



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

EX. A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1947: 30
SOCIALDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE

MED FÖRSLAG TILL

LAG OM REGIONKOMMUNER
M. M.

AVGIVET AV

1944 ÅRS KOMMITTÉ
FÖR KOMMUNAL SAMVERKAN

S T O C K H O L M

1 9 4 7

Statens offentliga utredningar 1947

Kronologisk förteckning

1. Kollektiv tvätt. Betänkande med förslag att underlätta hushållens tvättarbete. Heggström. xv. 234 s. S.
2. Betänkande angående fiskerinäringens efterkrigsproblem samt den prisreglerande verksamheten på fiskets område. Antonsons, Göteborg. 325 s. Jo.
3. Elkraftutredningens redogörelse nr 1. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Inledande översikt. Sv. Tryckeri AB. 84 s. K.
4. Betänkande med förslag till standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. Heggström. 126 s. K.
5. 1944 års militärsjukvårdskommittés betänkande. Del 2. Beckman. 170 s. Fö.
6. Betänkande med förslag till geofysiskt observatorium i Kiruna m. m. Idun. 64 s. K.
7. Betänkande med förslag angående lantmåteripersonalens organisation samt avlöningsförhållanden m. m. Marcus. 132 s. Jo.
8. Betänkande med förslag angående fiskets administration m. m. Kihlström. 155 s. Jo.
9. Betänkande om tandläkarutbildningens ordnande m. m. Del 3. Tandläkarinstitutens organisation m. m. Beckman. 166 s. E.
10. Betänkande med förslag rörande civilförsvarets organisation m. m. Beckman. 262 s. S.
11. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 8. Utredning och förslag rörande vissa socialpedagogiska anordningar inom skolväsendet. Idun. 148 s. E.
12. Ungdomens fritidsverksamhet. Ungdomsvårdskommitténs betänkande del 4. V. Petterson. 392 s. Ju.
13. Betänkande med utredning rörande riksräkenskapsverkets organisation. Marcus. 114 s. Fi.
14. Handeln med olja. Betänkande med förslag avgivet av oljeutredningen 1945. Heggström. 343 s. 4 pl. Fo.
15. 1941 års lärarlönesakkunniga. Betänkande med förslag till löne reglering för övningslärare. Sv. Tryckeri AB. 370 s. Fi.
16. Förslag till konvention mellan Sverige, Danmark och Norge om erkännande och verkställighet av domar i brottmål m. m. Norstedt. 24 s. Ju.
17. Stöd åt utvecklingshämmande ungdom. Ungdomsvårds-kommitténs betänkande del 5. V. Petterson 144 s. Ju.
18. Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkande. 2. Förslag angående yrkesvägledning och yrkesutbildning för partiellt arbetsföra m. m. Katalog- o. Tidskriftstryck. 324 s. S.
19. Kompetensfordringar för statliga, vissa halvstatliga och kommunala tjänster samt sådana yrken och befattningar, för vilkas utövande kräves av statlig myndighet utfärdad behörighetsförklaring eller legitimation. V. Petterson. 287 s. S.
20. Elkraftutredningens redogörelse nr 2; 15. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Älvsborgs län. Beckman. 48 s. K.
21. Socialvårds-kommitténs betänkande. 15. Utredning och förslag angående särskilda barnbidrag och bidragsförskort m. m. V. Petterson. 114 s. S.
22. Betänkande med förslag till ändrad lagstiftning angående handel med skrot, lump och begagnat gods. Sv. Tryckeri AB. 125 s. H.
23. 1945 års lönekommitté. 2. Betänkande med förslag till statens allmänna avlöningsreglemente m. m. Marcus. 239 s. Fi.
24. Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan. Norstedt. 220 s. S.
25. 1945 års akademikerutredning. Norstedt. 64 s. E.
26. Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen. Del 2. Saneringen av stadssamhällets bebyggelse. Organisationen av låne- och bidragsverksamheten för bostadsändamål. Idun. 599 s. S.
27. Betänkande med förslag till ändrad ordning beträffande vissa helgdagar. Katalog och Tidskriftstryck. 75 s. E.
28. Stuveriverksamheten i svenska hamnar. Heggström. 110 s. H.
29. Välfärdsanordningar för sjöfolk i hamn. Heggström. 118 s. H.
30. Betänkande med förslag till lag om regionkommuner m. m. Beckman. 214 s. S.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1947: 30
SOCIALDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE

MED FÖRSLAG TILL

LAG OM REGIONKOMMUNER

M. M.

AVGIVET AV

1944 ÅRS KOMMITTÉ
FÖR KOMMUNAL SAMVERKAN

STOCKHOLM 1947
K. L. BECKMANS BOKTRYCKERI

[34 47]





REPORT
OF THE
COMMISSIONER OF REVENUE

1881

AS
PRINTED BY
THE
UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA
PHILADELPHIA

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
Skrivelse till statsrådet och chefen för socialdepartementet.....	5
Förslag till lag om regionkommuner.....	9
Förslag till lag angående ändrad lydelse av 3 § lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning	13
Förslag till lag om ändring av kommunala vallagen den 6 juni 1930.....	13
Förslag till lag om kommunala rikssamarbetsnämnden.....	14
Kap. 1. Kommitténs uppdrag m. m.	15
Kap. 2. Förekomsten av kommunal samverkan	28
I särskilda författningar reglerad samverkan s. 28. — Kommunalförbund s. 31. — Icke författningsreglerad samverkan s. 34.	
Kap. 3. Kommunal samverkan i vissa främmande länder.....	43
Danmark s. 43. — Finland s. 50. — Norge s. 52. Amerikas Förenta Stater s. 55. — Belgien s. 58. — Frankrike s. 61. — Italien s. 62. — Nederländerna s. 63. — Portugal s. 65. — Rumänien s. 66. — Schweiz s. 67. — Spanien s. 67. — Storbritannien s. 68. — Tjeckoslovakien s. 70. — Tyskland s. 70.	
Kap. 4. Krävas nya former för kommunal samverkan?.....	73
I. Olika former för kommunal samverkan	73
II. Stor-Stockholm	77
Stockholms och Stor-Stockholms hittillsvarande utveckling s. 77. — Prognos beträffande Stor-Stockholms utveckling s. 81. — Behov av kommunal samverkan inom Stockholms-regionen s. 83. — Föreliggande förslag till bestämmelser om regionplan s. 86. — Existerande samarbetsformers användbarhet i Stockholms-regionen s. 87. — Nya former för kommunal samverkan inom Stor-Stockholm s. 91. — Den statligt administrativa indelningen s. 97.	
III. Kommunal samverkan utom Stor-Stockholm	97
Samverkan för regionplanering och därmed sammanhängande uppgifter s. 98. — Annan kommunal samverkan s. 104.	
Kap. 5. De landstingsfria städernas inträde i landsting (bildande av »storlandsting»).....	115
Historik rörande frågan om städernas deltagande i landsting s. 116. — Omfattningen av ett »storlandsting» i Stockholms-regionen s. 118. — Ekonomisk uppgörelse vid Stockholms förening med landstinget s. 129. — Ett nybildat Stockholms-landstings tillgångar och skulder s. 130. — Utdebiteringsbehovet i ett Stockholms-landsting s. 132. — Stockholms-landstingets organisation s. 136. — Slutsatser s. 137. — Övriga landstingsfria städer s. 137.	
Kap. 6. Regionkommunen.....	138
Bildande av regionkommun s. 138. — Regionkommunens representationsproblem s. 141. — Regionkommunens kompetens s. 145. — Regionkommunen såsom skatteutjämningsfaktor s. 157. — Utformningen av en lagstiftning om regionkommuner s. 160. — Specialmotivering till förslaget till lag om regionkommuner s. 161. — Övriga författningsändringar föranledda av lagen om regionkommuner s. 168.	

