farhågor synes mig betydligt överdrivna. Som de sakkunniga påvisat utvecklas intressegemenskap mellan centralorten och dess omland bl. a. i ekonomiskt och kulturellt avseende. Centralorten tillhandahåller omlandet service, som omlandets befolkning spontant utnyttjar. Å andra sidan är centralorten beroende av omlandets efterfrågan av varor och tjänster liksom t. ex. dess möjligheter att tillhandahålla platser för rekreation och fritidsbebyggelse. Centralortens invånare kan f. ö. antagas till icke obetydlig del bestå av inflyttade från omlandet, eftersom olika undersökningar visat att flyttningsrörelserna från landsbygden i väsentlig utsträckning går till närliggande tätort. Vidare blir det i takt med kommunikationsmöjligheternas förbättring allt vanligare att arbetsanställning i centralorten förenas med bosättning på landsbygden. Även utflyttning från centralorterna till bostad på landsbygden förekommer.

De många gemensamma intressen, som finns i en region tar sig dock inte alltid uttryck i kommunalpolitiken. Jag vågar påstå att detta många gånger bottnar i bristande vilja eller förmåga att se problemen i stort och till helhetens bästa. Även om bevekelsegrunderna är goda kan ambitionerna i varje kommun skymma det gemensamma intresset. Jag är dock angelägen betona, att detta säkerligen inte är en vanlig företeelse. Tvärtom har, såsom de sakkunniga framhållit, regionsamhörigheten och behovet av regionalt samarbete mer och mer satt sin prägel på det kommunala handlandet. Inte minst remissyttrandena i den nu föreliggande frågan har bestyrkt att så är fallet.

En del landskommuner har uttalat allvarliga bekymmer för att en kommunindelning enligt centralorts- och regionprincipen skulle påskynda landsbygdens avfolkning. Jag har i det föregående i samband med de skäl, som från lokaliseringpolitiska synpunkter talar för en ny kommunindelning, givit till känna en annan uppfattning. Ett medel att stärka landsbygdens näringsliv borde vara att samla resurserna till systematisk utbyggnad av vissa orter. I likhet med bl. a. länsstyrelsen i Kristianstads län vill jag framhålla, att vådorna från kommunal synpunkt av den nu fortgående utvecklingen skulle bli mindre genom en princip för kommunindelning, som går ut på att sammanföra avfolkningsbygder med växande tätorter.

Som de sakkunniga föreslagit och flertalet remissorgan tillstyrkt förordar jag därför såsom en första utgångspunkt vid planeringen, att kommunerna såvitt möjligt skall utgöras av i näringsgeografiskt hänseende sammanhängande regioner.

Från denna utgångspunkt blir invånarantalet i många fall endast av sekundär betydelse. En riktpunkt även i detta avseende måste emellertid av olika skäl uppställas. Därvid torde på grunder, som angivits av de sakkunniga, endast en önskvärd minsta storlek kunna preciseras. De sakkunnigas förslag att som riktpunkt i fråga om minsta befolkningsunderlag sättes 8 000 invånare har liksom motiveringarna härför godtagits i flertalet yttranden. För egen del kan jag ansluta mig till denna bedömning. Jag betraktar det också som naturligt, att den framtida sannolika befolkningsutvecklingen därvid skall beaktas. Eftersom bedömningar i detta avseende icke anses kunna göras med något större mått av säkerhet för längre tid än en 15-årsperiod, synes det lämpligt att hänsyn tages till den sannolika utvecklingen fram till år 1975. Ett minsta befolkningsunderlag i varje kommun av 8 000 invånare år 1975 förordar jag därför som en andra utgångspunkt vid planeringen.

När jag i det föregående talat om utgångspunkter vid planeringen så ligger däri ett ställningstagande, att principerna inte kan göras helt undantagslösa. Avvikelser bör dock begränsas till sådana fall då speciella förhållanden föreligger.

Som de sakkunniga framhållit föreligger inom stockholms-, göteborgs-

och malmöregionerna så speciella förhållanden att angivna principer icke torde vara tillämpliga över huvud taget. Jag har därför denna dag utverkat Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla en utredning för att behandla vissa indelningsfrågor inom dessa regioner. Denna utredning kommer dock såvitt rör kommunindelningen att begränsas till frågor om sammanläggning av vissa kommuner med Göteborg och Malmö. Övriga kommunindelningsfrågor i göteborgs- och malmöregionerna liksom den kommunala indelningen i stockholmsregionen torde få lösas efter andra principer men i samma ordning som jag i det följande ämnar förorda för planeringen i övrigt inom landet.

