

Nr 1

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner ävensom i ämnet väckta motioner.

Till konstitutionsutskottets handläggning har båda kamrarna den 1 november 1961 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 180, däri Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden den 13 oktober 1961, föreslagit riksdagen att *dels* antaga nedan intagna, vid propositionen fogade förslag till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, *dels ock* godkänna av föredragande departementschefen förordade principer för uppgörande av planer för kommunindelning. Sedermera har riksdagen beslutat uppskjuta behandlingen av propositionen till 1962 års riksdag.

Beträffande de skäl som ligger till grund för Kungl. Maj:ts förslag får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet.

I samband med propositionen har utskottet förehaft följande i anledning av propositionen vid 1961 års riksdag väckta, till utskottet hänvisade motioner, vilkas behandling uppskjutits till 1962 års riksdag, nämligen:

motionerna inom första kammaren

nr 708 av herr Edström,

nr 709 av herr Spetz,

nr 710 av herr Wårnberg,

nr 713 av herr Andersson, Axel Johannes, m. fl.,

nr 714 av herr Hagberg m. fl. och

nr 715 av herr Johansson, Ivar, m. fl., såvitt denna motion avser under punkterna I och II b) framställda yrkanden, ävensom

motionerna inom andra kammaren

nr 853 av herr Nelander,

nr 854 av herr Nyberg m. fl.,

nr 857 av herr Berg,

nr 858 av herr Hamrin i Kalmar m. fl.,

nr 859 av herr Heckscher m. fl. och

nr 860 av herr Hansson i Skegrie m. fl., såvitt denna motion avser under punkterna I och II b) framställda yrkanden.

Utskottet har i samband med propositionen jämväl förehaft följande till utskottet hänvisade motioner, nämligen

dels de vid 1961 års riksdags vårsession väckta motionerna nr 14 inom första kammaren, av herr Ferdinand Nilsson m. fl., och nr 24 inom andra kammaren, av herr Svensson i Vä m. fl., vilkas behandling likaledes uppskjutits till 1962 års riksdag,

dels ock de vid 1962 års riksdag väckta

motionerna inom första kammaren

nr 244 av herr Nilsson, Yngve,

nr 246 av herrar Öhman och Lager samt

nr 385 av herr Kaijser ävensom

motionerna inom andra kammaren

nr 247 av herrar Nilsson i Bästekille och Turesson samt

nr 299 av herr Hagberg m. fl.

Följande yrkanden har framställts i förevarande motioner, nämligen:

i de likalydande motionerna I: 715 och II: 860, såvitt avser under punkterna I och II b) framställda yrkanden, att riksdagen måtte avslå propositionen samt i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t måtte skyndsamt utreda olika möjligheter till stärkande av den kommunala självstyrelsen i enlighet med vad i motionerna anförts;

i de likalydande motionerna nr I: 709 och II: 854 att riksdagen måtte 1) avslå propositionen, 2) i skrivelse till Kungl. Maj:t begära en utredning angående en lämplig fördelning av olika huvudmannaskap mellan stat, landsting och kommuner och att i samband därmed även en översyn göres av landstingens organisation samt 3) uttala att frågan om en ny kommunindelning tas upp till förnyat övervägande efter det att den under 2) begärda utredningen verkställdes och föranlett beslut;

i de likalydande motionerna nr I: 14 och II: 24 att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa dels att den vid tidpunkten för motionernas väckande pågående utredningen om ändrad kommunindelning skulle erhålla i uppdrag att även förutsättningslöst ompröva fördelningen av uppgifter mellan stat, landsting och primärkommuner under särskilt beaktande av uppgifter som lämpligen borde överflyttas från primärkommuner till staten, ev. landstinget, och dels att i avvaktan på fastställande av de kommunala uppgifternas omfattning måtte med långsiktig planering för kommunala indelningsändringar anstå, då införande av enhetsskolans högstadium enligt statsmakternas intentioner som regel icke erfordrar ändring av kommunindelningen och även i övrigt anledning till forcering av sådan planläggning icke torde föreligga;

i de likalydande motionerna nr I: 244 och II: 247 att riksdagen måtte besluta uppskjuta frågan om en översyn av rikets indelning i primärkommu-

ner tills större klarhet vunnits i ännu ej avgjorda eller utredda frågor, vilka är av vital betydelse för en ny kommunindelning;

i de likalydande motionerna nr I: 714 och II: 859

»A. att riksdagen måtte

1. antaga det vid propositionen fogade förslaget till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning med den ändring att 2 a § erhåller följande lydelse:

För varje län skall finnas en av länsstyrelsen 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. Där särskilda skäl tala för att enskilda kommuner ej lämpligen böra infogas i ett regionområde, skall hänsyn härtill tagas. Vidare skall iakttagas, att landsbygdsområden såvitt möjligt böra sammanföras med varandra kring mindre tätorter och icke annat än i särskilda fall läggas samman med större städer.

Innan förslag till sådan plan eller ändring därav upprättas av länsstyrelsen, skall denna hava samråd med företrädare för kommunerna och de av kommunindelningsfrågor särskilt berörda myndigheterna i länet. Länsstyrelsen skall före fastställandet bereda kommunerna och landstingens förvaltningsutskott tillfälle att inom 3 månader inkomma med yttrande över förslaget.

2. i skrivelse till Kungl. Maj:t

a) hemställa, att Kungl. Maj:t måtte snarast låta verkställa utredning och för riksdagen framlägga förslag rörande vilka förvaltningsuppgifter, som kan och bör avlyftas primärkommunerna;

b) hemställa, att Kungl. Maj:t måtte, med utgångspunkt från principen att kommunerna ej skall belastas med kostnader över vilka de ej har någon bestämmanderätt, snarast låta verkställa utredning och för riksdagen framlägga förslag om hur kostnaderna för förvaltningsuppgifterna skall fördelas mellan stat, landsting och primärkommuner;

c) uttala, att enligt riksdagens mening Kungl. Maj:t icke bör för närvarande taga ställning till frågan, huruvida och när nya förslag skall föreläggas riksdagen i kommunindelningsfrågan;

B. eller att, därest förslagen under A. icke vinner bifall, riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 180.»;

i de likalydande motionerna nr I: 713 och II: 858 1) att riksdagen vid sin behandling av propositionen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära en sådan översyn av de lagar och andra bestämmelser som reglerar den kommunala verksamheten att en anpassning sker till de nya förhållanden som kommer att gälla efter en revision av rikets indelning i primärkommuner, 2) att den i övergångsbestämmelserna till 2 a § angivna datumgränsen den

31 december 1962 förskjutes så mycket att länsstyrelserna får tillräcklig tid att förarbeta och färdigställa indelningsplanerna samt att riksdagen uttalar att dispensgivningen från datumgränsen tillämpas med generositet samt 3) att riksdagen i denna skrivelse även ville ge till känna vad som i övrigt anförts i motionerna beträffande åtgärder, ägnade att inom ramen för en ny kommunindelning skapa förutsättningar för en effektivt fungerande kommunal självstyrelse med bevarat och förstärkt medborgarinflytande i fråga om kommunens angelägenheter;

i de likalydande motionerna nr I: 708 och II: 853 att riksdagen vid sitt ställningstagande till propositionen måtte beakta i motionerna anförda synpunkter angående storleken av minsta befolkningsunderlaget för kommunblocken, lokaliseringens politikens inriktning samt länsstyrelsernas samråd med andra myndigheter vid planeringsarbetet;

i motion nr I: 385 att riksdagen för sin del måtte antaga en fristående författning av kommunallags natur, som dels reglerar den ordning i vilken områden vilka ur geografiska, näringsgeografiska och andra synpunkter lämpar sig som territoriellt underlag för nya kommuner bör fastställas, dels bemyndigar kommuner tillhörande dylika områden att tillsätta samarbetsnämnder av i motionen angivet slag ävensom att konstitutionsutskottet måtte utarbeta härför erforderliga lagbestämmelser;

i motion nr I: 710 att riksdagen vid behandlingen av propositionen måtte besluta uttala, att några påtryckningsåtgärder från statsmakternas sida ej får vidtagas i syfte att inskränka frivilligheten vid inträde i såväl nya kommunbildningar som samarbetsnämnder;

i de likalydande motionerna nr I: 246 och II: 299 att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att Kungl. Maj:t låter utreda frågan om ökat medborgarinflytande över den kommunala verksamheten genom val av stadsdels- respektive kommundelsråd och inkomma med härav föranledda preciserade förslag, även innefattande nödvändiga förändringar av gällande kommunallag; samt

i motion nr II: 857 att i 1932 års lag om stads och landsbygds förenande i judiciellt avseende måtte intagas en ny bestämmelse med innebörd att, då rådhusrätt indrages på grund av stads sammanslagning med annan kommun enligt fastställd plan för kommunindelning inom länet, statsverket övertager stadens skyldighet att utgiva avlöning åt tjänsteman vid rådhusrätten och pension åt honom och hans familj från och med dagen för sammanslagningens ikraftträdande.

I fråga om de skäl motionärerna anført till stöd för sina yrkanden får utskottet hänvisa till motionerna.

Inledning

Den borgerliga kommunen har sitt ursprung i den lokala självstyrelse som sedan början av historisk tid i viss omfattning utövats av menigheterna inom byalaget, socknen, häradet, staden och landskapet.

Sedan menigheternas självstyrelsebefogenheter i samband med statsförvaltningens tillväxt alltmer inskränkts genom direkta statliga ingripanden i lokalförvaltningen, ledde en reformrörelse under förra hälften av 1800-talet, syftande bl. a. till återupprättande och stärkande av den lokala självstyrelsen, till tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar. Härvid uppdelades den gamla sockenförvaltningen mellan en enhet för de kyrkliga angelägenheterna, benämnd församlingen, och en enhet för de borgerliga, benämnd kommunen. Den sålunda tillskapade borgerliga kommunen skulle anknyta till den existerande sockenindelningen så, att varje socken skulle utgöra en särskild kommun. Möjlighet förelåg dock för två eller flera socknar att förena sig om gemensam kommunalförvaltning.

Sambandet med den kyrkliga indelningen löstes i princip genom 1919 års lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, men enligt grunderna för denna lagstiftning skulle även i fortsättningen den kyrkliga och den borgerligt kommunala indelningen i allmänhet överensstämma inbördes.

Enligt § 3 i 1919 års lag — numera benämnd lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning — kan, när samtycke från berörda kommuner föreligger, förordnas om ändring i den kommunala indelningen, om därigenom vinnes fördelar för den kommunala förvaltningen eller lättnad eller utjämning i kommunala bördor eller om ändringen finnes främja den ekonomiska utvecklingen inom orten eller eljest medföra gagn. Även mot en kommuns önskan kan under samma förutsättningar indelningsändring ske i det fall att den ej medför olägenheter av någon betydelse för kommunen. Därest en indelningsändring eller villkor som förbindes därmed däremot finnes medföra avsevärd olägenhet för en kommun, kan mot kommunens bestridande ändring i den kommunala indelningen genomföras endast om ändringen finnes vara av betydande allmänt behov påkallad på sådant sätt att den prövas nödig för att undanröja eller avsevärt minska ett förefintligt missförhållande. Dyligt missförhållande anses enligt exemplifiering i lagen föreligga

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

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

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

eller bestående indelning lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten.

Ansökan om ändring i kommunal indelning kan göras av kommun eller kommunmedlem och skall ingivas till kammarkollegiet. Fråga om indelningsändring kan även väckas av kammarkollegiet eller av länsstyrelsen genom anmälan hos kollegiet. Efter utredning i ärendet avger kammarkollegiet, om kollegiet finner indelningsändring böra ske, utlåtande till Kungl. Maj:t, som meddelar beslut i frågan. Kungl. Maj:t kan även på eget initiativ föranstalta om utredning angående indelningsändring. — Indelningslagen har hittills fått sin främsta betydelse i fråga om inkorporering med städer och köpingar.

Den faktiska anknytningen till sockenindelningen i förening med den fortgående folkminskningen på landsbygden medförde att kommunindelningen blev alltmera splittrad och oregelbunden. År 1940 utgjorde antalet landskommuner 2 406. Härav hade nära hälften mindre än 1 000 och 523 mindre än 500 invånare. Sedan olägenheterna av småkommunsystemet påtalats bl. a. i motioner vid 1939, 1941 och 1942 års riksdagar och föranlett framställningar från riksdagen om utredning i ämnet, tillkallade chefen för socialdepartementet år 1943 sakkunniga — kommunindelningskommittén — med uppdrag att utreda frågan om åstadkommande av en mera rationell kommunal indelning. Kommittén slutredovisade i september 1945 sitt arbete i ett betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945: 38).

Det viktigaste och mest svårlösta problemet vid genomförandet av en ny kommunal indelning utgjorde frågan om kommunernas storlek och gränser. Kommunindelningskommittén yttrade härom bl. a. att frågan om de nya kommunernas storlek främst borde bedömas med beaktande av angelägenheten att skapa lämpliga förvaltningsenheter för den kommunala verksamheten. Förvaltningsenheterna skulle emellertid också vara självstyrelsenheter. Vid kommunindelningens bestämmande borde hänsyn dessutom tagas till den framtida utvecklingen. Efter att ha vägt de krav som kommittén funnit de olika förvaltningsuppgifterna ställa mot de nackdelar ur andra synpunkter som ett tillmötesgående av kraven skulle medföra, förordade kommittén att vid sammanslagning av mindre kommuner en kommunstorlek av 2 000—3 500 personer eftersträvades. Härvid borde siffran 2 000 ej underskridas annat än i undantagsfall. Helst borde man sikta på ett invånarantal av cirka 3 000 personer. Inom områden med tendens till fallande folkmängd förordade kommittén, att de angivna talen ökades med det tal, som motsvarade den sannolika folkminskningen under de närmaste trettio åren. Betydelsen av samhörighet i olika avseenden skulle beaktas vid sammanslagningar.

I fråga om förfarandet vid en kommunreform uttalade kommunindelningskommittén att även om 1919 års indelningslag formellt gäve Kungl.