	Sid.
Kap. 7. Kommunal samverkan genom avtal. Kommunala rikssamarbetsnämnden	173
Kap. 8. Sammanfattning av kommitténs förslag	177
<i>Reservationer.</i>	
Av herr Anderson	182
Av herr Larsson	184
Av herrar Wallentheim och Brännberg	185
<i>Särskilt yttrande av herr Larsson</i>	<i>187</i>
<i>Bilaga 1. P. M. angående den statligt administrativa indelningen i Stockholms-regionen</i>	<i>188</i>
<i>Bilaga 2. P. M. angående olika möjligheter att anordna val av regionfullmäktige i belysning av förhållandena inom Stockholms-regionen....</i>	<i>206</i>
<i>Bilaga 3. P. M. med några problemställningar rörande samarbetet mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting i fråga om slutna sjukvård.....</i>	<i>210</i>
<i>Bilaga 4. Karta över Stockholms stad och län</i>	

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Socialdepartementet.

Genom beslut den 11 november 1938 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för socialdepartementet att tillkalla högst fem sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om »tillskapandet genom lagstiftning av effektiva former för säkrande, om så erfordras tvångsvis, av samverkan mellan olika kommunala enheter i avseende å för dem i olika hänseenden gemensamma förvaltningsuppgifter ävensom avgiva av utredningen föranledda förslag».

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 17 november 1938 såsom sakkunniga dåvarande ledamoten av riksdagens första kammare statssekreteraren K. A. W. Björck, dåvarande ledamoten av riksdagens andra kammare C. W. M. Andersson i Igelboda, ombudsmannen K. G. H. Karlsson, dåvarande assessorn i överståthållarämbetet N. G. Valentin samt landskamreraren A. G. A. Wigert. Tillika uppdrogs åt Björck att vara de sakkunnigas ordförande. Till sekreterare åt de sakkunniga utsågs föredraganden i regeringsrätten, notarien i domänstyrelsen G. Nordberg.

De sakkunniga antogo benämningen »utredningen rörande kommunal samverkan».

På därom gjord framställning entledigades Björck den 27 maj 1939 från uppdraget att vara ledamot och ordförande i utredningen. I hans ställe förordnades samtidigt till ledamot och ordförande generaldirektören O. H. Malmberg.

Den 30 december 1939 förordnade Kungl. Maj:t, att utredningen skulle tills vidare begränsas till att avse frågan om rättslig reglering av regionplaneinstitutet. Utredningen av sistnämnda fråga anförtroddes därefter de av chefen för justitiedepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 november 1941 tillkallade sakkunniga (stadsplaneutredningen 1942).

Den 3 mars 1944 förordnade Kungl. Maj:t, med upphävande av sitt beslut den 30 december 1939, att utredningen skulle fullföljas, utom i vad avsåge

frågan om rättslig reglering av regionplaneinstitutet. Samtidigt bemyndigades chefen för socialdepartementet att tillkalla ytterligare högst tre sakkunniga för deltagande i utredningen.

På därom gjord framställning entledigades den 8 mars 1944 Malmberg samt Andersson, Karlsson och Valentin från sina uppdrag inom utredningen. Av de förut tillkallade sakkunniga kvarstod alltså landskamreraren A. G. A. Wigert. Såsom ytterligare sakkunniga tillkallades sistnämnda dag ordföranden i Stockholms stadsfullmäktige, direktören C. A. Anderson, kanslidirektören K. E. Ekemar, dåvarande borgarrådet Y. G. R. Larsson, generaldirektören N. T. Löwbeer, ordföranden i Stockholms läns landsting F. W. Thun, ledamoten av riksdagens andra kammare, sekreteraren A. V. Wallentheim samt arkitekten U. Åhrén. Tillika uppdrogs åt Löwbeer att vara de sakkunnigas ordförande.

Den sålunda rekonstruerade utredningen antog benämningen »1944 års kommitté för kommunal samverkan».

Den 24 maj 1944 entledigades Nordberg på därom gjord framställning från sitt uppdrag såsom sekreterare åt de sakkunniga och utsågs i hans ställe sekreteraren hos Svenska stadsförbundet C. E. G. Törngren.

Kungl. Maj:t bemyndigade den 22 februari 1946 statsrådet Mossberg att tillkalla ytterligare högst två sakkunniga för deltagande i utredningsarbetet. På grund härav tillkallades samma dag ordföranden i Göteborgs och Bohus läns landsting, sjukkassedirektören C. M. Brännberg och drätselkammarens i Göteborg ordförande J. A. Fagerberg.

På därom gjorda framställningar har vederbörande statsråd nedan angivna dagar medgivit, att vid utredningsarbetet finge anlitas följande experter:

den 31 mars 1939 dåvarande vice brandchefen i Stockholm kaptenen E. A. M. Arve vid behandlingen av spörsmål om ökat samarbete mellan kommuner i avseende å brandväsendet,

den 13 april 1939 dåvarande stadsplanedirektören i Stockholm, civilingenjören A. Lilienberg, magistratssekreteraren W. H. Wistrand och dåvarande länsarkitekten i Stockholms län G. M. W. Wetterling vid behandlingen av spörsmål om interkommunal planläggning (regionplan) samt

den 20 februari 1946 dåvarande t. f. kanslidirektören vid överståthållarämbetet Sten Waller beträffande det med undersökningarna angående Stockholms-regionens kommunala indelningsfrågor sammanhängande spörsmålet om den statligt administrativa indelningen.