Speciella förhållanden kan i vissa fall motivera modifikationer i centralorts- och regionprincipen. Erfarenhetsmässigt kan sägas att åtskilliga andra regioncentra än de nyss nämnda tre största städerna har ett vidsträckt omland. Särskilt gäller detta om flera residensstäder och andra större städer. En konsekvent tillämpning av principen skulle därför leda till att av dessa centralorter komme att bildas både till areal och folkmängd mycket stora kommuner, som även innefattade mindre centra ute i omlandet. Om man av olika anledningar vill undvika detta, kan en framkomlig väg vara att göra en uppdelning på så sätt, att en mindre ort utväljes som centralort för en kommunbildning, trots att ortens eget omland ger otillräckligt underlag. En förutsättning bör emellertid vara att den valda centralorten kan tillföras ytterligare områden, så att erforderligt befolkningsunderlag uppnås, och att orten har ett godtagbart kommunikationsläge för befolkningen i dessa senare områden. Uppdelningen bör vidare strängt hålla sig inom den stora centralortens omlandszon så att ett samgående inom hela regionen är möjligt, därest utvecklingen skulle ge anledning till detta. Som allmän regel bör också gälla att uppdelningen icke skall göras så att kommungränser skär en befintlig eller planerad sammanhängande bebyggelse.

I vissa remissyttranden har uppdelning av en större centralortsregion förordats bli gjord på så sätt, att landsbygdsdelen sammanföres till en eller flera kommuner. Som motivering för en sådan indelning har angivits befarade motsättningar mellan lätorts- och glesbygdsintressen, om även centralorten skall ingå. Eftersom jag, såsom framgått av det föregående, hyser uppfattningen att intressegemenskapen i en region i flertalet fall torde vara starkare än motsättningarna, är jag inte beredd att i princip förorda en sådan lösning. Förutsättningar för fruktbart samarbete inom samma kommun mellan områden av olika struktur förutsätter dock att insikten om de gemensamma intressena hunnit mogna. I vissa fall, där sådana förutsättningar icke föreligger, kan det visa sig lämpligt att som en etapp på vägen mot en ändamålsenlig kommunindelning genomföra sammanläggningar av nu berörd art. Vid planeringen bör dock det slutliga målet angivas.

Olika remissorgan har framhållit att centralorts- och omlandsaspekterna

ej kan få vara så bindande att inte även andra faktorer kan beaktas. I vissa fall beror dessa invändningar uppenbarligen på missuppfattning rörande principens innebörd. Självfallet måste såsom en länsstyrelse påpekar faktorer som avstånd, kommunikationsmöjligheter o. s. v. spela stor roll vid bedömningen av lämplig kommunindelning men så blir fallet just genom tillämpning av en princip som går ut på att till en kommun sammanföra den befolkning, för vilken samma centralort är det spontana resmålet. Emellertid kan olika andra omständigheter tänkas föreligga som måste tillmätas betydelse i denna fråga. I de fall dylika omständigheter efter ingående överväganden anses böra föranleda modifikationer bör sådana också kunna göras.

En fråga av principiell vikt är den av lantmäteristyrelsen berörda, huruvida planeringen skall bygga på de nu dominerande centralorterna och det nuvarande läget i övrigt eller om t. ex. lokaliseringpolitiska målsättningar skall få inverka. Jag ser saken så att även här den sannolika framtida utvecklingen måste bedömas. Därest det på grund av kända planer angående industriell utbyggnad e. dyl. framstår som sannolikt att ändringar kommer att inträda i den nu rådande relationen mellan centralorterna bör hänsyn tagas härtill. Rör det sig däremot om mera löst grundade antaganden torde största försiktighet böra iakttas. Även för nu berörda fall gäller att planeringen bör utformas så att en smidig anpassning kan ske, därest utvecklingen inte blir den förutsedda.

Undantag i vad avser riktpunkten för lägsta befolkningsunderlag anser jag i likhet med de sakkunniga bli nödvändiga bl. a. inom områden med gles befolkning och stora avstånd. En region med positiv befolkningsutveckling bör vidare kunna utgöra underlag för en kommun även om det uppställda invånarantalet inte kan beräknas föreligga år 1975 men väl inom inte alltför lång tid därefter. Också andra förhållanden än de nu nämnda kan motivera att ett lägre befolkningstal godtages. Trots att jag, som tidigare framhållits, betraktar riktpunkten för lägsta invånartal som sekundär i förhållande till regionsynpunkterna vill jag framhålla, att avsevärda underskridanden bör ske endast om synnerligen starka skäl föreligger.