Maj:t befogenhet att genomföra en allmän revision av den kommunala indelningen, en så genomgripande förändring icke borde vidtagas utan riksdagens godkännande, då 1919 års lag torde syfta uteslutande på lokalt begränsade indelningsändringar. Då reformen vore av engångskaraktär, måste det ur flera synpunkter anses olämpligt att inrymma bestämmelserna i den gällande indelningslagen.

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

Konstitutionsutskottet godtog i sitt sedermera av kamrarna godkända utlåtande (nr 19/1946) de uppdragna riktlinjerna för kommunernas storlek, med tillägget att minimigränsen ej kunde bli undantagslös. Undantag skulle kunna göras ej blott för ökommuner och därmed i kommunikationshänseende jämförliga kommuner utan även i andra fall, där mera betydande olägenheter skulle uppkomma genom en sammanslagning. Befolkningssiffran och skatteunderlaget finge icke enbart bli avgörande, utan frågan måste prövas ur alla synpunkter, som kunde ha betydelse i sammanhanget.

Den 21 juni 1946 utfärdades lagen om ny indelning av riket i borgerliga kommuner (SFS 315/1946). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1946 och skulle vara gällande t. o. m. den 31 december 1951.

Reformproceduren tillgick så att länsstyrelsen upprättade förslag till ny kommunindelning, först ett preliminärt förslag över vilket kommunerna, landstingets förvaltningsutskott och olika experter hördes och därefter ett slutligt förslag vilket översändes till kammarkollegiet. Vid kollegiets behandling av frågan deltog två särskilt av Kungl. Maj:t förordnade ledamöter med praktisk erfarenhet av kommunalt arbete, varjämte en länsrepresentant deltog i handläggningen men ej i besluten. Kammarkollegiet överlämnade ärendet till Kungl. Maj:t med eget utlåtande jämte eventuellt erforderlig ytterligare utredning. Kungl. Maj:t meddelade sedan beslut länsvis. I fråga om Västerbottens och Norrbottens län företogs ingen nyindelning.

Reformen trädde sålunda i kraft den 1 januari 1952. Antalet landskommuner, köpingarna ej inräknade, nedgick i samband därmed från 2 281 till 816. Efter smärre förändringar under tiden därefter genom köpingsbildningar och sammanläggningar var riket den 1 januari 1961 indelat i sammanlagt 1 029 borgerliga primärkommuner, varav 133 städer, 96 köpingar och 800 landskommuner.

Sedan 1952 har många landskommuner visat ett för varje år vikande befolkningsunderlag. Antalet kommuner som icke uppnådde minimigränsen 2 000 invånare uppgick år 1959 till 101, och antalet kommuner som hade mindre än 3 000 invånare utgjorde 376. Snart nog framfördes — bl. a. av kommunalförbundskommittén i ett år 1956 avgivet betänkande angående kommunalförbund och indelningsändringar (SOU 1956: 19) — uppfatt-

ningen att de genom den nya kommunindelningen tillskapade enheterna i åtskilliga fall är för små för att på egen hand kunna fullgöra de kommunala uppgifterna. Kommunalförbunds-kommittén ansåg detta vara mest iögonfallande i fråga om skolväsendet och polisväsendet.

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

Samtidigt som befolkningsunderlaget på landsbygden minskar ställes på olika förvaltningsområden allt större krav på kommunernas resurser, såväl de ekonomiska som de personella. Utvecklingen under de senaste åren har visat, att behovet av interkommunal samverkan vid lösandet av primära kommunala uppgifter alltjämt kvarstår i betydande omfattning och att det dessutom ökar och utsträcks till nya förvaltningsområden. Dessa omständigheter har i flera fall lett till att kommuner på eget initiativ tagit upp frågan om sammanläggning till en större kommunal enhet. Under åren 1956—1959 har sex sådana sammanläggningar beslutats, och utredningar lär pågå i åtskilliga andra fall. Regeringen har bedömt läget så, att något ingripande i gällande kommunindelning för dagen inte bör göras, men väl att strävandena till frivilligt samarbete och sammanläggning av kommunerna bör stimuleras. Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp inom inrikesdepartementet med uppgift att i första hand anskaffa och sammanställa grundmaterial, som kan vara ägnat att belysa frågan, i vad mån behov föreligger av ändringar i gällande kommunindelning. Arbetet inom nyssnämnda expertgrupp beräknas inom en nära framtid nå det stadium, att gruppen lämpligen bör uppgå i en utredning med parlamentarisk anknytning. I denna utredning synes man närmare böra diskutera riktlinjerna för framtida kommunsammanslagningar och vilka rekommendationer i indelningsfrågor som bör ges åt kommunerna och andra myndigheter. Även frågan om tillskapandet av en mera enhetlig kommuntyp torde lämpligen kunna tas upp till övervägande i det sammanhanget.

Den av chefen för inrikesdepartementet åsyftade arbetsgruppen hade tillsatts den 16 oktober 1959 sedan Kungl. Maj:t den 4 september samma år bemyndigat chefen för inrikesdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga för att inom departementet biträda vid beredning av vissa indelningsfrågor m. m. Gruppen bestod av numera framlidne chefen för inrikesdepartementets landsstatsavdelning, kanslirådet Nils Hedfors, ordförande, kammarrådet Agnar Arfvidson, sekreteraren i Svenska stadsförbundet Mats Edling, undervisningsrådet Mauritz Hulteberg, förbundsdirektören i Svenska landskommunernas förbund Sven Järdler samt budgetsekreteraren i finansdepartementet Olof Lindberg. Jämlikt bemyndigande av Kungl. Maj:t den 30 juni och den 11 november 1960 tillkallade departementschefen sedermera ytterligare nio sakkunniga, nämligen ledamöterna av riksdagens andra kammare, lantbrukaren Gunnar Larsson, Luttra, godsägaren Gustav Nilsson, Göingegården, lantarbetaren Sven Persson, Appuna, metallarbetaren

ren Göran Petterson, Degerfors, sågverksarbetaren Olof Wiklund, Öjebyn, f. d. riksdagsmannen, lantbrukaren Nils Persson, Svensköp, direktören i stadsförbundet Sven-Olof Dahlman, ombudsmannen Nils Malmgren och vicekonsuln Carl Petri. De sakkunniga antog benämningen indelningssakkunniga.

Indelningssakkunniga har under arbetets gång erhållit biträde av 1959 års länsindelningsutredning, 1955 års stadsutredning, 1958 års skatteutjämningskommitté och kommunalrättskommittén samt av länsstyrelsernas nämnd för samhällsplanering, varjämte som experter anlåtats förste aktuarien i finansdepartementet Bertil Edlund, docenten i kulturgeografi vid Stockholms universitet Sven Godlund, professorn i kulturgeografi vid Lunds universitet Torsten Hägerstrand, förste sekreteraren i Svenska landskommunernas förbund Fritz Kaijser, landssekreteraren i Jönköpings län Åke H:son Sylwan och hovrättsassessorn Erik Borglund.

I februari 1961 avgav indelningssakkunniga betänkande angående principer för en ny kommunindelning (SOU 1961: 9). Betänkandet utmynnade i ett förslag till lag om kommunala samarbetsnämnder.

Två av de sakkunniga, Dahlman och Edling, har gemensamt avgivit ett särskilt uttalande. I övrigt är betänkandet enhälligt.

Över indelningssakkunnigas betänkande 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 länskolnämnder), 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 länskolnämnder, 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.

Huvuddragen i indelningssakkunnigas förslag

Behovet av ny kommunindelning

Indelningssakkunniga har bedömt behovet av ny kommunindelning på grundval av undersökningar rörande befolkningsutvecklingen i de nuvarande kommunerna, kommunernas finanser, utvecklingen på vissa viktigare förvaltningsområden samt omfattningen av det mellankommunala samarbetet.

Alltsedan 1800-talets senare del har befolkningsutvecklingen i riket präglats av övergången från jordbruksnäringen till verksamhet inom industri och serviceyrken samt av omflyttningen från glesbygder till tätorter. Under det att omkring 1850 ungefär 80 procent av landets befolkning erhöll sin utkomst av jordbruket, hade andelen inom jordbruket sysselsatta personer enligt 1950 års folkräkning nedgått till omkring 20 procent av totala antalet yrkesverksamma i landet. Enligt gjorda prognoser beräknas denna andel år 1970 ha sjunkit till 8 å 9 procent av samtliga yrkesverksamma. Medan landets folkmängd ännu vid mitten av 1930-talet var ungefär jämnt fördelad mellan glesbygd och tätorter — med tätort avses sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare — beräknades år 1960 omkring 73 procent (5,5 milj.) bo i tätorter och cirka 27 % (2 milj.) på egentlig landsbygd. Omkring år 1975 antages ungefär 80 % av landets invånare vara bosatta i tätorter. Utvandrarerna från glesbygderna utgöres huvudsakligen av yngre personer, vilket förhållande skärper de ogynnsamma verkningarna i avfolkningsområdena.

Koncentrationstendenserna visar sig inte blott i folkminskning på den egentliga landsbygden utan tar även form av omfördelning mellan tätorter inbördes samt mellan olika landsdelar. I sistnämnda hänseende räknar man exempelvis med stark folkökning i Mälarlänen, i vissa områden i Norrbotten samt i Göteborgs-, Malmö- och Karlstadsområdena, varemot befolkningsförluster väntas drabba i synnerhet Gotland men även några områden i Skåne, på Västgötaslätten, i Bergslagen och övre Dalarna.

Indelningssakkunniga har undersökt hur folkomflyttningen återspeglats i befolkningsutvecklingen hos kommunerna. Av de nuvarande kommunområdena har under perioden 1931—1955 cirka 30 procent ökat sitt invånarantal, ungefär lika många haft relativt stationär folkmängd och återstående cirka 40 procent fått vidkännas folkminskning. Under tiden fram till år 1975 (räknat från år 1959) kommer sannolikt hälften av landets kommuner att visa en tydlig folkminskning, vilken i en fjärdedel av kommunerna blir så kraftig som minst 1 procent per år. Den vid 1952 års kom-

munindelningsreform eftersträvade normalstorleken 3 000 invånare underskrides i dagens läge av drygt 36 % av kommunerna (376 st.). Motsvarande andel år 1975 förutses uppgå till drygt 40 procent (424 st.). Genomsnittligt är befolkningsutvecklingen gynnsammare ju mer tätortsbetonad en kommun är och ju mindre andel jordbruksbefolkningen utgör i kommunen.

Redan befolkningsutvecklingen ger enligt de sakkunnigas uppfattning vid handen att 1952 års kommunindelningsreform icke lett till ett på längre sikt hållbart resultat.

Av de sakkunniga verkställd undersökning av skatteunderlagets och skattekraftens tillväxt mellan 1951 och 1959 års taxeringar visar att i kommuner med stor jordbruksbefolkning, liten industri- och tätortsbefolkning, liten folkmängd och stor folkminskning utvecklingen varit likartad. För dessa kommuner har skatteunderlagets ökning varit mycket lägre än för övriga kommuner. Vid periodens slut hade de förra kommunerna en väsentligt lägre skattekraft än de senare.

Beträffande den kommunala utdebiteringen, som år 1930 i medeltal var på landsbygden 11,37, i landstingsstäderna 9,85 och i städerna utanför landsting 6,65 kr. per skattekrona, har en utjämning skett. År 1960 var motsvarande siffror 14,89, 15,27 och 13,66. Kommuner med låg skattekraft har i allmänhet högre utdebitering än kommuner med hög skattekraft. Någon slutsats angående samband mellan kommunstorlek och utdebitering anser sig de sakkunniga icke kunna dra.

En översikt av primärkommunernas inkomster och utgifter 1953—1957 ger vid handen att utgiftsexpansionen varit mest påtaglig i fråga om planerings- och anläggningsverksamhet, hälso- och sjukvård, annan undervisning än folkskola samt folkpensionering, varemot kostnaderna för folkskola och socialhjälp i förhållande till skatteunderlaget varit i det närmaste oförändrade. Utgiftsökningarna har drabbat landskommunerna hårdast.

Samtidigt som den ogynnsamma befolkningsutvecklingen leder till att allt flera kommuner underskriver den vid 1952 års reform åsyftade normalstorleken, framhåller indelningssakkunniga, ställes på viktiga förvaltningsområden betydligt större anspråk på kommunerna än tidigare. Jämligt 1956 års skolstyrelselag skall kommunerna vara huvudmän för enhetsskolan. Enligt informationer som de sakkunniga erhållit från 1957 års skolberedning bör för enhetsskolans högstadium eftersträvas ett elevantal om cirka 75 barn per årskurs, motsvarande ett befolkningsunderlag på 6 500—7 500 invånare. För möjliggörande av undervisning på samtliga linjer i årskurs 9 torde dock fordras cirka 90 elever, motsvarande ett befolkningsunderlag på 7 500—8 500 invånare. De sakkunniga understryker att den angivna storleken bör eftersträvas även från ekonomiska synpunkter, i det att investerings- och driftkostnaderna per elevplats för större skolor blir avsevärt lägre än motsvarande kostnader för mindre skolenheter. Såsom en norm för planeringen av enhetsskolans högstadium har skolöverstyrelsen an-

givit att restiden från hemmet till skolan icke bör överstiga 45 minuter. Planeringen, som nu fortskridit så långt att en preliminär indelning i områden föreligger för hela landet, innebär att högstadieskolor skulle komma att finnas på sammanlagt 525—540 orter. 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. I fråga om socialvården uttalar indelningssakkunniga att utvecklingen mot ökat behov av specialutbildade tjänstemän såsom biträde åt förtroendemännen samt utvecklingen på åldringsvårdens område generellt leder till att en kommunstorlek på 5 000—6 000 invånare bör uppställas som undre gräns och att väsentliga ytterligare fördelar för socialvården kan uppkomma i ännu större kommuner. Kommunernas vidgade uppgifter inom hälsovården kan lösas lättare med en kommunstorlek om 8 000—10 000 invånare. Indelningssakkunniga understryker dock att härvidlag befolkningstalet ensamt ej har avgörande betydelse. Även lösandet av de kommunala uppgifterna inom byggnadsväsendet samt samhällsplaneringen i vidsträckt bemärkelse underlättas av ökad kommunstorlek. För en effektiv arbetsmarknadspolitik kräves att kommunerna har ekonomiska resurser och ett differentierat näringsliv. Härför erfordras enligt bedömningar gjorda i samband med arbetsmarknadsstyrelsens lokaliseringsutredningar i regel ett befolkningsunderlag på minst omkring 30 000 invånare, men åtgärder med godtagbara resultat torde vara möjliga även inom regioner med lägre invånarantal. Enligt nämnda utredningar kan gynnsamma förutsättningar för industrilokalisering till en kommun i allmänhet antagas föreligga blott om den innefattar en centralort som med sitt omland bildar en region med minst 7 000—8 000 invånare. För polisväsendets del överväges för närvarande att överflytta huvudmannaskapet från kommunerna till staten, varigenom de skäl som ur polisväsendets synpunkt eljest finnes för större kommuner förlorar i styrka.