Vid sina utredningar av frågan om sammanförande av Stockholms stad och län till ett landstingsområde och av spörsmålet om avtalsmässig samverkan i sjukvårdsfrågor mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting har kommittén biträtts av sekreteraren Stig Radhe. Direktören W. Orre har för kommitténs räkning belyst frågan om en regionkommuns övertagande av hamnväsendet inom regionen.

Statsrådet och t. f. chefen för socialdepartementet har den 14 mars 1944 överlämnat till kommittén för att tagas i övervägande vid fullgörande av

utredningsuppdraget en framställning den 11 december 1943 från Stockholms läns landstings förvaltningsutskott angående vissa inkorporeringsfrågor berörande Stockholms stad och Stockholms läns landsting.

Kommittén har den 18 december 1945 avgivit utlåtande över betänkande med förslag till byggnadslag m. m. avgivet av stadsplaneutredningen 1942.

Med vederbörligt tillstånd ha ordföranden och två ledamöter av kommittén jämte sekreteraren den 13 juni 1946 deltagit i ett av länsstyrelsen i Väster-norrlands län utlyst sammanträde i Sundsvall för överläggning rörande bland annat frågor om regionplanering.

Sedan utredningsarbetet numera slutförts, får kommittén härmed vördsamt överlämna sitt betänkande.

Stockholm den 30 april 1947.

NILS LÖWBEER

CARL ALBERT ANDERSON

C. BRÄNNBERG

KNUT EKEMAR

J. A. FAGERBERG

YNGVE LARSSON

F. THUN

ADOLF WALLENTHEIM

ALARIK WIGERT

U. ÅHRÉN

/ Eric Törngren

The following is a list of the names of the persons who have been appointed to the various positions in the organization of the National Association of Manufacturers, as of the 1st day of January, 1914.

President: J. P. Morgan

Vice-President: J. D. Rockefeller

Secretary: J. C. Cannon

Treasurer: J. W. Aldrich

Executive Committee: J. P. Morgan, J. D. Rockefeller, J. C. Cannon, J. W. Aldrich, J. B. Clark, J. H. Morgan, J. S. Pillsbury, J. W. Seligman, J. W. Smith, J. W. Wadsworth, J. W. Wilcox, J. W. Woodruff, J. W. Young.

Förslag

till

Lag om regionkommuner.

Härigenom förordnas som följer:

Allmänna bestämmelser.

1 §.

Konungen äger förordna om bildande av regionkommun med uppgift att, på sätt härom är särskilt stadgat, upprätta regionplan för det i regionkommunen ingående området ävensom att verka för regionplanens genomförande och handhava härmed sammanhängande, för kommunerna inom regionen gemensamma angelägenheter. Regionkommuns område skall sammanfalla med två eller flera städer, köpingar eller landskommuner. Förordnande må meddelas med kommunernas samtycke, så ock eljest då betydande allmänt behov det påkallar. Konungen äger meddela de bestämmelser, som erfordras för att beslut om bildande av regionkommun skall bringas till verkställighet.

Vad nu sagts gäller ock ändring av regionkommuns område.

Finnes regionkommun icke längre böra bestå, äger Konungen efter dess hörande förordna om kommunens upplösning och meddela härav betingade bestämmelser.

2 §.

För anskaffande av medel att bestrida sina utgifter äger regionkommun beskattningsrätt enligt vad i denna lag stadgas.

3 §.

Regionkommuns beslutanderätt utövas av regionfullmäktige.

Förvaltning och verkställighet tillkomma regionstyrelse eller de styrelser, nämnder och personer, som äro utsedda för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr.

Om regionfullmäktige.

4 §.

Beträffande rösträtt och röstlängd vid val av regionfullmäktige samt regionfullmäktigs och suppleants valbarhet, behörighet och avsägelserätt äger vad i 5 och 6 §§ lagen om landsting är stadgat motsvarande tillämpning.

Regionfullmäktige jämte suppleanter väljas för fyra år räknade från och med den 1 januari året näst efter det då valet skedde. I regionkommun där val sker första gången och icke äger rum under år, då allmänna kommunalval förrättas, skall valet dock ej avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val nästa gång skola äga rum.

5 §.

För val av regionfullmäktige indelas regionkommunen i valkretsar. För

varje valkrets utses, oavsett dess folkmängd, en regionfullmäktig och därutöver en regionfullmäktig för det befolkningstal, som Konungen bestämmer för varje regionkommun. Valbarhet är ej inskränkt inom valkrets.

Kommun, vars folkmängd utgör minst ett av Konungen för varje regionkommun fastställt tal, skall bilda egen valkrets. I övrigt bör vid valkretsindelningen iakttagas, att för varje valkrets komma att utses minst 5, högst 9 regionfullmäktige. Indelningen i valkretsar och antalet regionfullmäktige för varje valkrets bestämmas av länsstyrelsen.

Om valdistrikt och valdag samt vals kungörande, förrättande och avslutande stadgas i kommunala vallagen.

6 §.

Beträffande val av ordförande och vice ordförande i regionfullmäktige samt sammanträde med regionfullmäktige skall vad i 17—19 §§ lagen om kommunalstyrelse i stad är stadgat om stadsfullmäktige äga motsvarande tillämpning med iakttagande av att utgifts- och inkomststaten alltid skall fastställas vid ordinarie sammanträde före utgången av oktober och att rätt att begära extra sammanträde tillkommer regionstyrelsen.

7 §.

Kallelse till regionfullmäktigsammanträde utfärdas av länsstyrelsen första gången efter regionkommunens bildande och därefter av fullmäktiges ordförande eller vid hinder för honom av vice ordföranden. Kallelsen, som skall utfärdas skriftligen och innehålla bestämd uppgift om tid och ställe samt, såvitt möjligt är, även om överläggningsämne för sammanträdet, skall senast en vecka före sammanträdet i rekommenderat brev översändas till varje fullmäktig. Tillkännagivande om tid och ställe för sammanträdet skall inom samma tid införas i en eller flera ortstidningar. Den omständigheten att tillkännagivande ej blivit infört i tidning utgör ej hinder för sammanträdet hållande.

En var ledamot av regionstyrelsen skall skriftligen underrättas om sammanträde.

8 §.

Med avseende å förfarandet vid regionfullmäktigsammanträde m. m. skall vad i 21—26 §§ samt 27 § 1 och 3 mom. och 30—33 §§ lagen om kommunalstyrelse i stad är stadgat om stadsfullmäktigsammanträde äga motsvarande tillämpning med iakttagande av att yttranderätt vid sammanträde tillkommer jämväl en var ledamot av regionstyrelsen, att regionstyrelsen städse skall lämnas tillfälle att före avgörandet avgiva yttrande över ärende, som beretts annorledes än av styrelsen, att vad om proportionellt val av drätselkammare är stadgat skall gälla val av regionstyrelse, att protokollsjustering skall offentliggöras i den eller de ortstidningar, i vilka tillkännagivande om tid och ställe för sammanträdet varit infört, samt att avskrift av regionfullmäktiges justerade protokoll skall tillställas regionstyrelsen.