En ny kommunindelning enligt nu angivna principer kommer att få till följd att judiciell indelning och olika administrativa indelningar skulle få ändras för att dessa indelningar fortfarande skall kunna bygga på kommunindelningen. Bl. a. skulle länsindelningen få jämkas i vissa fall. Då emellertid ett flertal av dessa indelningar är under utredning — så är numera fallet även beträffande domkretsindelningen för underrätterna i riket — underlättas möjligheterna till fortsatt anpassning. Enligt min uppfattning bör övriga indelningar påverka nya kommunbildningar endast i så måtto att vid valet mellan i övrigt nära nog likvärdiga alternativ anslutningen till en länsgräns eller annan indelningsgräns kan bli ett avgörande argument. Jag delar nämligen de sakkunnigas uppfattning att kommunindelningen i första hand

bör bestämmas av de principer, som med hänsyn till kommunernas uppgifter och funktioner måste anses mest ändamålsenliga.

Det synes naturligt att länsstyrelserna får i uppdrag att var och en i sitt län leda planeringsarbetet och att arbetet bedrivs i samråd med kommunerna och myndigheter på länsplanet. Sålunda bör t. ex. med hänsyn till den vikt det har för kommunernas verksamhet att den pågående skolplaneringen i görligaste mån samordnas med planeringen för kommunindelningen, samråd med läns skolnämnden upptagas på ett tidigt stadium. Med länsstyrelse i angränsande län bör kontakt tagas i frågor, som berör förhållanden i anslutning till länsgränser. Vid ställningstaganden som kan leda till ändring av länsgränsen bör samråd ske även med landstingens förvaltningsutskott. Därutöver bör länsstyrelsen självfallet upptaga det samråd, som länsstyrelsen i övrigt finner erforderligt för frågornas belysning.

Ett första moment i planeringsarbetet måste bestå i statistiska och näringsgeografiska undersökningar med insamlande och sammanställande av data, som är ägnade att belysa de regionala förhållandena och den sannolika befolkningsutvecklingen i olika områden, samt undersökningar rörande den spontana kontaktinriktningen. Det är angeläget att detta arbete i de tveksamma fallen bedrivs på bredast möjliga bas.

Med ledning av sålunda framtaget material får såsom ett andra moment i planeringsarbetet gränsdragningen för lämpliga kommunbildningar ske efter samråd med kommunerna och berörda länsorgan. Enligt mina tidigare ställningstaganden bör gränsdragningen, såvida ej skäl till undantag föreligger, på lämpligt sätt anpassas till en centralortsregion under beaktande av kraven i fråga om folkmängd.

I likhet med de sakkunniga anser jag naturligt att planeringen i första hand går ut på att sammanföra hela kommuner till kommunblock. Därest en avgjort bättre lösning skulle vinnas genom att någon kommun delas bör detta kunna ske, varvid dock församlingsgränserna bör följas. Delning av församling bör inte planeras i detta sammanhang utan eventuellt uppkommande sådana frågor utredas i samband med ansökan om indelningsändring.

Som jag förut framhållit finner jag önskvärt att planeringen ges ett visst mått av fasthet. Den av de sakkunniga i detta syfte föreslagna lagen om kommunala samarbetsnämnder har visserligen i princip tillstyrkts i flertalet remissyttranden men även avstyrkts i betydande utsträckning, bl. a. av fem länsstyrelser och omkring 300 kommuner. Åtskilliga av dem som avstyrkt har dock motiverat sitt ställningstagande endast i vad avser inrättandet av obligatoriska samarbetsnämnder samt framhållit som det väsentliga, att plan för indelningen upprättas. Med hänsyn härtill synes mig föreskrifter endast böra ges därom, att länsstyrelsen för varje län skall upprätta en plan för den med beaktande av befolkningsförhållandena och den ekonomiska utvecklingen ävensom av de kommunala förvaltningsuppgifternas omfattning och beskaffenhet samt förhållandena i övrigt lämpligaste indelningen av

länet i kommuner. För att planerna skall bli tillräckligt auktoritativa och länsstyrelserna vid planeringen inte vara absolut bundna av länsgränserna, synes planerna böra fastställas av Kungl. Maj:t.

En sådan av Kungl. Maj:t fastställd plan för kommunindelningen måste givetvis bli vägledande för kommande ansökningar om indelningsändringar. I och för sig bör visserligen intet hindra att Kungl. Maj:t i ett enskilt indelningsärende frångår planen men detta bör endast förekomma undantagsvis, om så anses påkallat av utvecklingen i de av indelningsändringen berörda kommunerna eller av andra särskilda skäl. En sammanläggning av blott en del av de kommuner, som enligt planen skulle bilda en storkommun, bör därvid inte betraktas som ett frångående av planen utan som en etapp i förverkligandet av denna. Planerna bör hållas ständigt aktuella genom att ändringar däri vid behov företages i förut angivna ordning. Planerna synes också i viss utsträckning kunna tjäna som underlag för den bedömning i sammanläggningsärende som skall äga rum jämlikt 3 § indelningslagen.