Beträffande utvecklingen inom de viktigaste förvaltningsgrenarna uttalar indelningssakkunniga 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 befolkningsunder-

lag 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, kontaktnriktningen o. s. v. utgör en lämplig lokaliseringssort 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 undviks. 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.

Indelningssakkunniga undersöker därefter möjligheterna att genom utvidgat mellankommunalt samarbete i förekommande samarbetsformer bemästra sådana förvaltningsuppgifter som blivit alltför omfattande för de små kommunerna. De sakkunniga erinrar om att ett ständigt ökat behov av interkommunalt samarbete utgjorde ett av argumenten för 1952 års reform. Denna hade till naturlig följd att antalet kommunalförbund kraftigt nedgick. En enkät bland kommunerna visar att numera samarbetet mellan kommunerna ånyo tagit ökad omfattning. I början av år 1960 har redovisats åtminstone ett 50-tal samarbetsnämnder av mera permanent karaktär, 753 civilrättsliga avtal om interkommunalt samarbete, berörande 824 kommuner (framför allt gällande undervisning och kulturell verksamhet), samt 247 kommunalförbund med 671 deltagande kommuner (huvudsakligen avseende polisväsendet). De sakkunniga framhåller att behovet av interkommunalt samarbete kommer att väsentligt öka under de närmaste åren. Planeringen för enhetsskolans högstadium innebär att cirka 85 procent av kommunerna torde få delta i kommunalt samarbete enbart för denna uppgift. För ett stort antal kommuner väntas samverkan genom avtal eller kommunalförbund bli aktuell även beträffande ett flertal

övriga uppgifter. Indelningssakkunniga uttalar, att ökat interkommunalt samarbete givetvis är ett tänkbart alternativ till en ny kommunindelning. Deltagande i kommunalförbund anses emellertid på många områden föra med sig olägenheten att förvaltningen blir tungrodd och att en stor del av ekonomin undandrages den reguljära budgetbehandlingen i kommunen. Då utvägen med privaträttsligt avtal väljes, kan den ena kommunen i regel ej erhålla något omedelbart inflytande över den verksamhet som är föremål för samverkan. Indelningssakkunniga säger sig vara 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 samverkan utgör ett argument för en ändrad kommunal indelning.

Såsom ett annat alternativ till ny kommunindelning nämner indelningssakkunniga ändring av huvudmannaskapet för sådana mera betungande uppgifter, som ett flertal kommuner icke på egen hand kan lösa, exempelvis skolväsendet. De sakkunniga avvisar emellertid denna tanke under framhållande att den minskning i kommunernas möjligheter att påverka det egna samhällets gestaltning som en dylik lösning skulle innebära icke synes förenlig med kommunernas egna intressen. Att ingå i närmare överväganden härav säges emellertid ha fallit utanför ramen för de sakkunnigas uppdrag.

Indelningssakkunniga, som uppger att vid tiden för enkäten inemot 200 kommuner var inbegripna i överväganden angående kommunsammanslagning, uttalar som en sammanfattning av sin ståndpunkt att starka skäl måste anses föreligga för åtgärder i syfte att få till stånd en allmän översyn av den primärkommunala indelningen och att dessa åtgärder bör vidtagas skyndsamt med hänsyn till angelägenheten av att förväntade sammanläggningar och 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.

Genomförandet av en ny kommunindelning

Indelningssakkunniga anger följande riktlinjer för en ny kommunindelning. Man bör söka åvägabringa överensstämmelse mellan den administrativa indelningen och de näringsgeografiska regioner som spontant uppkommit genom inflyttningen till tätorterna och den tekniska och ekonomiska utvecklingen. Kommunen bör vara så stor, att den nu och under överblickbar framtid har tillräckliga resurser för att tillgodose medborgarnas behov av kommunal service samt ha ett differentierat näringsliv. Den bör vara uppbyggd kring en centralort, som kan fungera som ett naturligt spontant servicecentrum. I så fall erhålles i de flesta fall en fördelaktig befolkningsutveckling i kommunerna, eftersom centralortens tillväxt kan kompensera glesbygdens fortsatta folkminskning. Vidare åstadkommes en icke oväsent-

lig skatteutjämning. Med hänsyn till den betydelse de sakkunniga tillagt centralorts- och omlandsaspekterna har i betänkandet redogjorts för en av geografisk expertis utarbetad metod för mätning av olika orters »centralitet», influensfält och omland med hjälp av intensiteten i fråga om persontrafik, omflyttning, varutrafik, informationstrafik och ekonomiska transaktioner. Med omland menas den del av orts influensfält inom vilken orten dominerar i förhållande till annan ort.

I syfte att pröva den angivna metoden för en ny kommunindelning har de sakkunniga under medverkan av länsstyrelsernas nämnd för samhällsplanering samt länsstyrelserna i samtliga län låtit upprätta preliminära planer för en regional indelning av de olika länen. Vid försöksutredningen, som ej syftade till genomarbetade förslag till nya kommuner, indelades länen med användande av generaliserade vetenskapliga metoder i regioner, benämnda kommunblock, enligt fyra alternativ med de nuvarande kommunerna respektive församlingarna som »byggstenar» samt med ett beräknat minsta befolkningsunderlag år 1975 av 6 500 respektive 10 000 invånare. Efter analys av de kommunblock som med nuvarande kommuner som byggstenar bortfaller vid höjning av minsta befolkningsunderlaget från 6 500 till 10 000 finner indelningssakkunniga att ett kommunblockssystem som uppbyggts med tillämpning av en minimigräns vid 8 000 invånare år 1975 — innehållande 272 kommunblock — kännetecknas av stabiliserad befolkningsutveckling och av att en genomsnittligt sett förhållandevis stor andel av befolkningen bor samlad i eller i närheten av kommunblockscentra. Näringslivet är betydligt mer differentierat än i nuvarande kommuner. Vidare åstadkommes en icke oväsentlig skatteutjämning. Indelningssakkunniga anser sig kunna förorda att de vid försöksplaneringen tillämpade principerna får ligga till grund för en kommunindelningsreform. Tillämpningen av principerna skulle medföra kommuner med mycket varierande befolkningstal, vilket beror på befolkningens faktiska storlek och bosättning samt centralorternas naturliga dominans. Halva antalet kommunblock skulle få en folkmängd överstigande 15 400 personer. Ehuru som riktpunkt för lägsta befolkningstal 1975 bör sättas 8 000 invånare, kan det 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 beräknas nå det angivna invånarantalet förrän relativt kort tid efter år 1975. Även andra förhållanden kan enligt de sakkunnigas mening motivera att ett lägre befolkningstal godtages. De indelningsproblem som föreligger för de tre största städerna med omgivande kommuner anses inte kunna lösas efter de nämnda principerna utan bör bli föremål för särskild utredning.

I fråga om behovet av lagstiftning för genomförandet av en kommunindelningsreform anser de sakkunniga tvekan ej råda om att en indelningsändring efter de föreslagna grunderna kan ske med tillämpning av indel-

ningslagen, därest vederbörande kommuner är ense därom. Indelningssakkunniga finner ej heller uteslutet att skälen för kommunsammanläggning i något fall kan ha sådan styrka, att Kungl. Maj:t med stöd av indelningsslagen skulle kunna förordna därom mot en berörd kommuns vilja. Där emot anser de sakkunniga, att möjlighet icke föreligger att med stöd av indelningsslagen förordna om en allmän, om så erfordras tvångsvis genomförd kommunindelningsreform. I detta avseende överensstämmer bedömningen med den som gjordes inför föregående reform.

Efter att ha avvisat tanken på en tvångslagstiftning gör indelningssakkunniga därefter följande uttalande:

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, såsom i det föregående redovisats, åtskilliga kommuner nu ha kommit till insikt om att en indelningsreform är nödvändig. De principer för en ny kommunindelning, som förordas av de sakkunniga, torde ej heller vara 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.

Det synes därför föreligga grundad anledning 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 synes det rimligt att tillerkänna kommunerna största möjliga inflytande över dess utformning och takten för dess genomförande. De sakkunniga anser dock vissa åtgärder erforderliga för att vägleda kommunerna i deras ställningstagande samt för att understödja såväl samarbete mellan kommuner som frivilligt genomförda sammanslagningar.

Indelningssakkunniga föreslår sålunda att länsstyrelserna skall få i uppdrag att enligt ovan angivna principer upprätta planer, avsedda att läggas till grund för en ny indelning av länet i kommuner. Planeringen, som bör bedrivas i intimt samarbete med kommunala myndigheter och med andra myndigheter, för vilkas verksamhet kommunindelningen kan ha betydelse, skall resultera i ställningstaganden rörande områden, som lämpligen skall kunna gemensamt bilda nya kommuner. Gränsdragningen för dessa områden — kommunblock — bör i regel anpassas till nu gällande kommungränser. Genom planeringen i kommunblock har man fått ett mera allmänt underlag, på vilket ansökningar om sammanläggning kan grundas. Uppkommande sådana ärenden handlägges enligt indelningsslagen. Sammanläggningar mellan endast några i blocket ingående kommuner synes böra tillåtas. Om ett bifall till ansökan om sammanläggning kan befaras fördröja genomförandet av en i och för sig lämpligare lösning genom sammanlägg-

ning av samtliga i blocket ingående kommuner, torde ansökningen dock enligt indelningslagens bestämmelser kunna avslås.

I indelningslagen uppställda krav på utredning kan inte, anför de sakkunniga, vara helt uppfyllda genom den av länsstyrelsen verkställda planeringen. Bl. a. måste, intill dess en allmän översyn verkställts av frågor rörande av den kommunala indelningsändringen föranledda ändringar i administrativ och judiciell indelning, dylika frågor utredas och prövas i varje uppkommande indelningsärende.

Indelningssakkunniga förutsätter att rikets judiciella indelning och ett flertal administrativa indelningar — vilka följer den kommunala indelningen — blir föremål för allmän översyn.

Indelningssakkunniga framhåller att ett fullständigt genomförande av en kommunindelingsreform efter de angivna riktlinjerna självfallet kan komma att kräva åtskillig tid. Åtminstone i några fall måste man räkna med en förhållandevis lång övergångstid. För att innan sammanläggning kommit till stånd underlätta samverkan mellan kommunerna i ett kommunblock föreslår indelningssakkunniga att ett gemensamt organ, kallat samarbetsnämnd, skall inrättas med uppgift att fortlöpande ägna uppmärksamhet åt möjligheterna till samverkan mellan kommunerna och framlägga förslag rörande sådan samverkan. Indelningssakkunniga har lagt fram ett förslag till lag om kommunala samarbetsnämnder, vari föreskrives att i varje kommunblock — i lagen benämnt samarbetsområde — skall inrättas en samarbetsnämnd. Enligt lagförslaget skall det ankomma på Kungl. Maj:t eller den myndighet Kungl. Maj:t bestämmer att, sedan länsstyrelsernas indelningsförslag avgivits, fastställa indelningen i samarbetsområden. Kommunerna skall vara skyldiga att utse ledamöter i samarbetsnämnden till antal, som vid oenighet mellan kommunerna bestämmes av länsstyrelsen. Nämnden, som endast har förslagsställande och rådgivande uppgifter, skall på begäran av kommun verkställa utredning och avgiva yttrande och äger själv rätt att göra framställning till kommuns fullmäktige. Vid kommuns avgörande av ärende, som avser samverkan mellan samarbetsområdets kommuner eller som är av större vikt och av beskaffenhet att hänsyn bör tagas till möjligheterna till sådan samverkan, skall föreligga yttrande av samarbetsnämnden.

Indelningssakkunniga framlägger principförslag för ett av statsmedel finansierat övergångsbidrag i de fall invånarna i en delkommun efter kommunsammanläggning skulle få vidkännas en mera betydande höjning av utdebiteringen. Kostnaden beräknas till cirka 20 milj. kr. Vidare föreslås att skattelindringsbidrag, som utgått till en delkommun året före sammanläggning, skall utbetalas tills vidare med oförändrat belopp till den nybildade kommun, i vilken delkommunen ingår.

Den föreslagna indelningsreformen skulle komma att beröra praktiskt taget alla städer. I syfte att återstående sakliga olikheter beträffande förvaltning — *Bihang till riksdagens protokoll 1962. 5 saml. 2 avd. Nr 1*

ningsuppgifter och förvaltningsorganisation i städer av olika slag, köpingar och landskommuner ej onödigt skall fördröja avsedda kommunsammansläggningar föreslår indelningssakkunniga slutligen att riksdagen beredes tillfälle att avge ett principuttalande om införande i 1953 års kommunallag av en enhetlig typ av borgerliga primärkommuner och att därefter en utredning tillsättes med uppgift att utarbeta förslag härom.

Ledamöterna Dahlman och Edling finner i sitt gemensamma uttalande angeläget att en utredning om införande av en enhetlig kommuntyp — som enligt ledamöternas uppfattning kan vara lämplig att utföra vid en senare tidpunkt då man bättre än nu kan överblicka läget — icke på förhand bindes av något principuttalande av riksdagen eller av någon på förhand angiven målsättning utan göres helt förutsättningslös.