9 §.

Uppkomma inom regionfullmäktige skiljaktiga meningar i ärendet, som är av vikt för viss del av regionkommunen, skall, om yrkande härom framställles av någon fullmäktig, ärendet bordläggas och utlåtande från kommunala rikssamarbetsnämnden inhämtas, innan ärendet företages till avgörande.

10 §.

Beträffande arvode och ersättning m. m. åt ordförande i regionfullmäktige, åt ledamot av regionstyrelsen och vald ledamot av annan regionkommunal styrelse, nämnd eller beredning ävensom revisor samt reseersättning åt ledamot av regionfullmäktige skall vad i 25 och 42 §§ lagen om kommunalstyrelse på landet är stadgat äga motsvarande tillämpning.

Om regionstyrelse.

11 §.

Ledamöter och suppleanter i regionstyrelsen väljas av regionfullmäktige. I avseende å valbarhet, behörighet och avsägelserätt skall vad om regionfullmäktig är stadgat äga motsvarande tillämpning.

Regionstyrelsen åligger att

- a) bereda ärenden, som skola behandlas av regionfullmäktige;
- b) verkställa regionfullmäktiges beslut och förvalta regionkommunens egen- dom, i den mån ej dessa bestyr uppdragits åt särskilt därtill utsedda styrelser, nämnder eller personer;
- c) uppbära regionkommunens inkomster och i övrigt handhava dess drätsel;
- d) hava överinseende över de för särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr utsedda styrelser, nämnders eller personers förvaltning; samt
- e) ombesörja de övriga åligganden, som enligt för regionstyrelsen gällande reglemente tillhöra dess befattning.

Reglemente för regionstyrelsen upprättas av regionfullmäktige och fastställles av Konungen. Reglementet skall innehålla bestämmelser om, bland annat, regionstyrelsens sammansättning och ledamöternas tjänstgöringstid samt ordningen för ärendenas handläggning av styrelsen.

Om regionkommunens drätsel.

12 §.

Vad i 56—61 §§ lagen om kommunalstyrelse i stad är stadgat om utgifts- och inkomststat samt revision skall äga motsvarande tillämpning på regionkommun med iakttagande av att statförslaget uppgöres och räkenskaperna föras av regionstyrelsen samt att statförslaget, de avslutade räkenskaperna och revisionsberättelsen skola tillställas regionfullmäktiges ordförande.

Om regionskatt.

13 §.

Vad i 46—51 §§ lagen om landsting är stadgat om landstingsskatt och landstingsmedel skall äga motsvarande tillämpning beträffande regionskatt.

Om underställning och besvär m. m.

14 §.

För att vinna bindande kraft skola regionfullmäktiges beslut underställas Konungens prövning och fastställelse, då de avse:

- a) upptagande av lån, ställt på längre återbetalningstid än fem år, skolande såsom upptagande av lån även anses ingående av borgen;
- b) utgifter, som erfordra utdebitering för längre tid än fem år;
- c) tillämpning av stadgande om befrielse från eller lindring i skyldighet att till visst företag bidraga och om beviljande av anslag för dylikt företag.

Av Konungen meddelat beslut att bevilja regionkommun lån av statsmedel skall anses innefatta jämväl tillstånd att upptaga lånet.

Hurusom beslut angående kommunal fond skall i vissa fall för att vinna bindande kraft underställas Konungens eller länsstyrelsens prövning och fastställelse stadgas i lag om kommunal fondbildning.

15 §.

Nöjes ej medlem av kommun inom regionkommunens område åt regionfullmäktiges beslut, äger han, där ej annat är särskilt föreskrivet, söka rättelse däri genom besvär, om beslutet

icke tillkommit i laga ordning,

står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider regionfullmäktiges befogenhet eller

kränker hans enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.

Besvären skola jämte det överklagade beslutet hava inkommit till Konungen inom trettio dagar efter den dag, då regionfullmäktiges protokoll justerades, dagen då detta skedde likväl oräknad. Det åligger klaganden därjämte såväl att vid besvären foga bevis om dagen, då sådan justering ägde rum, som ock att inom fjorton dagar efter besvärstidens utgång till regionstyrelsen ingiva diariibevis över att han besvärat sig.

Försummar klaganden något av vad sålunda föreskrivits må beslutet gå i verkställighet.

16 §.

I regionkommunen ingående kommun, som finner regionfullmäktiges beslut innebära avsevärd olägenhet för kommunen, äger inom tid och på sätt i 15 § sägs överklaga beslutet hos kommunala rikssamarbetsnämnden. Prövar nämnden klagomålen befogade men vinnes icke rättelse genom att fullmäktige ändra sitt beslut, äger Konungen på framställning av nämnden upphäva detta.

17 §.

I fråga om besvär och klagomål över regionstyrelsens beslut, som ej är av rent förberedande eller verkställande art, skall, där ej annorlunda är särskilt föreskrivet, vad i 15 och 16 §§ är stadgat äga motsvarande tillämpning. Där beslutet rör uteslutande enskild persons förhållande, skall dock tiden för talans fullföljande räknas från den dag, då beslutet genom utdrag av protokollet delgavs klaganden.

18 §.

Innefattar regionkommun delar av flera län, äger Konungen förordna viss länsstyrelse att handlägga sådana på länsstyrelse ankommande ärenden, som avse regionkommunen, med undantag för ärenden angående regionskatt.

Förslag

till

Lag om ändring av kommunala vallagen den 6 juni 1930.

Härigenom förordnas att till kommunala vallagen den 6 juni 1930 skall fogas en ny paragraf, 64 §, av följande lydelse:

64 §.

Vad i denna lag stadgas om val av landstingsmän skall äga motsvarande tillämpning i fråga om val av regionfullmäktige.

Förslag

till

Lag angående ändrad lydelse av 3 § lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.

Härigenom förordnas att 3 § lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

3 §.

Kunna genom — — — — — ändring förordnas.

Motsätter sig — — — — — inom orten,

samt sålunda förefintligt missförhållande icke kan undanröjas eller avsevärt minskas genom bildande av regionkommun eller annan lämplig åtgärd.

Förslag

till

Lag om kommunala rikssamarbetsnämnden.

Härigenom förordnas som följer:

1 §.