Med den betydelse som den här förordade planeringen skulle få för kommande ansökningar om ändring i kommunindelningen, synes det riktigtast att bestämmelser om planeringen upptages i indelningslagen. Det måste i själva verket betecknas som en allvarlig brist i lagen att där icke upptagits regler för åstadkommande av en grund för prövning av ansökan om indelningsändring även med hänsynstagande till följdverkningarna för andra än de av ändringen direkt berörda kommunerna. Jag föreslår därför, att förut angivna föreskrifter intages i indelningslagen i en särskild paragraf, betecknad 2 a §. Lagändringen bör, bl. a. för att den därav föranledda planeringen skall kunna samordnas med skolplaneringen, träda i kraft snarast möjligt. Förslag till kommunindelningsplan bör av länsstyrelsen insändas till Kungl. Maj:t senast den 31 december 1962. Kungl. Maj:t bör dock få möjlighet att besluta om undantag. Främst avses att möjliggöra att storstadsområdena undantages från planeringen. I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning.

Man bör kunna förvänta att på nu angivna sätt åstadkomna planer för kommunindelning blir incitament för önskvärt samgående mellan kommuner. Vidare bör kunna förutsättas att planeringen kommer att verka vägledande också för det interkommunala samarbetets inriktning. I åtskilliga kommunblock torde kommunerna redan från början finna det förenligt med sina intressen att utse en samarbetsnämnd för att få ett forum för överläggningar i gemensamma angelägenheter. Länsstyrelsen bör med uppmärksamhet följa utvecklingen i detta avseende och taga initiativ till bildande av samarbetsnämnder.

De frivilligt inrättade samarbetsnämndernas sammansättning och arbetsuppgifter bör naturligen bestämmas av kommunerna själva. Härvid bör dock

vad de sakkunniga därutinnan anfört kunna vara till viss ledning. I de fall en nämnd inte får till omedelbar uppgift att förbereda ett totalt samgående bör den kunna ägna uppmärksamhet åt möjligheterna för kommunerna inom blocket till samverkan på annat sätt samt avgiva förslag och yttranden i dylika frågor. Det synes naturligt att samarbetsnämnderna även av statliga myndigheter utnyttjas som remissorgan, i synnerhet i investeringsfrågor, som kan vara av betydelse för samtliga kommuner i ett kommunblock, och att samarbetsnämndernas remissyttranden tillmätes särskild vikt. För nämndens arbetsmöjligheter och auktoritet torde det vara väsentligt att till ledamöter i nämnden utses kommunalmän i framskjuten ställning. Samarbetsnämndens verksamhet för ett stegvis utbyggt interkommunalt samarbete bör kunna stärka samhörigheten mellan kommunerna och möjliggöra en smidig övergång till en planerad kommunsammanläggning.

Interkommunalt samarbete torde i vissa fall bli erforderligt även mellan andra kommuner än dem som ingår i samma block. Men om fråga uppkommer om bildande av kommunalförbund, som icke skulle vara förenligt med strävandena till samverkan inom kommunblocket, torde förbundet merendels icke uppfylla det i 21 § kommunalförbundslagen ställda kravet på allmänt gagn.

För att sammansmältningen av kommunerna inom ett block skall underlättas, har de sakkunniga förordat att ett principbeslut fattas om att 1953 års kommunallag skall ändras så att den kommer att avse en enhetlig typ av primärkommuner. De finner en sådan åtgärd stå i överensstämmelse med såväl det hittillsvarande utvecklingsförloppet som de förordade principerna för kommunbildning. För egen del anser jag i likhet med de flesta remissinstanserna, som uttalat sig i frågan, att, innan något ställnings-tagande sker, en utredning bör göras rörande alla de med införandet av en enhetlig kommuntyp sammanhängande problemen.

Kungl. Maj:t torde framdeles böra för riksdagen redovisa, i vad mån av statsmakterna i förevarande sammanhang beslutade åtgärder lett till utveckling av interkommunalt samarbete och sammanläggning av kommuner, samt underställa riksdagens prövning, huruvida åtgärderna visat sig tillfyllest. Det kan övervägas att anpassa ikraftträdandet av blivande beslut om sammanläggning så att extra val om möjligt undviks eller kan förläggas till år, då val till andra kammaren äger rum. Då det kan förutsättas att åtskilliga sammanläggningar icke kan komma till genomförande förrän i anslutning till 1966 års kommunalval, synes redovisningen för riksdagen böra ske till 1967 års riksdag.

De av indelningssakkunniga upplagna frågorna om skattelindringsbidrag och om ett av statsmedel finansierat övergångsbidrag torde få upptagas till behandling av chefen för finansdepartementet.

IV. Departementschefens hemställan

På grund av vad jag i det föregående anfört hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att

1) antaga det inom inrikesdepartementet upprättade förslaget till *lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning*; samt

2) godkänna av mig förordade principer för uppgörande av planer för kommunindelning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Bertil Segerfalk