Remissyttranden

Indelningssakkunnigas uttalande att åtgärder erfordras i syfte att åstadkomma en allmän översyn av den primärkommunala indelningen har biträts eller lämnats utan erinran av bl. a. nära nog samtliga hörda centrala ämbetsverk och länsstyrelser samt av Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundet. Av de kommuner från vilka remissvar inkommit intager drygt 400 samma inställning. 225 kommuner gör intet bestämt uttalande i frågan, medan 237 kommuner anser att behov av en allmän indelningsreform ej föreligger. Den senare uppfattningen är framför allt företrädd bland mindre kommuner.

Av de kommuner som anser att behovet av en ny kommunindelning icke föreligger menar omkring 150 att skatteutjämnande åtgärder bör ersätta en indelningsreform eller i vart fall föregå prövningen av behovet av allmänna ändringar i den kommunala indelningen. Åtskilliga kommuner framför den uppfattningen att skolfrågorna, främst högstadiet, är den enda viktigare uppgift som mera allmänt fordrar större underlag än vad som erbjudes inom de nuvarande kommungränserna. Flera kommuner gör kraftiga invändningar mot de sakkunnigas uttalande att socialvården skulle kunna handhas bättre i större kommuner. Ett hundratal kommuner menar att samverkan mellan olika kommuner i nu förekommande samarbetsformer erbjuder goda möjligheter att lösa även mera krävande uppgifter.

Det i remissyttrandena mest diskuterade alternativet till utredningens förslag är en omfördelning av uppgifterna mellan staten, landstingskommunerna och primärkommunerna. Bl. a. föreslås av omkring 170 kommuner överflyttning av hela det obligatoriska skolväsendet eller av grundskolans högstadium till staten eller landstingskommunerna, alternativt utredning härom. En ändring av huvudmannskapet beträffande viktigare förvaltningsuppgifter anses däremot olämplig bl. a. av skolöverstyrelsen, 1957 års skolberedning, de kommunala förbunden och länsstyrelserna i fem län.

Nära 200 kommuner framhåller att ett genomförande av den föreslagna reformen skulle innebära en försvagning av den kommunala självstyrelsen.

I fråga om principerna för en ny kommunbildning ansluter sig flertalet remissinstanser 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. I åtskilliga yttranden betonas dock att, med hänsyn till de praktiska svårigheter, som principens tillämpning kan medföra, modifierationer i en eller annan form torde bli erforderliga. Omkring 60 kommuner bestrider helt att principen lägges till grund för indelningen, framför allt på grund av farhågor för att motsättningar mellan centralorten å ena samt landsbygden och mindre tätorter å andra sidan skulle kunna leda till att endera fick sina intressen eftersatta. Åtskilliga landskommuner framhåller att en reform efter den föreslagna principen skulle komma att påskynda landsbygdens avfolkning. Jämväl den föreslagna riktpunkten i fråga om lägsta befolkningsunderlag godtages i flertalet remissyttranden, varvid dock ofta betonas att jämkningar nedåt är nödvändiga i särskilda fall.

Med avseende å tillvägagångssättet vid en revidering av kommunindelningen understryker de flesta remissmyndigheterna starkt att sammanläggningar bör genomföras endast på därom av berörda kommuner frivilligt gjorda framställningar. I allmänhet göres ingen erinran mot att en allmän planering kommer till stånd och att uppdraget att leda denna anförtros åt länsstyrelserna. Lagförslaget om inrättande av obligatoriska samarbetsnämnder avstyrkes i betydande utsträckning.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Departementschefen, som i fråga om behovet av en översyn av kommunindelningen i huvudsak ansluter sig till de sakkunnigas motivering, finner den slutsatsen vara ofrånkomlig att kommunerna för närvarande ställs inför uppgifter, som många av dem inte kan lösa på egen hand.

Liksom indelningssakkunniga finner departementschefen att vidgat interkommunalt samarbete icke är en i längden hållbar väg att beträda, när förvaltningsuppgifterna blir övermäktiga för allt fler av de nuvarande kommunerna. Visserligen finns det många exempel på att samarbete mellan kommuner kan leda till fruktbärande resultat. Även om det i och för sig går att bygga ut det interkommunala samarbetet är det dock en betydande svaghet i detta system 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. Enligt departementschefens mening torde ej heller enbart ändrade statsbidragsbestämmelser vara en framkomlig väg för att lösa alla de av nuvarande kommunindelning föranledda problemen.

Med anledning av att i åtskilliga remissvar föreslagits utvägen att överflytta huvudmannaskapet för vissa kommunala uppgifter till landstingen eller staten yttrar departementschefen vidare:

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.

Mot bakgrunden härav finner departementschefen att det obligatoriska skolväsendet — som varit föremål för intresse i förevarande sammanhang — till sin natur är sådant, att det under alla förhållanden bör ombesörjas av kommunerna. Med hänsyn till att i den allmänna debatten likväl föreslagits att just detta skolväsende eller delar därav borde överflyttas till landstingen framhåller departementschefen att dessa av allt att döma nu står inför övertagandet av mycket stora och betydelsefulla uppgifter på sjukvårdens område — provinsialläkarväsendet och mentalsjukvården — och att landstingen bör få koncentrera sina ansträngningar på en fortsatt utbyggnad av hälso- och sjukvården i stället för att få på sig överflyttade andra, för dem mera främmande uppgifter. — Att kommunernas kostnader för skolväsendet varierar på grund av de olika orternas särskilda förhållanden är något som bör beaktas vid skatteutjämningsfrågans bedömning.

Departementschefen finner att en anpassning av den kommunala indelningen till samhällsutvecklingens krav framstår som den enda framkomliga vägen att erhålla effektiva lokala förvaltningsorgan som själva kan utöva styrelsen av de allmänna angelägenheter som angår dem. På denna väg skulle enligt departementschefens mening den sida av den kommunala självstyrelsen, som har avseende å kommunernas förhållande till staten, bevaras och stärkas. Gentemot de i åtskilliga remissyttranden uttalade farhågorna för att den andra sidan av den kommunala självstyrelsen, sålunda de enskilda medborgarnas möjligheter att delta i och följa den kommunala förvaltningen — vilket led även brukar nämnas den kommunala demokratin — skulle försvåras genom ökade avstånd inom kommunerna, en

svåröverskådlig förvaltningsapparat, begränsning av möjligheterna att er-hålla förtroendeuppdrag o. s. v. anför departementschefen bl. a. följande: Problemet kommunal effektivitet kontra kommunal demokrati är ett av-vägningsspörsmål, 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 effektivitets-kravet icke kan drivas längre av hänsyn till den kommunala demokratien. En indelningsreform behöver generellt inte leda till kommuner med högre invånarantal än vad åtskilliga redan nu uppnått. För våra nuvarande större kommuners vidkommande torde några mera kännbara olägenheter i ifråga-varande avseende icke kunna påvisas; i vart fall kan problemen icke betrak-tas som olösliga. Möjligheter att väcka och stärka intresset för kommunala frågor torde föreligga bl. a. via de politiska partierna, ideella och ekono-miska sammanslutningar och pressen samt genom ökad undervisning i samhällskunskap. Det torde för övrigt vara en missuppfattning att tro att bildandet av större kommunenheter, fullmäktigesystemet och de kommu-nala frågornas invecklade beskaffenhet varit av avgörande betydelse för ett avtagande intresse hos folk i gemen för kommunens frågor. En dylik ten-dens kunde konstateras redan på kommunalstämmornas tid och är för när-varande framträdande icke minst i småkommunerna. Med hänsyn till frå-gans stora betydelse avser departementschefen att genom återkommande överläggningar med företrädare för kommunerna söka få till stånd åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratien.

Sammanfattningsvis hävdar departementschefen att en översyn av kom-munindelningen är nödvändig för att skapa kommunala enheter med be-folkningsmässigt och ekonomiskt mera tillfredsställande underlag, så att medborgarna får så långt möjligt lika förutsättningar att komma i åtnju-tande av samhällets service samt att i detta syfte tillskapade större kom-muner inte behöver leda till försvagad kommunal demokrati.

I fråga om genomförandet av en kommunindelningsreform uttalar depar-tementschefen till en början följande med hänsyftning på den anslutning som den s. k. frivilliglinjen vunnit i remissyttrandena:

För egen del har jag också kommit till uppfattningen att tvångsåtgärder i nuvarande läge inte är påkallade. Skälen härför är flera. Som jag fram-hållit 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 mel-lan kommuner i dylika fall är främst att de kommunala organen får bättre möjligheter till samlad överblick och bedömning i fråga om kommunal-politikens 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.

Oavsett om några åtgärder nu vidtages av statsmakterna eller ej är ett betydande antal ansökningar om sammanläggning att vänta under de närmaste åren. Departementschefen framhåller att en allsidig prövning av dessa ärenden knappast synes kunna ske på annat sätt än genom en fullständig plan för lösning av samtliga indelningsproblem, som föreligger eller kan väntas uppkomma. Det gäller härvid att finna principer för en ny kommunbildning som dels mera allmänt ger kommunerna erforderliga personella, ekonomiska och organisatoriska resurser för en god kommunal service, dels bygger på intressegemenskap mellan kommunmedlemmarna och dels kan väntas bli bestående.

Departementschefen erinrar om att den av de sakkunniga förordade centralorts- och regionprincipen redan är godtagen i den försöksverksamhet som enligt beslut av 1952 års riksdag bedrivs för planering av näringslivets lokalisering samt i planeringen för enhetsskolans högstadieorganisation. I några remissyttrandena yppade farhågor för att intressesättningar mellan centralorten och övriga delar av kommunen skulle hindra eller försvåra en kommunal politik, som tillgodoser de olika delarna av kommunen, finner departementschefen betydligt överdrivna. Detsamma gäller oron för att en kommunindelning enligt föreslagen princip skulle påskynda landsbygdens avfolkning. I likhet med de sakkunniga förordar departementschefen såsom en första utgångspunkt vid planeringen att kommunerna såvitt möjligt skall utgöras av i näringsgeografiskt hänseende sammanhängande regioner. Departementschefen fortsätter därefter:

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-års period, 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 lig-

ger däri ett ställningstagande, att principerna inte kan göras helt undantagslösa. Avvikelser bör dock begränsas till sådana fall, då speciella förhållanden föreligger.

Efter framhållande av att inom Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna så speciella förhållanden föreligger att de föreslagna principerna över huvud taget ej torde vara tillämpliga och att departementschefen utverkat Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla en utredning för att behandla vissa indelningsfrågor inom dessa regioner betonar departementschefen att modifieringar i centralorts- och regionsprincipen kan vara motiverade även beträffande åtskilliga andra regioncentra med vidsträckt omland:

Särskilt gäller detta om flera residensstäder och andra större städer. En konsekvent tillämpning av principen skulle 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 sammanhängande bebyggelse.

Däremot är departementschefen inte beredd att i princip förorda i vissa remissyttranden rekommenderad uppdelning av en större centralortsregion på sådant sätt, att landsbygdsdelen sammanföres till en eller flera kommuner, i annan mån än att det i vissa fall, där förutsättningar för fruktbart samarbete inom samma kommun mellan områden av olika struktur icke föreligger, kan visa sig lämpligt att såsom en etapp på vägen mot en ändamålsenlig indelning genomföra sammanläggningar av berörd art.

Därest det på grund av kända planer angående industriell utbyggnad e. d. framstår som sannolikt att ändringar kommer att inträda i den nu rådande relationen mellan centralorterna, bör hänsyn tagas härtill vid planeringen.

Departementschefen anför vidare:

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 icke alltför lång tid därefter. Också andra förhållanden än de nu nämnda kan motivera att ett lägre befolkningsantal godtages. Trots att jag, som tidigare framhållits, betraktar riktpunkten för lägsta invånartal som sekundär i för-

hållande till regionsynpunkterna vill jag framhålla, att avsevärda under-skridanden bör ske endast om synnerligen starka skäl föreligger.

Existerande judiciella och administrativa indelningar bör enligt departementschefens mening få 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. Samordning med nämnda indelningar avses komma till stånd genom anpassning av dessa till kommunindelningen, något som underlättas av att flertalet av indelningarna i fråga är under utredning.

Det synes departementschefen naturligt att planeringsarbetet ledes av länsstyrelserna och att arbetet bedrivs i samråd med kommunerna och myndigheter på länsplanet. Härvid bör som ett första moment verkställas statistiska och näringsgeografiska undersökningar rörande befolkningsförhållandena och den ekonomiska utvecklingen m. m., varefter som ett andra moment i arbetet avgränsningen av lämpliga kommunbildningar sker efter samråd med kommunerna och berörda länsorgan.

I likhet med de sakkunniga anser departementschefen att de nya kommunbildningarna i första hand bör uppbyggas av hela kommuner. Delning av någon kommun efter församlingsgräns bör dock kunna tillåtas, därest en avgjort bättre lösning skulle vinnas härigenom. Eventuellt uppkommande fråga om delning av församling bör ej utredas förrän i samband med ansökan om indelningsändring.

Angående tillvägagångssättet vid reformens genomförande anför departementschefen ytterligare:

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 storkom-

mun, 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 sammanläggningsärendet 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 §.

Departementschefen framhåller att lagändringen, bl. a. för möjliggörande av samordning med skolplaneringen, skall 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.

Departementschefen anser det kunna förväntas att planerna blir ett incitament till önskvärt samgående mellan kommuner och också vägledande för det interkommunala samarbetets inriktning samt förutsätter att åtskilliga kommuner redan från början kommer att utse samarbetsnämnd såsom ett forum för överläggningar i gemensamma angelägenheter. Initiativ till bildande av samarbetsnämnder bör kunna tagas av länsstyrelsen. Dessa frivilligt inrättade nämnders sammansättning och arbetsuppgifter bör bestämmas av kommunerna själva, varvid vad de sakkunniga föreslagit i denna del bör kunna vara till viss ledning. Det synes naturligt att nämnderna även utnyttjas som remissorgan av statsliga myndigheter.