Kommunala rikssamarbetsnämnden har till uppgift att, på sätt därom är särskilt stadgat, avgiva yttrande i ärende, som av regionfullmäktige hänskjutes till nämnden, samt upptaga klagomål av kommun över vissa regionkommunala beslut,

att på anmodan av Konungen avgiva yttrande över utredning angående upprättande av regionplan och i ärende angående fastställande av sådan plan samt eljest, där Konungen finner nämndens mening böra inhämtas,

samt att på framställning av kommun handlägga fråga om avtal mellan denna och annan kommun.

2 §.

Kommun är skyldig att på anmodan av nämnden träda i förhandling inför denna.

3 §.

Kommunala rikssamarbetsnämnden består av sju ledamöter, vilka utses av Konungen för fyra år. Av ledamöterna skola två utses efter förslag av svenska landskommunernas förbund, två efter förslag av svenska stadsförbundet och två efter förslag av svenska landstingsförbundet. Av sistnämnda två ledamöter skall en företråda städer och en landskommuner. Den sjunde ledamoten är ordförande i nämnden. För varje ledamot utses på enahanda sätt två ersättare.

4 §.

Närmare föreskrifter angående nämndens verksamhet meddelas av Konungen.

KAP. 1.

Kommitténs uppdrag m. m.

Kungl. Maj:t bemyndigade den 11 november 1938 chefen för socialdepartementet att tillkalla sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om »tillskapandet genom lagstiftning av effektiva former för säkrande, om så erfordras tvångsvis, av samverkan mellan olika kommunala enheter i avseende å för dem i olika hänseenden gemensamma förvaltningsuppgifter».

Till stöd för sin anhållan om detta bemyndigande hade chefen för socialdepartementet enligt statsrådsprotokollet anfört följande:

Gällande svensk kommunallagstiftning erbjuder möjlighet till samverkan mellan olika kommuner — utan anlitan­de av inkorporeringsinstitutet — med avseende å praktiskt taget alla kommunernas gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Förutsättning för sådan samverkan är emellertid — om man bortser från den i folkskolestadgan medgivna möjligheten till placering av skolpliktiga barn i främmande skoldistrikts skola — i regel samförstånd mellan de intresserade parterna. Fattigvårdslagen medger visserligen möjlighet till tvångssammanslutning av kommuner till ett fattigvårdssamhälle, men denna möjlighet är inskränkt till landsbygden och förutsätter för övrigt, att fattigvården finnes vara bristfällig och sammanslutningen prövas nödig för att undanröja eller minska bristfälligheten.

Samverkan mellan kommuner utan ändring av den kommunala indelningen kan ske i två former, nämligen dels genom enkla överenskommelser i kontraktsform och dels genom sammanslutning i kommunalförbund. En samverkan i förstnämnda ordning måste givetvis avse vissa aktuella åtgärder eller företag och hållas inom relativt snäva gränser för att fylla kommunallagarnas huvudförutsättningar för kommunalbesluts giltighet, d. v. s. angå envar kommuns gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Sammanslutning till kommunalförbund får ej avse alla eller ens större delen av de kommunala förvaltningsuppgifterna utan allenast handhavandet av viss sådan uppgift. Bestämmelser finnas vidare därom, att kommunalförbund icke på en gång kan innesluta stad, landskommun och landsting. Rätt att sammansluta sig till kommunalförbund hava nämligen städer, landskommuner, köpingar och municipalsamhällen; fattigvårdssamhälle, som utgöres av flera kommuner, är likställt med kommun; sammanslutning för ifrågavarande ändamål kan dessutom ske mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och stad. Vägdistrikten falla utom kommunalförbundslagen. Praktiskt sett torde för varje förvaltningsuppgift få tillskapas ett särskilt kommunalförbund.

I skrivelse den 5 oktober 1937 har överståthållaren T. Nothin — efter en redogörelse för de möjligheter, som gällande lagstiftning erbjuder till ändringar av förefintlig kommunal indelning och till samarbete mellan olika kommuner för ordnandet av gemensamma angelägenheter — anfört, bland annat, att numera omkring de större städerna uppvuxit förorts- och villasamhällen, vilkas tillkomst varit helt betingad av vederbörande stad och vilkas innebyggare i stor utsträckning hade sitt arbete och sin utkomst därstädes. Mellan staden och kringliggande orter hade uppstått en intressegemenskap, som emellertid ofta nog begränsade sig till vissa avsnitt av det kommunala arbetsområdet. Vore denna intressegemenskap tillräck-

ligt omfattande, syntes ett fullständigt samgående genom inkorporering vara den naturliga och önskvärda utvägen. I andra fall kunde samverkan i sådan ordning ej lämpligen komma till stånd, enär en inkorporering av flera skäl vore ägnad att väcka starka betänkligheter. Vad särskilt Stockholm anginge, syntes det uteslutet att kunna genom inkorporering inom en nära framtid övertaga alla de däromkring belägna samhällen och områden, vilka numera brukade sammanfattas under begreppet Stor-Stockholm. En inkorporering skulle nämligen medföra en i flera hänseenden alldeles onödig sammankoppling av de olika samhällenas angelägenheter, t. ex. i fråga om domstolsväsendet. Därjämte syntes det vara mest lämpligt, att förorterna bibehölles vid rätt att på egen hand ordna vissa angelägenheter, t. ex. belysning, vattentillförsel, avlopp och det lokala vägnätet. Å andra sidan vore emellertid intressegemenskapen mellan Stockholm och dess förorter så stor, att även i de fall, där en inkorporering icke borde nu ifrågakomma, någon form för närmare och regelbunden samverkan måste åstadkommas.

De förvaltningsuppgifter, vilka såsom i behov av enhetlig behandling särskilt nämnts — utan att avses utgöra en uttömmande uppräknings — i överståthållarens framställning, äro kommunikationsväsendet, sjukvården och polisväsendet. Därjämte hava även omnämnts byggnadsväsendet och luftskyddet. I fråga om kommunikationsväsendet har särskilt erinrats om infartslederna till Stockholm, vilka även vore huvudvägar inom vissa församhällen. Det syntes överståthållaren å ena sidan icke mer än rimligt, att såväl huvudstadens som den långväga trafikens behov av goda genomfartsleder tillgodosåges både när det gällde att i stadsplaner över därav berörda samhällen reservera erforderlig mark för ändamålet, och när det gällde att fastställa tidpunkten för genomfartsledningarnas färdigställande. Å andra sidan vore det knappast billigt, att en dylik genomfartsleder skulle betraktas såsom ett allenast det närmast berörda vägdistriktets åliggande. Möjlighet att med gällande lagstiftning åvägbringa gemensam handläggning av allenast dylika frågor och gemensamt bekostande av genomfartsleder funnes icke. Vad sjukvården anginge, vore det med gällande lagstiftning uteslutet att för sjukvårdens omhändertagande sammansluta Stockholm med den del av Stockholms läns landstingsområde, som utgjorde stadens närmaste grannskap. Beträffande polisväsendet syntes den likhet, som på grund av de lokala förhållandena föreläge med avseende å uppkommande kriminal- och ordningspolisfrågor, tala för en gemenskap mellan Stockholm och förorterna. Svårigheter därför mötte emellertid på grund av den nuvarande administrativa indelningen. Överståthållaren har slutligen framhållit, att genomförandet av en lagstiftning med åsyftat innehåll torde nödvändiggöra sådan ändring i rikets administrativa indelning, att de kommuner, mellan vilka samverkan skulle ifrågakomma, sammanfördes under gemensam statlig administration. De till Stor-Stockholm hänförliga kommunerna syntes för sådant ändamål böra utbrytas ur Stockholms län och sammanföras med Stockholms stad till en administrativ enhet.