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

Vad angår indelningssakkunnigas förslag om ett principbeslut angående införande av en enhetlig typ av primärkommuner finner departementschefen, i likhet med de flesta remissinstanser som uttalat sig härutinnan, att innan något ställningstagande sker en utredning bör göras rörande alla med denna fråga sammanhängande problem.

Departementschefen föreslår att Kungl. Maj:t till 1967 års riksdag redovisar, i vad mån i förevarande sammanhang beslutade åtgärder lett till utveckling av interkommunalt samarbete och sammanläggning av kommuner, samt underställer riksdagens prövning huruvida åtgärderna visat sig till fyllest.

De av indelningssakkunniga upptagna frågorna om skattelindringsbidrag och om ett av statsmedel finansierat övergångsbidrag förutsättes bli upptagna till behandling av chefen för finansdepartementet (jfr prop. 1961: 196).

Utskottet

Orsakerna till 1952 års kommunreform var att söka i de vittgående förändringar som ägt rum i samhället under den långa tid som förflutit sedan tillkomsten av 1862 års kommunalförfattningar. Stora förskjutningar i befolkningsunderlaget i förening med nya och vidgade uppgifter för kommunerna hade efter hand medfört så påtagliga svårigheter för de många småkommunerna att en reform blev nödvändig om den kommunala självstyrelsen skulle kunna allmänt upprätthållas.

Vid tidpunkten för genomförandet framstod 1952 års reform som ett betydande ingrepp i den primärkommunala indelningen. Att det nu trots att knappt ett decennium förflutit ånyo blivit aktuellt med en översyn av den kommunala indelningen får tillskrivas flera faktorer. Dels förelåg knappast, då föregående reform beslöts, förutsättningar för en ännu radikalare omstöpning av kommunindelningen — även om detta på sina håll ansågs önskvärt — och dels var det under tiden närmast efter andra världskrigets slut omöjligt att förutse den snabba utveckling som på skilda områden av samhällslivet ägt rum under 1950-talet. Det var ej heller möjligt att bygga 1952 års kommunreform på ett fast ekonomiskt underlag, som kunde förväntas bli bestående för en längre tidsperiod framöver.

Den ständigt fortgående utflyttningen från glesbygder och mindre tätorter har därefter medfört att ett växande antal kommuner icke längre uppnår den vid 1952 års kommunindelning eftersträfvade normalstorleken, d. v. s. 3 000 invånare; åtskilliga kommuner når ej ens den angivna minimigränsen på 2 000 invånare. Under det senaste årtiondet har förvaltningsuppgifter i vidgad omfattning tillförts kommunerna särskilt i fråga om skolväsendet, socialvården, hälsovården och byggnadsväsendet. Näringslivets och kommunikationernas utveckling samt medborgarnas ökade krav på samhällsservice har medfört behov av en enhetlig samhällsplanering utöver de nuvarande kommungränserna. Samtidigt har särskilt för glesbygdskommunernas del de ekonomiska betingelserna för den kommunala verksamheten försämrats till följd av stagnerande skatteunderlag och en av penningvärdets fall orsakad urholkning av de skatteunderlagsgraderade statsbidragen. Strukturuomvandlingen har medfört betänkliga skillnader mellan olika kommuner i fråga om deras befolkningsmässiga och ekonomiska underlag och därmed även deras möjligheter att bereda medborgarna en god service. Den skildrade utvecklingen hotar att på många håll allvarligt försvaga den kommunala självstyrelsen.

Detta förhållande är ägnat att väcka oro, bland annat därför att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundvalarna för vårt nuvarande demo-

kratiska samhällsskick. Den lugna inrikespolitiska utveckling, som kännetecknat förhållandena i vårt land i motsats till åtskilliga andra länder, torde i väsentlig mån få tillskrivas den förståelse för allmänna och enskilda behov samt den samförståndsanda och känsla av gemensamt ansvar för allmänt väl som självstyrelsen i kommunerna förmedlat till alla grupper av vårt folk. Enighet torde råda om att dessa värden icke får raseras. Det är nödvändigt att den nuvarande negativa utvecklingen brytes och att åtgärder snarast vidtages för att bevara och om möjligt ytterligare befästa den kommunala självstyrelsen.

Genom skatteutjämnande statsbidrag bör det vara möjligt att lätta bördorna för kommuner med svagt skatteunderlag, så att de erhåller bättre ekonomiska förutsättningar för förvaltningsuppgifternas lösande. Utskottet hälsar därför med tillfredsställelse meddelandet i årets statsverksproposition att förslag om en avsevärd höjning av de kommunala skattelindringsbidragen kommer att föreläggas riksdagen. Utskottet ser häri en nödvändig provisorisk anordning i avvaktan på en mera bestående lösning, varom förslag torde kunna förväntas till 1964 års riksdag sedan 1958 års skatteutjämningskommitté hunnit avsluta sitt arbete.

En annan väg att förbättra betingelserna för den kommunala verksamheten är att — självfallet blott i den omfattning så är möjligt utan att grundvalen för den kommunala självstyrelsen äventyras — överflytta huvudmannaskapet för vissa mera kostnadskrävande förvaltningsuppgifter från primärkommunerna till landstingskommunerna eller staten. Åtgärder i denna riktning kan efter hand som samhällsutvecklingen fortskrider komma att visa sig ändamålsenliga på flera förvaltningsområden. Utskottet vill emellertid betona att avgörande skäl för ändringar i fråga om huvudmannaskapet för skilda uppgifter bör vara vad som med hänsyn till samhällets service åt människorna och förhållandena i övrigt befinnes vara mest ändamålsenligt. I detta avseende finner utskottet anledning peka på att förändringarna kan avse ett överförande av uppgifter såväl till staten som från staten till kommunal förvaltning. Som exempel kan nämnas å ena sidan den aktuella diskussionen om polisväsendets förstatligande samt å andra sidan 1961 års riksdags beslut om provinsialläkarväsendets överförande till landstingen och den signalerade ändringen av huvudmannaskapet för mentalsjukvården, vilka båda sistnämnda reformer kommer att innebära för landstingen mycket omfattande och betydelsefulla uppgifter. Ytterligare omfördelning av uppgifter till landstingen torde förutsätta genomgripande förändringar av landstingens arbetsformer. Enligt vad utskottet erfarit har chefen för inrikesdepartementet i dagarna erhållit Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga för utredning av denna fråga.

Enbart åtgärder av det slag som ovan angivits är emellertid enligt utskottets mening icke till fyllest för att råda bot på de svårigheter i vilka framför allt många av de mindre bärkraftiga kommunerna befinner sig.

Sådana kommunala förvaltningsuppgifter som dylika kommuner ej för-

mår lösa på egen hand har i åtskilliga fall nödvändiggjort interkommunal samverkan. I den mån sammanläggning av kommuner ej kommer till stånd blir ett intensifierat interkommunalt samarbete ofrånkomligt inom allt flera verksamhetsområden. I sakens natur ligger att ett omfattande interkommunalt samarbete i många fall kan väntas leda till att fråga uppkommer om sammanläggning av de samverkande kommunerna. Under de senaste åren har tendenserna i denna riktning blivit alltmera påtagliga. En av indelningssakkunniga redovisad enkät bland kommunerna gav vid handen att år 1960 överläggningar pågick mellan icke mindre än inemot 200 kommuner om sammanläggning enligt gällande indelningstagstiftnings förutsättningar. Man kan emellertid inte undgå att observera att dessa frivilliga samarbets- och sammanläggningssträvanden ej sällan leder till att befolkningsmässigt och ekonomiskt mindre väl rustade kommuner kommer att stå utanför de stora gemenskaperna. En dylik utveckling bör förebyggas. I anseende till möjligheten att det interkommunala samarbetet leder till kommunsammanslagning bör eftersträvas att samarbetet i största möjliga utsträckning erhåller en sådan inriktning att de berörda kommunerna eller kommundelarna tillsammans är lämpliga som underlag för nya kommunbildningar. Det är därjämte av vikt att åtgärder vidtages för möjliggörande av en allsidig bedömning av de många sammanläggningsärenden som väntas bli aktuella inom den närmaste tiden.

Med hänsyn till det anförda finner utskottet det nödvändigt att en fast grundval skapas för framtida sammanläggningar av kommuner. Utskottet biträder därför propositionens förslag att planer skall upprättas för en ny kommunindelning i syfte att ge kommunerna och andra myndigheter vägledning beträffande den ur skilda synpunkter mest ändamålsenliga inriktningen av de interkommunala samarbets- och sammanläggningssträvandena.

I den föreliggande propositionen har departementschefen anslutit sig till de sakkunnigas av praktiskt taget samtliga remissinstanser tillstyrkta förslag att samarbetet och sammanläggningar mellan kommunerna bör omfatta näringsgeografiskt sammanhängande regioner. De faktorer som redan nu binder samman människorna inom sådana områden bör kunna ge en god grundval för en framtida kommunal gemenskap. Tillämpning av de förordade riktlinjerna för en ny kommunindelning synes enligt utskottets mening komma att resultera i områden, som ur de i lagförslaget angivna synpunkterna är väl lämpade som underlag för nya kommuner och i allmänhet även erbjuder gynnsamma betingelser för en fruktbarande kommunal samverkan. Samhällsekoniskt felaktiga investeringar i gemensamma anläggningar kan lättare undvikas. En samordning av den kommunala verksamheten inom en grupp av kommuner som bildar en näringsgeografiskt sammanhängande region och sammanhålls av en naturlig intressegemenskap omkring en centralort måste vara ägnad att gynnsamt påverka förvaltning-

ens effektivitet, vare sig samarbetet ger upphov till ny kommunbildning eller ej. Utskottet tillstyrker därför att de i propositionen angivna riktlinjerna lägges till grund för planeringen. Indelningen bör sålunda, med de modifikationerna som nedan angives, ske så att regionerna (»kommunblocken») bygges upp omkring centralorter och omfattar de områden som kommersiellt, ekonomiskt och kommunikationsmässigt hör samman med dessa centra samt i regel erhåller sådan storlek att befolkningsunderlaget inom varje kommunblock kan beräknas uppgå till minst 8 000 invånare år 1975.

Vid indelningen måste, såsom ock angives i propositionen, modifikationer i grundsatserna i fråga kunna göras, då detta motiveras av speciella förhållanden.

Härutinnan bör först anmärkas att Kungl. Maj:t numera lämnat direktiv för en utredning av vissa indelningsfrågor i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län. De angivna indelningsprinciperna torde med hänsyn till de särskilda förhållandena inom storstadsregionerna icke kunna användas därstädes.

Vidare torde jämkningar behöva göras särskilt i fråga om kommuner omkring större städer samt inom områden med gles befolkning och stora avstånd. För båda dessa fall torde avsteg från principerna i viss utsträckning bli erforderliga för undvikande av kommunblock, som skulle bli alltför vidsträckta och sakna förutsättningar för en naturlig intressegemenskap. Det är uppenbart att inte minst i de norrländska länen kravet på en allsidig näringsgeografisk struktur inom kommunblocken måste uppnyttjas väsentligt om inte kommunerna skall bli orimligt stora och den kommunala intressegemenskapen ett tomt begrepp. Med hänsyn till den dynamiska utveckling som präglar våra dagars samhälle bör även i övrigt finnas visst utrymme för en elastisk bedömning i nämnda hänseende. I förhållande till centralorts- och regionsynpunkterna bör såsom departementschefen framhållit den angivna riktpunkten för lägsta befolkningsunderlaget betraktas som sekundär. Underskridande av detta kan t. ex. bli nödvändigt i vissa fall om man vill undvika att låta bygder med svag inbördes samhörighet uppgå i en kommun.

Bortsett från kommungränserna och — i speciella fall — församlingsgränserna bör vid indelningsplanernas uppgörande i princip hänsyn ej tagas till existerande judiciella och administrativa indelningar. Flertalet av dessa är för närvarande under utredning. Den i samband därmed bedrivna planeringen torde väsentligt komma att underlättas genom den nu föreslagna indelningen.

Indelningen bör kunna ändras i den mån den framtida utvecklingen visar sig motivera detta.

I likhet med departementschefen anser utskottet lämpligt att ledningen av planeringsarbetet anförtros åt länsstyrelserna, som i samråd med kommunerna och de av kommunindelingsfrågor särskilt berörda myndighe-

terna i länet bör uppgöra förslag till indelningsplaner och även i övrigt bedriva arbetet på det sätt som föreslås i propositionen.

Vad härefter angår frågan vilken myndighet som skall fastställa indelningsplanerna kan skäl anföras för att denna uppgift bör anförtros länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut måste emellertid kunna överklagas hos Kungl. Maj:t. Då besvär avseende enstaka kommunblock komme att beröra även andra områden inom länet skulle indelningen likväl i mycket stor omfattning bli beroende av Kungl. Maj:ts prövning. Därjämte skulle en central prövning krävas i vissa fall, där kommuner från olika län kommer att tillhöra samma block. Samråd kan äga rum med ämbetsverken inom olika förvaltningsområden. Utskottet tillstyrker på grund av det anförda propositionens förslag att indelningsplanerna skall fastställas av Kungl. Maj:t.

Det är ur flera synpunkter angeläget att den nu avsedda planeringen kommer till stånd utan dröjsmål. Den föreslagna lagen torde lämpligen böra träda i kraft den 1 april 1962. Enligt vad utskottet erfarit har statistiska och näringsgeografiska undersökningar av det slag som erfordras för planeringsarbetet redan utförts i stor utsträckning. Det torde med fog kunna antagas att länsstyrelserna i allmänhet skall kunna medhinna att insända sina indelningsförslag till Kungl. Maj:t senast den 31 mars 1963. Förlängning av tidsfristen bör kunna medgivas av Kungl. Maj:t. Framställningar härom från länsstyrelsernas sida torde, med hänsyn till de svårigheter av olika slag som kan möta under planeringsarbetet, så långt möjligt böra behandlas positivt.

Utskottet förutsätter att den ovan omnämnda utredningen beträffande storstadsområdena kommer att bedrivas i samråd med länsstyrelserna och så skyndsamt att dessas planering ej fördröjes av problem i anslutning till gränsdragningen mot storstadsregionerna. Även för de senares del är ett snabbt slutförande av ifrågavarande utredning av betydelse.

Det är utskottet angeläget att med eftertryck betona, att den indelningsreform, som kan väntas efter hand växa fram på grundval av indelningsplanerna, avses helt få frivillig karaktär. Kommunerna själva bör ha ett avgörande inflytande i frågan om eller när sammanläggning skall komma till stånd. Även om utvecklingen i fråga om sammanslagning av kommuner eller samverkan inom kommunblocken skulle ske något långsammare än beräknat bör detta ej få motivera tvångsåtgärder från statsmakternas sida.

Ansökningar om indelningsändring skall prövas i den ordning som stadgas i 1919 års indelningslag. Det är naturligt att vid denna prövning hänsyn tages till indelningsplanerna och det samarbete som vuxit fram i hägnet av dem. Framhållas bör emellertid, att den omständigheten att indelningsplanerna fastställts av Kungl. Maj:t inte är avsedd att hindra att dessa frångås i indelningsärendet, om undantagsvis annan i ärendet förebragt utredning motiverar detta.

För att främja samverkan mellan kommunerna bör statsmakterna på

skilda sätt verka för att en samarbetsnämnd med rådgivande och förslagsställande funktion tillskapas för varje kommunblock. Initiativ till bildandet av sådan nämnd bör kunna tagas av länsstyrelsen. Utskottet utgår i likhet med departementschefen från att kommunerna kommer att inse betydelsen av att samarbetsnämnder kommer till stånd. Inrättandet av samarbetsnämnd bör emellertid vara frivilligt. Önskar en kommun ej deltaga i samarbetsnämnd eller i visst samarbete bör den äga frihet att avstå därifrån.

Samarbetsnämnd bör ha till uppgift att fortlöpande ägna uppmärksamhet åt möjligheterna till samarbete mellan kommunerna inom kommunblocket samt avgiva förslag och yttranden i dylika frågor. Till ledamöter i nämnden bör utses kommunalmän i framskjuten ställning. Det synes lämpligt att kommun före avgörande av ärenden, i vilka möjligheten till samverkan inom området bör beaktas, inhämtar yttrande från samarbetsnämnden. Denna bör också kunna nyttjas som remissorgan av statliga myndigheter. Tillräckliga skäl för att utrusta samarbetsnämnden med mera vittgående befogenheter anser utskottet icke föreligga.

Särskilt den omständigheten att de nya kommunerna i regel kommer att omfatta långt större ytvidd än de nuvarande kommunerna kan komma att ställa krav på översyn av vissa delar av kommunallagstiftningen. Det kan exempelvis finnas önskvärt att vidga möjligheterna att anpassa den kommunala verksamheten efter lokala behov. Vidare kan den allmänna höjning av den kommunala standarden som den föreslagna reformen beräknas medföra göra det aktuellt att öka kommunernas befogenheter på vissa områden och även ge rum för en minskning av det statliga inflytandet över den kommunala verksamheten.

En indelningsreform kan därjämte framför allt i fråga om mycket vidsträckt kommuner komma att aktualisera vissa problem beträffande den sida av den kommunala självstyrelsen som avser medborgarnas möjligheter att deltaga i de kommunala bestyren. Härutinnan synes bl. a. tanken att genom olika åtgärder stimulera den kommunala aktiviteten särskilt i avlägsna bygder förtjäna att förutsättningslöst prövas. Med hänsyn till den utomordentliga vikten av att intresset för de kommunala angelägenheterna hålles levande vill utskottet uttala sin tillfredsställelse över departementschefens i propositionen tillkännagivna avsikt att genom återkommande överläggningar med företrädare för kommunerna söka få till stånd åtgärder ägnade att stärka den kommunala demokratin.

Utskottet förutsätter att Kungl. Maj:t alltifrån reformarbetets början med uppmärksamhet följer utvecklingen i kommunerna på ovan angivna områden och i de fall så visar sig påkallat föranstaltar om översyn av den lagstiftning, som reglerar den kommunala verksamheten. Måhända kan vissa uppkommande spörsmål överlämnas åt den sittande kommunalrättskommittén.

Sammanläggningar mellan städer och landskommuner försvåras för när-

varande av problem som är förknippade med städernas särskilda rättigheter och skyldigheter samt övriga olikheter mellan kommuntyperna. Riktlinjer för en avveckling av nämnda rättigheter och skyldigheter torde inom kort komma att framläggas i betänkande av 1955 års stadsutredning.

Vad särskilt angår magistratsstäderna, beträffande vilka en indelningsändring måste åtföljas av en ändring i den judiciella organisationen, kompliceras frågan av att såväl underrättsorganisationen som domkretsindelningen i riket är under utredning. Med hänsyn till angelägenheten att förefintliga hinder mot sammanslagningar av städer och kringliggande landsbygd avlägsnas bör, såsom departementschefen uttalat, en utredning göras rörande alla de spörsmål som sammanhänger med införandet av en enhetlig kommuntyp. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning torde några nya stadsrättigheter icke böra beviljas.

Under hänvisning till vad ovan anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen i anledning av förevarande proposition, nr 180, måtte

a) för sin del antaga följande i propositionen framlagda lagförslag, med den ändringen att ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen erhåller nedanstående, såsom utskottets förslag betecknade lydelse:

Förslag

till

Lag

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

Häri genom 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 må-

nader inkomma med yttrande över förslaget och efter utgången av denna frist översända förslaget jämte övriga handlingar i ärendet till Konungen.

(Kungl. Maj:ts förslag)

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*.

(Utskottets förslag)

Denna lag träder i kraft *den 1 april 1962*. Förslag som avses i 2 a § skall, i den mån Konungen icke förordnar annat, av länsstyrelsen första gången översändas till Konungen senast *den 31 mars 1963*.

b) godkänna de i utskottets motivering upptagna principerna för uppgörande av planer för kommunindelning;

2) att följande motioner, nämligen dels de vid 1961 års riksdag väckta motionerna

a) I: 14 och II: 24,

b) I: 708 och II: 853,

c) I: 709 och II: 854,

d) I: 710,

e) I: 713 och II: 858,

f) I: 714 och II: 859,

g) I: 715 och II: 860, såvitt dessa avser under punkterna I och II b) framställda yrkanden, samt

h) II: 857,

dels ock de vid innevarande års riksdag väckta motionerna

i) I: 244 och II: 247,

j) I: 246 och II: 299 samt

k) I: 385

mätte anses besvarade genom vad ovan anförts och hemställt.

Stockholm den 13 februari 1962

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Georg Pettersson, Sveningsson, Olsén, Kronstrand, Erik Olsson, Virgin och Harald Pettersson; samt

från andra kammaren: herrar Andersson i Linköping, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Bengtsson i Halmstad, Nilsson i Östersund, Hammar, Alemyr, Hamrin i Jönköping, Hedin och Boo.

Reservationer

1) av herr *Hamrin* i Jönköping, som anfört följande:

Att företa en ny kommunindelning, om ock tills vidare i den modifierade form som av utskottet förutsattes, synes icke tillrådligt eller rationellt, innan *dels* frågan om lämplig fördelning av huvudmannaskap och arbetsuppgifter mellan stat, landsting och primärkommuner förutsättningslöst prövats, *dels* utredning verkställts rörande landstingens organisation och arbetsuppgifter. I båda dessa hänseenden torde möjligheter förefinnas att utan alltför lång tidsutdräkt åvägabringa det klarläggande, som efterlyses av bl. a. undertecknarna av de vid 1961 års riksdag väckta likalydande motionerna I: 709 och II: 854. Även i övrigt förtjänar de tankegångar, som i dessa motioner utvecklas, största beaktande. Sålunda bör, innan eventuellt ytterligare steg tas i riktning mot större kommunala enheter, de fundamentalt viktiga frågor, som sammanhänger med den kommunala demokratiens fortbestånd, ingående granskas med det bestämda syftet att förebygga en olycklig och måhända eljest oundviklig urholkning av det till de kommunala förtroendeuppdragen knutna lekmannainflytandet. Under hänvisning till främst dessa synpunkter hade ett yrkande om uppskov med frågans lösning möjligen syntes naturligt, men då därmed icke tillräckligt rådrum vinnes för en prövning av de här anförda spörsmålen och jag, innan så skett, icke är beredd att ta ställning i den nu aktuella frågan, hemställes, att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 180;

2) av herrar *Sveningsson*, *Virgin*, *Magnusson* i Tumhult och *Hedin* vilka ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Den ständigt fortgående utflyttningen från glesbygder och mindre tätorter har medfört att ett växande antal kommuner icke längre uppnår den vid 1952 års kommunindelning eftersträlvade normalstorleken, dvs. 3 000 invånare; åtskilliga kommuner når ej ens den angivna minimigränsen på 2 000 invånare. Under det senaste årtiondet har ytterligare förvaltningsuppgifter av stor omfattning tillförts kommunerna särskilt i fråga om skolväsendet, socialvården, hälsovården och byggnadsväsendet, och ytterligare kommunal arbetsbelastning kan väntas främst på skolans område. Struktur-omvandlingen har medfört betänkliga skillnader mellan olika kommuner

i fråga om deras befolkningsmässiga och ekonomiska underlag och därmed även deras möjligheter att bära de nya förvaltningsuppgifterna och att bereda medborgarna en god service.

Dessa förhållanden är ägnade att väcka oro bl. a. därför att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundvalarna för vårt samhällsskick. Inom denna självstyrelses ram löses betydande förvaltningsuppgifter, och den har förmedlat en känsla av samförståndsanda och gemensamt ansvar till alla grupper av vårt folk. Enighet torde råda om att dessa värden icke får äventyras och att åtgärder snarast bör vidtagas för att bredda och om möjligt ytterligare befästa den kommunala självstyrelsen.

Det är inte möjligt att en gång för alla fastslå vilka uppgifter som bör åvila kommunerna, lika lite som det en gång för alla kan fastslås hur stora de kommunala enheterna bör vara. Vissa principiella synpunkter bör dock vara vägledande. På primärkommunerna bör sålunda endast vila sådana förvaltningsuppgifter, som syftar till att tillvarata den särskilda ortens intressen och möjligheter, som kan ges en till kommunen begränsad räckvidd, som är av betydelse för den lokala miljön och som rimligen kostnadsmissigt kan bäras av kommunens invånare. Där kommunerna av lämplighetsskäl ålägges att ombesörja verksamhet av i princip statlig karaktär, bör kostnaderna i det väsentliga bäras av staten och blott så mycket läggas på kommunerna som kan vara erforderligt för att nödig vaksamhet skall iakttagas vad utgifterna beträffar.

Då såväl landstingens verksamhet som den primärkommunala verksamheten ökat under de sista årtionedena har även kostnaderna stigit i betydande grad. Det sjunkande penningvärdet har medfört att skatteunderlagsgraderade statsbidrag till kommunerna urholkats så att de endast i ringa grad motsvarar den andel av kommunernas kostnader som ursprungligen avsetts. Frågan om kostnadsfördelningen måste därför liksom frågan om förvaltningsuppgifternas fördelning omprövas under utvecklingens gång.

År 1959 påbörjades en ny utredning om de kommunala indelningsfrågorna, och i början av år 1961 avgav Indelningskommittén sitt betänkande, Principer för en ny kommunindelning (SOU 1961: 9).

De sakkunniga fann en kommungränsrevision påkallad av huvudsakligast fyra omständigheter: befolkningsomflyttningen, kommunernas varierande ekonomiska bärkraft, de primärkommunala förvaltningsuppgifternas utveckling och det interkommunala samarbetets ökade omfattning och betydelse.

I proposition till 1961 års riksdag nr 180 föreslår Kungl. Maj:t, att riksdagen skall dels antaga förslag till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 om ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning, dels ock godkänna de av statsrådet och chefen för inrikesdepartementet förordade principerna för uppgörande av planer för kommunindelning. Länsstyrelserna bör enligt statsrådet få i uppdrag att var och en inom sitt län leda planerings-

arbetet i samråd med kommunerna och berörda länsmyndigheter. De av länsstyrelserna uppgjorda planerna skall fastställas av Kungl. Maj:t. I propositionen föreslås att Kungl. Maj:t skall för 1967 års riksdag redovisa den utveckling som ägt rum i fråga om det interkommunala samarbetet och sammanslagningen av kommunerna samt underställa riksdagens prövning frågan huruvida de nu aktuella åtgärderna varit till fyllest.

Under senare år har ett stort antal utredningar arbetat med frågor som i hög grad berör kommunindelningsfrågan. Några av dessa utredningar är avslutade medan andra alltjämt pågår. Stadsdomstolsutredningen, tillsatt år 1954, avgav 1961 sitt betänkande (SOU 1961: 6), likaså 1957 års polisutredning (SOU 1961: 34). 1955 års stadsutredning har till uppgift att i hela dess vidd utreda frågan om städernas särskilda rättigheter och skyldigheter. Upphördsorganisationskommittén sysslar med de lokala skattemyndigheternas organisation och verksamhet. 1957 års utredning för förberedande översyn av utsköningslagen torde även komma att befatta sig med problem av organisatorisk art berörande kommunerna. 1959 års länsindelningsutredning berör frågor av direkt och indirekt betydelse för ett antal kommuner. 1954 års fastighetsbildningskommitté utreder bl. a. i vilken utsträckning reglerna för registrering av fastighet i stad och på landet kan göras enhetligare, liksom även motsvarande problem för fastighetsbildningen. 1958 års skatteutjämningskommitté förbereder en slutgiltig lösning av frågan om statsbidragen till kommunal verksamhet. 1958 års socialförsäkringskommitté har i sitt betänkande (SOU 1961: 29) bl. a. redovisat förslag i frågor som i hög grad berör kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner.