I ärendet har kammarkollegiet den 26 mars 1938 avgivit utlåtande. Kollegiet har funnit det ovedersägligt, att mellan Stockholms stad och dess förorter en mångsidig intressegemenskap föreläge, utan att denna dock vore av den art, att en inkorporering med Stockholm ur synpunkten av det allmännas intresse kunde i huvudsak anses vara av behovet påkallad. Gällande lagstiftning utvisade, hurusom statsmakterna framgått med stor försiktighet, då det gällt att sammanföra olika kommunala och administrativa enheter för gemensam handläggning av likartade uppgifter. Man kunde dock ifrågasätta, huruvida icke en ytterligare utveckling av samarbetet lämpligen borde möjliggöras. Kollegiet kunde därför icke finna annat än att överståthållarens initiativ borde föranleda en undersökning av lämpligheten att genom lagstiftning skapa effektivare former för säkrande, om så erfordrades även tvångsvis, av samverkan mellan olika kommunala enheter i avseende å dem vidkommande enahanda förvaltningsuppgifter. Vid en dylik utredning syntes böra beaktas, att motsvarande problem kunde göra sig gällande ej blott i fråga om

Stockholmsorten utan ock beträffande andra större städer, vilka vore omgivna av förstadsområden, även om sådana frågor icke där syntes för det närvarande vara av större aktualitet. Då de problem, som uppställdes sig till bedömande, vore av synnerligen omfattande och komplicerad karaktär, funne kollegiet tillsättandet av en kommitté av sakkunniga personer, utsedda av Kungl. Maj:t, vara lämpligaste formen för åstadkommande av den närmare utredning, som syntes erforderlig.

I förevarande sammanhang torde jag jämväl få omnämna en framställning av den 30 juni 1938 till Kungl. Maj:t från länsstyrelsen i Stockholms län. Däri har anförts, bland annat, att genom samarbete mellan Stockholms förortskommuner (sammanslutna i Stockholmsförorternas regionplaneförbund) och Stockholms stad under åren 1930—1936 utarbetats en s. k. regionplan för Stockholm med omnejd. Enligt det antagna programmet skulle planen omfatta ett område ungefärligen inom en cirkellinje med 2 miles radie och centrum å Gustav Adolfs torg samt i huvuddrag innefatta kommunikationsleder dels mellan Stockholm och förortskommunerna dels mellan dessa senare inbördes, ävensom vad i övrigt i samband med kommunikationslederna av förhållandena påkallades. Planen skulle vara så beskaffad att den kunde läggas till grund för utarbetande av stadsplaner och andra planer avseende områdesordnande, anordningar för trafiken eller markens uppdelning för olika ändamål. Det i enlighet härmed utarbetade förslaget till regionplan underställdes dels en för ändamålet tillsatt kommission — regionplanekommisionen för Stockholm med omnejd — dels regionplaneförbundets medlemmar och Stockholms stad samt blev därefter med vissa jämkningar definitivt antaget och godkänt av regionplaneförbundets ombudsförsamling den 21 april 1936 och av stadsfullmäktige i Stockholm den 15 juni samma år. Regionplanens uppgift måste med hänsyn till gällande lagstiftning begränsas till att lämna anvisningar och riktlinjer för framtida behandling av de problem och behov, som det vid planens uppgörande varit möjligt att överskåda och utreda. Under den tid regionplanen numera existerat och legat till grund för planläggningsarbetet i Stockholms omgivning har det emellertid blivit allt mera tydligt, att de allmänna intressen och behov, som planen avsåge att realisera, icke kunde förväntas bliva i nöjaktig utsträckning tillgodosedda utan att regionplaneinstitutet i någon form legaliserades eller det eljest skapades rättsregler, ägnade att säkerställa planens successiva genomförande, i den mån detta ur allmän synpunkt befundes önskvärt och nödvändigt. Länsstyrelsen hemställde, att utredning i ämnet måtte verkställas.

Problemet rörande ordnandet av särskild samverkan i kommunalt hänseende mellan en storstad och dess förorter är ingalunda nytt utan har sedan åtskillig tid varit aktuellt såväl i vårt land som i flera andra länder. Emellertid har det visat sig erbjuda avsevärda svårigheter att komma till rätta med detsamma. Förslag att utredning måtte verkställas rörande problemet, närmast avseende tillskapandet av en särskild kommunalförfattning för Stockholm med omgivande kommuner, framlades redan år 1928 motionsvis inför riksdagen, som emellertid förklarade, att ifrågavarande synnerligen invecklade spörsmål icke vore i sådant läge, att en utredning borde företagas på riksdagens initiativ. Jämväl senare har frågan i olika sammanhang varit föremål för uppmärksamhet.

På sätt kammarkollegiet framhållit måste numera de problem, som genom överståthållarens framställning ånyo blivit framförda till bedömande, anses vara av den vikt, att de icke utan vidare kunna skjutas åt sidan. Den förut lämnade redogörelsen för nyssnämnda framställning och det däröver av kammarkollegiet avgivna utlåtandet torde till fullo ådagalägga, att de spörsmål, om vilka det härvid är fråga, hava sådan omfattning och karaktär, att en ingående utredning rörande dem är erforderlig. Vid en sådan utredning synas, med hänsyn till det otvivelaktigt föreliggande nära sambandet, de i länsstyrelsens i Stockholms län skrivelse berörda frågorna jämväl böra bliva föremål för omprövning. Närmare direktiv för utredningen anser jag icke böra meddelas i vidare mån än att övervägandena icke

böra inskränkas till att avse de problem, som äro förbundna med Stor-Stockholm, utan generellt omfatta motsvarande organisationsfrågor jämväl annorstädes.