Utskottet vill här vidare erinra om 1961 års riksdagsbeslut att överföra provinsialläkarväsendet till landstingen och om den förebådade ändringen av huvudmannaskapet för mentalsjukvården. Ytterligare omfördelning av uppgifter till landstingen torde förutsätta genomgripande förändringar av landstingens arbetsformer. Enligt vad utskottet erfarit har chefen för inrikesdepartementet i dagarna erhållit Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga för en utredning av denna fråga. Vidare bör anföras att Kungl. Maj:t numera lämnat direktiv för en utredning av vissa indelningsfrågor i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Malmöhus län. På sista tiden har förslag framförts i den offentliga debatten om att åldringsvården skall överföras till landstingen. Flertalet av de utredningar och förslag som här anförts kommer i framtiden att beröra kommunernas förvaltning och ekonomi.

Dessa förhållanden förefaller utskottet vara tungt vägande skäl för ett uppskov med riksdagsbeslut i kommunindelningsfrågan. När alla eller flertalet av ovan berörda spörsmål är ordentligt utredda, bör förutsättningar finnas för en bedömning av lämplig kommunindelning, förutsättningar som tyvärr saknas för närvarande. Utskottet finner det ej osannolikt att en sådan bedömning kan komma att ge vid handen, att en ny kommun-

indelning bör göras men måhända med annan målsättning än den som ligger till grund för föreliggande proposition.

I propositionens förslag till lagtext heter det att för varje län skall finnas en av länsstyrelsen 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 indelning av länet i kommuner. Utskottet är av den uppfattningen att en sådan mest lämplig indelning i kommuner för närvarande icke är möjlig att göra, då det inte med säkerhet kan sägas, vare sig vilka förvaltningsuppgifter som i framtiden kommer att åvila kommunerna eller hur kostnadsfördelningen i framtiden kommer att bli mellan staten, landstingen och kommunerna. Det är emellertid betydelsefullt att, när en ny kommunindelning göres, den göres på sådant sätt att den lämpligaste indelningen i kommuner uppnås. Det är förlamande för den kommunala verksamheten om de i kommunalt arbete engagerade människorna skall leva i ovisshet om hur deras kommun kommer att se ut i framtiden och om de skall känna med sig att frågan om kommungränserna är en flytande fråga som regleras en gång under varje 10-årsperiod. Därför bör den kommunindelning som skall företagas vara så grundligt underbyggd att den kan beräknas bli bestående under överskådlig framtid.

I anslutning till propositionen har väckts ett flertal motioner. I de likalydande motionerna I: 715 och II: 860 hemställs, att riksdagen måtte avslå propositionen samt i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte skyndsamt utreda olika möjligheter till stärkande av den kommunala självstyrelsen. I de likalydande motionerna I: 709 och II: 854 hemställs, att riksdagen måtte avslå propositionen samt i skrivelse till Kungl. Maj:t begära en utredning angående en lämplig fördelning av olika huvudmannaskap mellan stat, landsting och kommuner och i samband därmed en översyn av landstingens organisation. Motionärerna anser, att frågan om en ny kommunindelning bör tas upp till förnyad översyn efter det att den begärda utredningen verkställts och föranlett beslut. I de likalydande motionerna I: 714 och II: 859 hemställs, att riksdagen måtte besluta

1) att kommunblocksplanerna skall fastställas av länsstyrelsen för varje län,

2) att där särskilda skäl talar för att enskilda kommuner ej lämpligen bör infogas i regionområdet hänsyn härtill skall tagas,

3) att det skall iakttagas att landsbygdsområden såvitt möjligt bör sammanföras med varandra kring mindre tätorter och icke annat än i särskilda fall läggas samman med större städer,

4) att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte snarast låta verkställa utredning och för riksdagen framlägga förslag rörande vilka förvaltningsuppgifter som kan och bör avlyftas primärkommunerna,

5) att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte,

med utgångspunkt från principen att kommunerna ej skall belastas med kostnader över vilka de ej har någon bestämmanderätt, snarast låta verkställa och för riksdagen framlägga förslag om hur kostnaderna för förvaltningsuppgifterna skall fördelas mellan stat, landsting och primärkommun samt

6) uttala, att enligt riksdagens mening ställning icke för närvarande bör tagas till frågan huruvida och när nya förslag skall föreläggas riksdagen i kommunindelningsfrågan.

I de vid 1961 års vårriksdag väckta likalydande motionerna I: 14 och II: 24 yrkas, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att den vid tidpunkten för motionernas väckande pågående utredningen om ändrad kommunindelning skulle erhålla i uppdrag att även förutsättningslöst ompröva fördelningen av uppgifter mellan stat, landsting och primärkommuner, under särskilt beaktande av vilka uppgifter som lämpligen borde överflyttas från primärkommuner till staten, eventuellt till landsting.

Utskottet finner i likhet med här berörda motionärer starka skäl föreliggande att avslå propositionen och i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning rörande förvaltningsuppgifternas fördelning mellan stat, landsting och primärkommuner liksom rörande fördelningen av kostnaderna för förvaltningsuppgifterna mellan stat, landsting och primärkommuner. Frågan om en ny kommunindelning bör tagas upp till förnyat övervägande efter det att de begärda utredningarna verkställts, efter det att nu pågående utredningar som berör kommunindelningsfrågan i huvudsak avslutats och sedan nu föreliggande betänkanden i fråga om polisväsendet, socialvården och stadsdomstolarna föranlett beslut av riksdagen.

Ett dylikt uppskov torde icke bereda några större svårigheter. Enligt meddelande i årets statsverksproposition kommer förslag om en avsevärd höjning av de kommunala skattelindringsbidragen att föreläggas riksdagen. Detta är en provisorisk anordning i avvaktan på en mera slutgiltig lösning.

Sådana kommunala förvaltningsuppgifter som de mindre bärkraftiga kommunerna ej förmår lösa på egen hand har i åtskilliga fall nödvändiggjort interkommunal samverkan. Även om i åtskilliga fall erinringar gjorts mot formen för denna samverkan, har den dock visat sig tjäna sitt ändamål väl, och åtskilliga kommuner har yttrat sig positivt därom i sina remissvar angående ny kommunindelning. Tydligtvis bör de olika samarbetsformerna, som för övrigt lär komma att behövas i åtskilliga fall även efter en ny kommunindelning, kunna användas under ytterligare en tid medan kommunindelningsfrågan klarnar.

Ett argument för en ny kommunindelning som tidigare tillmättes en nära nog avgörande styrka har samband med skolfrågan. Enligt skolberedningen har emellertid argumentet överskattats, och utskottet kan icke finna, att det har den tyngd som nödvändiggör att kommungränsfrågan forceras fram.

Utskottet vill vidare anföra, att den föreslagna frivilliga karaktären vid en ny kommunindelning förutsätter en lång tid för genomförandet av förslaget. Ett dröjsmål betyder därför ganska litet, i vart fall i förhållande till de uppenbart stora fördelar som ett uppskov kan ge. Det kan inte vara riktigt att nu hasta i sådan grad att en ny gränsindelning måste göras om några år, i all synnerhet som man nu tycks ha nått allmän insikt om att problemet med kommungränser, förvaltningsuppgifter och kostnader måste prövas grundligt och i sammanhang med varandra. Ett uppskov bör kunna underbygga möjligheterna för en bestående gestaltning av kommunernas gränser, arbetsuppgifter och ekonomiska förhållanden. Detta innebär en verklig garanti för fortsatt kommunalt självstyre och kommunal demokrati. I avvaktan på en ny behandling av ärendet kan indelningsändringar företagas i enlighet med indelningslagens nuvarande bestämmelser, och det finns anledning förmoda, att dessa kommer att ske i stort sett enligt de principer som indelningssakkunniga och inrikesministern förordar, ty dessa principer är redan i hög grad en realitet såväl i samhället som i det enskilda näringslivets planerande.

Under hänvisning till vad utskottet ovan anfört får utskottet hemställa, att riksdagen måtte

A. 1) avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 180 år 1961;

2) i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att frågan om en ny kommunindelning måtte återupptagas när utredningar verkställts rörande fördelningen mellan stat, lands-
ting och primärkommuner av förvaltningsuppgifterna och kostnaderna härför, när nu avslutat offentligt utrednings-
arbete angående polisväsendet, socialförsäkringarna och stadsdomstolarna föranlett riksdagens beslut samt när på-
gående offentligt utredningsarbete berörande ett flertal för-
hållanden med anknytning till kommunindelningsfrågan i huvudsak avslutats; eller

B. därest yrkandet under A. 1) ovan icke vinner riksdagens bifall

1) antaga det till propositionen fogade förslaget till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning med den ändring av 2 a §, som yrkas i de vid 1961 års riksdag väckta likalydande motionerna nr I: 714 av herr Hagberg m. fl. och II: 859 av herr Heckscher m. fl.;

2) i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala, att enligt riksdagens mening ställning icke bör för närvarande tagas till frågan, huruvida och när nya förslag skall föreläggas riksdagen i kommunindelningsfrågan;

C. med bifall i frågavarande del till de vid 1961 års riks-

dag väckta likalydande motionerna nr I: 714 av herr Hagberg m. fl. och II: 859 av herr Heckscher m. fl. i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa,

1) att Kungl. Maj:t måtte snarast låta verkställa utredning och för riksdagen framlägga förslag rörande vilka förvaltningsuppgifter som kan och bör avlyftas primärkommunerna;

2) att Kungl. Maj:t måtte, med utgångspunkt från principen att kommunerna ej skall belastas med kostnader över vilka de ej har någon bestämmanderätt, snarast låta verkställa utredning och för riksdagen framlägga förslag om hur kostnaderna för förvaltningsuppgifterna skall fördelas mellan stat, landsting och primärkommuner;

D. under förutsättning att yrkandet under A. 1) ovan bifalles

1) avslå följande motioner, nämligen
dels de vid 1961 års riksdag väckta motionerna

a) I: 708 och II: 853,

b) I: 710,

c) I: 713 och II: 858,

d) I: 714 och II: 859, samt

e) II: 857,

dels ock den vid innevarande års riksdag väckta motionen

f) I: 385

såvitt dessa motioner avse yrkanden om bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 180 år 1961;

2) anse följande motioner, nämligen

dels de vid 1961 års riksdag väckta motionerna

a) I: 14 och II: 24,

b) I: 708 och II: 853,

c) I: 710,

d) I: 713 och II: 858,

e) I: 714 och II: 859,

f) II: 857,

g) I: 709 och II: 854, samt

h) I: 715 och II: 860 [under punkterna I och II b) framtäckta yrkanden]

dels ock de vid innevarande års riksdag väckta motionerna

i) I: 244 och II: 247,

j) I: 246 och II: 299, samt

k) I: 385,

såvitt dessa motioner icke avser yrkanden om bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 180 år 1961, besvarade genom vad ovan anförts och hemställts;

E. under förutsättning att yrkandet under A. 1) ovan icke bifalles anse följande motioner, nämligen dels de vid 1961 års riksdag väckta motionerna

a) I: 14 och II: 24,

b) I: 708 och II: 853,

c) I: 709 och II: 854,

d) I: 710,

e) I: 713 och II: 858,

f) I: 714 och II: 859,

g) I: 715 och II: 860 [under punkterna I och II b) framställda yrkanden], samt

h) II: 857,

dels ock de vid innevarande års riksdag väckta motionerna

i) I: 244 och II: 247,

j) I: 246 och II: 299, samt

k) I: 385,

besvarade genom vad ovan anförts och hemställts.

3) av herrar *Pettersson, Harald*, och *Boo*, vilka ansett, att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Den kommunala självstyrelsen är en grundval för vår demokrati. Den ger medborgarna möjligheter till ett aktivt deltagande i de politiska avgörandena framför allt i de angelägenheter, som direkt avgöres av den lokala självstyrelsen, och i väsentlig utsträckning även i de avseenden, i vilka kommunen närmast fungerar som lokalt förvaltningsorgan för uppgifter, som mer eller mindre specialreglerats av statsmakterna. Utskottet vill därför understryka, att ett bevarande och stärkande av den kommunala självstyrelsen är av största betydelse för strävandena såväl att så långt möjligt decentralisera styrelsen som att bereda medborgarna möjligheter till aktivitet i vår demokrati.

De uppgifter, som de borgerliga primärkommunerna har att lösa, har emellertid blivit alltmer krävande. På den kommunala servicen för befolkning och näringsliv ställes nu betydligt större anspråk än tidigare. Under det senaste årtiondet har vidgade förvaltningsuppgifter av stor omfattning tillförts kommunerna särskilt i fråga om skolväsendet, socialvården, hälsovården och byggnadsväsendet. Många kommuner har inte under nuvarande förhållanden resurser att på egen hand tillfredsställande klara de uppgif-

ter, de ställts inför och i ökad utsträckning kommer att ställas inför under den närmaste framtiden. Anledningen till detta för kommunerna besvärliga läge är främst att söka dels i den materiella ökningen av uppgifterna, dels och framför allt i den kostnadsöverflyttning från staten till kommunerna, som skett under senare tid och som drabbat särskilt de ekonomiskt svaga kommunerna. Enligt utskottets mening är det nödvändigt, att betingelserna för den kommunala verksamheten förbättras, så att medborgarnas behov av kommunal service kan tillgodoses på tillfredsställande sätt. Härvid måste uppmärksamheten riktas på såväl åtgärder i syfte att stärka det befolkningsmässiga och ekonomiska underlaget i kommunerna som de kommunsammanläggningar, som i en del fall kan bli erforderliga.

I den förevarande propositionen föreslås på grundval av indelningssakkunnigas betänkande principer för en ny kommunindelning, innebärande att de nya kommunerna skall byggas upp kring centralorter och omfatta från näringsgeografisk synpunkt avgränsade områden kring centralorterna. Som utgångspunkt skall vidare gälla, att kommun bör ha minst 8 000 invånare år 1975. För varje län skall länsstyrelsen efter samråd med kommunerna och de särskilt berörda myndigheterna upprätta förslag till plan för länets indelning i kommuner. Planen, som skall fastställas av Kungl. Maj:t, skall gå ut på att enligt centralorts- och regionprincipen sammanföra de nuvarande kommunerna till s. k. kommunblock, vilka avses komma att bilda de nya kommunerna. Bestämmelse härom föreslås införas i kommunala indelningslagen. Det förutsättes i propositionen, att samarbetsnämnd skall bildas inom varje kommunblock på kommunernas initiativ eller vid behov på initiativ av länsstyrelsen. Enligt propositionen skall vidare 1967 års riksdag få pröva huruvida de förordade åtgärderna visat sig till fyllest i fråga om bl. a. kommunsammanläggningen.