Genom beslut den 30 december 1939 förordnade Kungl. Maj:t att utredningen tills vidare skulle begränsas till att avse frågan om rättslig reglering av regionplaneinstitutet. Utredningen av denna fråga anförtroddes emellertid därefter åt »stadsplaneutredningen 1942». Förslag i frågan har sedermera framlagts i stadsplaneutredningens betänkande med förslag till byggnadslag m. m. (SOU 1945: 15). Den 3 mars 1944 förordnade Kungl. Maj:t, med upphävande av beslutet den 30 december 1939, att det ursprungliga utredningsuppdraget skulle fullföljas, utom i vad avsåge frågan om rättslig reglering av regionplaneinstitutet.

Sistnämnda förordnande torde närmast ha föranletts av en framställning den 11 december 1943 i sådant syfte till statsrådet och chefen för socialdepartementet från Stockholms läns landstings förvaltningsutskott. T. f. chefen för socialdepartementet har sedermera den 14 mars 1944 överlämnat denna framställning till kommittén för att tagas i övervägande vid fullgörande av kommitténs uppdrag. I framställningen, som skett med anledning av den aktuella frågan om Spånga sockens och Hässelby villastads köpings inkorporering med Stockholm, framhålles att landstingets verksamhet är av sådan omfattning och sådan art, att landstinget behöver ett fast ekonomiskt underlag. Man måste förutse, att fråga kunde uppkomma om nya omfattande inkorporeringar med Stockholm. Om t. ex. Solna, Sundbyberg och Lidingö samt Danderyd och Nacka införlivades med Stockholm, skulle emellertid Stockholms läns landsting obestriddligen icke kunna fortbestå. Full klarhet måste skapas angående länets och landstingets framtida bestånd.

För att närmare klargöra innebörden och räckvidden av kommitténs uppdrag synes det lämpligt att här återge innehållet i vissa betydelsefulla framställningar, som åberopats i direktiven men ej i sin helhet återgivits där.

Av de här ovan åsyftade framställningarna skall först återges överståthållaren Torsten Nothins underdåniga skrivelse den 5 oktober 1937, som endast översiktligt refererats i direktiven. Skrivelsen hade i sin helhet följande lydelse:

Handläggningen av lokala allmänna angelägenheter har i vårt land i betydande omfattning anförtrotts kommunerna. I fråga om landsbygden har därvid skett en fördelning av uppgifterna mellan kommuner av olika slag: Primärkommuner, pastorat, tingslag, våghållningsdistrikt och landsting. För städernas vidkommande ha däremot praktiskt taget samtliga de uppgifter — med undantag för sjukvården — som på landet pålagts nyssnämnda borgerliga kommuner av olika ordningar, anförtrotts åt varje stadskommun för sig. Och de största av dessa ha även fått åt sig uppdragna landstingens sjukvårdande uppgifter.

I den mån ändrade förhållanden på grund av exempelvis ökad bebyggelse, industriell verksamhet eller dylikt gjorde de för ett område dittills tillämpade kommunala arbetsformerna mindre lämpliga, kände vår lagstiftning tidigare icke annan utväg än en ändrad kommunal indelning. De i detta hänseende vanligaste fallen

voro antingen inkorporering med stad av ett bredvidliggande område (socken eller del därav) eller ock utbrytning av visst område att bilda särskild kommun såsom stad eller köping.

Redan på ett jämförelsevis tidigt skede visade det sig emellertid nödvändigt att utan sönderbrytande av den kommunala gemenskapen i övrigt bereda vissa tätbebyggda omåden tillfälle att särskilt för sig ordna sådana angelägenheter, som ägde direkt samband med den tätare bebyggelsen såsom belysning, gatu- och renhållning m. m. För tillgodoseende härav infördes den form av kommunal samfällighet, som fått benämningen municipalsamhälle.

I den mån kommunernas arbetsuppgifter blevo mera omfattande och för sitt handhavande krävde fackutbildad personal, dyrbarare anläggningar eller mera rationell drift framträdde allt starkare behovet av att antingen — med bibehållande av deras självständighet i övrigt — sammanföra två eller flera mindre kommuner till samverkan i ett eller flera avseenden eller ock sammanslå dem till större enheter. Den förra vägen har i flera fall valts, då det gällt att ordna exempelvis polisväsendet eller ålderdomsvården; den senare, då det gällt att tillgodose de krav på en förbättrad och rationell väghållning, som den moderna motortrafiken uppställer.

Den lagstiftning om kommunalförbund, som länkat in utvecklingen på nu antydda banor, har emellertid i främsta rummet tagit sikte på att ordna förhållandena på landsbygden. Det var nämligen där som omständigheterna först krävde ett ingripande. Ett frivilligt kommunalförbunds verksamhetsområde är med nu gällande lagstiftning, på sätt nedan kommer att beröras, underkastat sådana begränsningar, att på denna väg knappast kunna regleras just de för större städer och kringliggande landsbygd gemensamma angelägenheter, som äga den största aktualiteten.

När intressegemenskapen mellan en stad och bredvidliggande bygd blir så stark, att en gemensam handläggning av flera eller färre kommunala uppgifter framträder som nödvändig, är därför inkorporeringen alltjämt det medel, som måste tillgripas för sakens ordnande. Ännu för några få årtionden sedan, då den praktiska frånvaron av snabba lokala kommunikationer gjorde, att stadsbebyggelsen utbredde sig allenast så vidsträckt som bristen på utrymme det nödvändiggjorde, och då stad och kringliggande landsbygd kunde klart avgränsas från varandra som två helt skilda intressesfärer, förefanns ej heller behov av annan ordning.

Med utvecklingen av den lokala trafiken genom lokalbanor eller eljest insättandet av lokaltåg samt genom motorfordon av olika slag har läget blivit ett annat. Kring de större städerna uppväxa, ofta nog på betydande avstånd, förorts- eller villasamhällen, vilkas tillkomst varit helt betingad av vederbörande stad och vilkas inbyggare i stor utsträckning hava sitt arbete och sin utkomst därstädes. Såväl på grund härav som på grund av den större eller mindre närbelägenheten uppstår en intressegemenskap, som emellertid ofta nog begränsar sig endast till vissa avsnitt av det kommunala arbetsområdet.

Givet är, att i de fall denna intressegemenskap är tillräckligt omfattande, så är ett fullständigt samgående genom inkorporering alltjämt den naturliga och önskvärda utvägen.

En inkorporering är emellertid ägnad att väcka så starka invändningar av skilda slag, att samverkan på denna väg näppeligen kan komma till stånd i andra fall. Med hänsyn till de skilda kommunernas olika skattetryck och i övrigt olika ekonomiska ställning möta svårigheter redan att finna rättvisa grunder för villkoren vid en inkorporering; den större staden är obenägen att med sig införliva områden med allt för högt skattetryck, under det att i sådant hänseende särskilt gynnsamt ställda församhällen vilja bevara sin självständighet.