Kommunsammanslagningar måste enligt utskottets mening i viss utsträckning betraktas som nödvändiga för förbättring av betingelserna för den kommunala verksamheten. De principer, som förordas i propositionen för den kommunala indelningen, kan utskottet emellertid inte godtaga.

Naturligtvis kan det näringsgeografiska området i många fall vara lämpligt som enhet även för den kommunala indelningen, men oftast måste enligt utskottets mening andra faktorer tillmätas större betydelse, såsom avstånd och kommunikationsmöjligheter, kulturella och traditionella samhörighetsband, miljösynpunkter i olika avseenden etc. Sammanförande av större städer med omgivande landsbygdskommuner måste särskilt befaras medföra svårigheter för de s. k. kransområdena att på tillfredsställande sätt hävda sina intressen. Detsamma gäller i vissa fall om sammanförande av vidsträckt landsbygdsområde med mindre stad, som kan medföra, att stadsområdets speciella intressen blir eftersatta. Det befolkningsunderlag på i regel minst 8 000 invånare, som enligt propositionen skulle krävas för varje kommun med avseende på år 1975, synes utskottet vara en lös av-

vägning. Vad beträffar skolfrågan, som i allmänhet angivits som anledning till att kommunindelingsfrågan forcerats fram, har det framgått, att det för organisation av undervisning i tre parallellklasser i årskurserna 7 och 8 på grundskolans högstadium räcker med ett befolkningsunderlag på minst 6 500 personer. I och för sig bör det vidare vara självklart, att även de näringsgeografiska regionerna kan konstrueras efter andra bedömningar än de i propositionen förordade. Utskottet kan sålunda inte godtaga den i propositionen föreslagna centralorts- och regionprincipen som någon mera generell grundval för den kommunala indelningen. I stället måste den kommunala organisationen enligt utskottets mening vara utformad efter de lokala förhållandena och behoven, vari såsom framhållits ingår faktorer av olika slag.

Den i propositionen föreslagna reformens inverkan på den kommunala demokratin har inte på tillfredsställande sätt blivit föremål för överväganden vid utredningen. Två av de sakkunniga har i särskilt yttrande påtalat, att utredningen forcerats fram i ett sådant tempo, att möjligheterna att analysera och penetrera olika spörsmål av betydelse för ställningstagandena varit begränsade. Vissa remissinstanser har hävdat, att reformen skulle stärka den kommunala självstyrelsen. Å andra sidan har bl. a. närmare 200 kommuner som sin mening framhållit, att reformen skulle innebära en försvagning av den kommunala självstyrelsen. En realistisk bedömning synes utskottet ge vid handen, att reformen knappast skulle kunna medföra en förstärkning av kommunala självstyrelsen utan sannolikt tvärtom en försvagning. Varje minskning av medborgarnas möjligheter att delta i eller inverka på beslutsprocessen måste ur demokratiens synpunkt vara en allvarlig förlust. Det är enligt utskottets mening anmärkningsvärt, att reformförslaget lagts fram utan att någon mera ingående undersökning skett av dess konsekvenser för den kommunala demokratin.

En huvudlinje i propositionen är att befolkningsomflyttningen kommer att fortsätta som förut med koncentration till allt större tätorter. Den framtida utvecklingen i nämnda avseende kan enligt utskottets mening inte förutses med någon större säkerhet. Det kan inte hållas för säkert, att den nuvarande koncentrationsprocessen i en framtid kommer att motsvara befolkningens spontana önsknings. Det kan tvärtom hållas för sannolikt, att befolkningsomflyttningen efter hand, såsom skett i USA, kan komma att gå i motsatt riktning. Särskild uppmärksamhet bör i sammanhanget ägnas åt lokaliseringspolitiken. Enligt utskottets mening får det förutsättas, att lokaliseringen i huvudsak bör inriktas på landsbygdens tätorter. Det anmärkningsvärda är emellertid, att departementschefen synes förutsätta, att lokaliseringspolitiken skall inriktas på att i huvudsak främja just de tätorter, som skall bli centralorter i de nya kommunerna, medan övriga tätorter oberoende av naturliga utvecklingsmöjligheter tydligen inte skulle kunna räkna med fördelen av lokaliseringspolitiska åtgärder i någon större

utsträckning. Den i propositionen förordade reformen måste alltså förutsättas inverka till utarmning av landsbygdsmiljön. I nämnda avseende skulle alltså propositionen vara ett principiellt ståndpunktstagande även i fråga om den lokaliseringspolitiska inriktningen och måste såtillvida betraktas som ett föregripande av den pågående utredningen rörande den samhällsliga lokaliseringsverksamheten. En aktiv lokaliseringspolitik, som i bredare omfattning inriktas på främjande av företagsamhet och bebyggelse i landsbygdens tätorter, skulle enligt utskottets mening stärka kommunernas befolkningsmässiga och ekonomiska underlag, så att en eljest aktuell kommunsammanslagning i många fall skulle visa sig obehövligen. Det synes utskottet därför inte möjligt att fastställa principer för en ny kommunindelning, innan pågående lokaliseringsutredning fullföljts och i anledning därav beslut fattats om riktlinjerna för lokaliseringspolitiken.

Kommunernas svårigheter att ekonomiskt fullgöra framför allt de allmänna förvaltningsangelägenheter de ålagts är i nuvarande läge otvivelaktigt det största kommunproblemet och dessutom det oftast anförda motivet för den aktualiserade indelningsreformen. Såsom framhållits har dessa svårigheter för kommunerna till mycket stor del orsakats av den betydande kostnadsöverflyttning, som under senare tid skett från staten till kommunerna. Sammanlagt kan de för kommunerna minskade statsbidragen under den senaste 10-årsperioden uppskattas till minst 300 milj. kronor per år, vartill kommer eftersläpningar med utbetalningen av olika statsbidrag. Kommunutgifterna har blivit mycket ojämnt fördelade på landets invånare. Som exempel kan nämnas, att kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet i dag torde variera mellan 1 och 6 kronor per skattekrona. För kommunernas andel av folkpensionskostnaderna torde variationen nu vara mellan 0,30 och 5 kronor per skattekrona. För förbättring av betingelserna för den kommunala verksamheten är det sålunda för många kommuner nödvändigt, att de tillföres ökade ekonomiska resurser. Givetvis kan genom kommunsammanläggningar uppnås en viss begränsad skatteutjämning. Sammanläggning av två eller flera kommuner med svagt skatteunderlag kan emellertid inte medföra någon ekonomisk förstärkning. En kommunindelningsreform kan i stort sett inte bringa kommunernas ekonomiska problem till lösning. En rimlig kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna och härvid en rättvis kommunalskatteutjämning är enligt utskottets mening nödvändiga åtgärder för den kommunala verksamheten. Vissa kostnader, t. ex. folkpensionskostnaderna, bör helt bäras av staten. Om en sådan kostnadsfördelning och kommunalskatteutjämning genomföres, kommer givetvis frågan om den kommunala indelningen i ett helt annat läge. Det är för utskottet självklart, att frågan om nya principer för den kommunala indelningen inte kan avgöras förrän beslut fattats om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt om skatteutjämningen.

I olika sammanhang har som alternativ till en ny kommunindelning diskuterats en omfördelning av uppgifterna mellan staten, landstingskommunerna och primärkommunerna. Utskottet delar uppfattningen, att även denna fråga måste övervägas, innan frågan om den kommunala indelningen avgöres.

Över huvud taget måste utskottet konstatera, att bärande motiv för en kommunindelnsreform saknas i det nuvarande läget. Som främsta motivering till forceringen av frågan har ju angivits den pågående skolplaneringen. Det står emellertid numera klart, att grundskolans högstadium kan organiseras utan att en ny kommunal indelning genomföres, eftersom en nödvändig samverkan kan åstadkommas enligt nu gällande bestämmelser. Departementschefen har i propositionen medgivit, att från de synpunkter statsmakterna i första hand har att beakta skulle ett lämpligt organiserat och väl avvägt samarbete mellan kommunerna vara tillräckligt. Indelningsändringen skulle enligt departementschefen främst ligga i kommunernas eget intresse. Men mindre än hälften av de kommuner, som avgivit remissyttranden över utredningsbetänkandet, har uttalat sig för den föreslagna indelningsreformen. Under sådana förhållanden bör det enligt utskottets mening inte förekomma, att den påtryckning, som reformförslaget innebär, utövas mot kommunerna.

De angelägnaste åtgärderna för förbättrade betingelser för den kommunala verksamheten är, såsom utskottet framhållit, att en rimlig kostnadsfördelning genomföres mellan staten och kommunerna och att härvid en effektiv skatteutjämning förverkligas. Såsom utskottet också påtalat bör den kommunala verksamheten i många fall även kunna tillföras ökade resurser genom en aktiv lokaliseringpolitik. Med instämmande i vad som anförts i motionerna I: 715 och II: 860 till 1961 års riksdag vill utskottet understryka angelägenheten av att pågående utredningar på dessa områden fullföljes med skyndsamhet och att de förslag, som kan vara ägnade att förbättra betingelserna för den kommunala verksamheten, snarast möjligt förelägges riksdagen.

Kommunsammanläggningar måste dock, såsom utskottet ovan framhållit, i många fall anses nödvändiga för en önskvärd effektivitet i den kommunala förvaltningen. Kommunerna har enligt gällande bestämmelser i indelningslagen möjligheter härtill. Under senare år har ett flertal sådana frivilliga kommunsammanslagningar skett. Indelningsakkunniga kunde vid sin utredning konstatera, att för närvarande inemot 200 kommuner överväger kommunsammanläggning. Man torde för framtiden kunna förutsätta ökad omfattning inte endast av det interkommunala samarbetet utan också av antalet kommunsammanläggningar, främst i anledning av grundskolans genomförande. Huruvida särskilda åtgärder kan behöva vidtas för främjande av denna utveckling kan givetvis inte nu bedömas. Enligt utskottets mening måste emellertid målsättningen vara, att kommunerna själva

skall få träffa avgörandet i dessa frågor efter sina egna förhållanden och behov. Initiativet till sammanläggningar bör alltså utgå från kommunerna själva och inte från staten. Detsamma bör gälla om inrättande av samarbetsnämnder. För länsstyrelserna bör det vara en uppgift att härvid biträda kommunerna med rådgivning.

Det väsentligaste är enligt utskottets mening, att så goda garantier som möjligt skapas för den kommunala självstyrelsen. Det synes vara anledning att ägna denna fråga ökad uppmärksamhet. De åtgärder, som departementschefen i detta syfte aviserar, bl. a. kontinuerliga överläggningar med företrädare för kommunerna, synes utskottet värdefulla. Problemen synes emellertid vara av sådan betydelse, att de, såsom förordats i de ovannämnda motionerna, bör tagas upp till behandling i ett större sammanhang. Inför de kommunsammanslagningar, som kan förutsättas bli aktuella för framtiden, synes det utskottet nödvändigt, att det genom en undersökning klarlägges, vilken storlek och typ av kommuner, som kan bereda de bästa förutsättningarna för bevarande och stärkande av den kommunala självstyrelsen. De problem, som det interkommunala samarbetet har i detta avseende, bör också uppmärksammas. Vid en sådan utredning bör man vidare överväga frågan om uppgiftsfördelningen mellan primärkommunerna, landstingskommunerna och staten liksom över huvud taget förhållandet mellan staten och kommunerna. Utskottet vill i sammanhanget framhålla, att en omändring av statsbidragen till den s. k. grundbidragsprincipen bör kunna möjliggöra en förstärkning av den kommunala självstyrelsen.

Under hänvisning till vad ovan anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen i anledning av förevarande proposition, nr 180, måtte

a) med bifall till motionerna I: 715 och II: 860 samt I: 709 och II: 854 till 1961 års riksdag, samtliga motioner såvitt här är i fråga, för sin del avslå det i propositionen framlagda lagförslaget;

b) godkänna de i utskottets motivering angivna principerna för frivilliga kommunsammanslagningar;

2) att riksdagen måtte med bifall till motionerna I: 715 och II: 860 till 1961 års riksdag samt i anledning av motionerna I: 14 och II: 24 samt I: 709 och II: 854 till 1961 års riksdag, samtliga motioner såvitt här är i fråga, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte skyndsamt utreda olika möjligheter till stärkande av den kommunala självstyrelsen;

3) att följande motioner, nämligen

dels de vid 1961 års riksdag väckta motionerna

a) I: 14 och II: 24

b) I: 708 och II: 853

c) I: 709 och II: 854

d) I: 710

e) I: 713 och II: 858

f) I: 714 och II: 859

g) II: 857,

dels ock de vid innevarande års riksdag väckta motionerna

h) I: 244 och II: 247

i) I: 246 och II: 299, samt

j) I: 385

måtte, i den mån de icke kan anses besvarade med vad utskottet ovan anfört och hemställt, icke föranleda någon riksdagens åtgärd.

Särskilt yttrande

av hr Alemyr, som anfört följande:

De indelningssakkunniga föreslog ett principuttalande om införande i 1953 års kommunallag av en enhetlig typ av primärkommuner. Såsom departementschefen med instämmande av utskottet uttalar bör en utredning göras rörande alla de spörsmål som sammanhänger med en enhetlig kommuntyp. Något definitivt beslut i frågan kan självfallet inte fattas, förrän denna utredning avslutats. Enligt min mening är dock frågan av den art att det redan i samband med riksdagens beslut angående ny kommunindelning borde vara möjligt att ta principiell ställning till kommuntypsproblemet. Ett sådant ställningstagande i princip skulle vara ägnat att underlätta sammanläggning av kommuner. Då det av formella skäl icke torde vara möjligt att i reservation föreslå uttalande i enlighet med indelningssakkunnigas förslag på denna punkt, har jag genom särskilt yttrande velat rikta riksdagens uppmärksamhet på frågan om enhetlig kommuntyp.