Härtill kommer, att en mindre kommun har en helt naturlig obenägenhet att utan tvingande skäl uppgiva sin självständiga existens och helt uppgå i en större, vilken med rätt eller orätt förmenas icke alltid tillräckligt taga sig an deras intressen, som bo i det inkorporerade området. Och för den större kommunen möter det understundom synnerliga svårigheter att kunna tillfredsställande assimilera och administrera ett sålunda avsevärt utökat område.

För Stockholms vidkommande torde det vara uteslutet att kunna genom inkorporering inom en nära framtid övertaga alla de samhällen och områden, vilka numera bruka sammanfattas under begreppet Stor-Stockholm.

När fråga är om mera avlägsna samhällen, synes en inkorporering medföra en i flera hänseenden alldeles onödigt sammankoppling av de olika samhällenas angelägenheter. Så torde i första hand vara fallet i fråga om domstolsväsendet. Något bärande intresse att på detta område åstadkomma gemenskap mellan staden och mera avlägsna förorter synes icke föreligga. Vidare synes mest lämpligt, att förorterna bibehållas vid rätt att på egen hand ordna sina angelägenheter i vad angår belysning, vattentillförsel, avlopp och det lokala vägväsendet. En centralisering av dessa frågor skulle medföra en svår belastning av den kommunala administrationen. Härjämte torde böra framhållas, att en inkorporering såsom ovan antytts lätt framkallar slitningar av ekonomisk natur mellan den inkorporerande och den inkorporerade kommunen.

Å andra sidan är intressegemenskapen mellan Stockholm och dess förorter så stor, att även i de fall, där en inkorporering enligt vad ovan framhållits icke bör nu ifrågakomma, någon form för närmare och regelbunden samverkan måste åstadkommas.

Här må exempelvis erinras om infartslederna till Stockholm, vilka också äro huvudvägar inom vissa av nämnda förortssamhällen. Det synes å ena sidan icke mer än rimligt, att såväl huvudstadens som den långväga trafikens behov av goda genomfartsleder tillgodoses, både när det gäller att i stadsplaner över därav berörda samhällen reservera erforderlig mark för ändamålet, och när det gäller att fastställa tidpunkten för genomfartsledernas färdigställande. Å andra sidan är det knappast billigt att en dylik genomfartsled skall betraktas såsom ett allenast det närmast berörda vägdistriktets åliggande, även om kostnadsfrågan till väsentlig del nu löses genom statsbidrag. Någon möjlighet med nu gällande lagstiftning att åvägabringa gemensam handläggning av allenast dylika frågor och gemensamt bekostande av genomfartsleder finnes icke. Fastän erkännansvärt goda resultat uppnåtts på den rent frivilliga förhandlingens väg, måste det framstå som ett trängande önskemål att samtidigt som vart och ett av samhällena för sig får handlägga sina lokala stadsplane- och gatuärenden, de kunde för ordnandet av ovanberörda frågor om genomfartsleder och vad därmed äger samband fungera som en enhet.

En annan fråga, där en samverkan är av största betydelse för innebyggarna i förortssamhällena, är den om sjukvården. Med hänsyn såväl till dessa personers val av läkare som till arbetsförhållanden och kommunikationer, vore det för dem en fördel att få i sjukvårdshänseende hänföras till Stockholms stad och erhålla vård å stadens sjukhus till samma pris som stadens egna inbyggare. Med nu gällande lagstiftning och bestående administrativa indelning är detta emellertid uteslutet. Lagen om kommunalförbund avser nämligen endast sammanslutningar mellan borgerliga kommuner i deras helhet. Någon möjlighet för Stockholms stad att med den del av Stockholms läns landstingsområde, som utgör stadens närmaste grannskap, ingå kommunalförbund rörande sjukvårdsfrågor torde följaktligen icke förefinnas, då ju sjukvården är en förvaltningsuppgift, som åligger landstingsområdet i dess helhet. För förverkligandet av nyssnämnda önskemål skulle alltså erfordras, att Stockholms förorter avskildes från Stockholms län och sammanslötes med staden icke till en enda kommunal men till en administrativ

enhet, som i fråga om sjukvård och vad därmed ägde samband hade ett landstings uppgifter, ehuru för samarbetet förmodligen finge sökas i viss mån andra former än de, vilka gälla för landstingsområdena.

Även i fråga om polisväsendet synes en gemenskap böra övervägas. Den likhet, som på grund av de lokala förhållandena föreligger mellan Stockholm och förorterna med avseende å uppkommande kriminal- och ordningspolisfrågor, talar för en dylik sammanslagning. I den mån utvecklingen går mot ökad rationalisering av arbetet bland annat genom användande av motorfordon med radioanläggningar och gemensamma sändarstationer bli skälen för en samverkan på detta område än starkare. Även om gällande lag om kommunalförbund ej skulle lägga hinder i vägen för en dylik samverkan, möta dock stora svårigheter därför i nuvarande administrativa indelning.

Jag avser ingalunda vare sig att vad ovan anförts skall innehålla en uttömmande redogörelse för de frågor, i vilka en samverkan bör ifrågakomma, eller att en dylik ovillkorligen skulle behöva i varje särskild fråga avse samtliga kommuner inom »Stor-Stockholm». Det anförda har framhållits allenast som exempel på behovet av en lagstiftning, som möjliggör samverkan för vissa angelägenheter utöver vad nu gällande lag om kommunalförbund medgiver.

Frågan huruvida dylik samverkan skall vara beroende av ömsesidigt beslut utav vederbörande kommuner eller dem åläggas av Eders Kungl. Maj:t måste givetvis göras till föremål för särskilt övervägande. Med hänsyn till det betydande antal kommuner, som åtminstone i vad Stockholm med omnejd angår, måste enas till samverkan, synes starka skäl tala för att avgörandet lägges i Eders Kungl. Maj:ts hand.

Ett genomförande av en lagstiftning utav nu antydd innebörd torde nödvändig-göra sådan ändring i rikets administrativa indelning, att de kommuner, mellan vilka samverkan skall ifrågakomma, sammanföras under gemensam statlig administration. För detta ändamål lära de till »Stor-Stockholm» hänförliga kommunerna behöva utbrytas ur Stockholms län och sammanföras med Stockholms stad till en administrativ enhet.

I detta sammanhang bör erinras därom, att en sönderbrytning av länsindelningen av nu angiven omfattning visat sig nödvändig och redan genomförts beträffande den viktiga och omfattande frågan om ordnandet av luftskyddet för Stockholm jämte dess omnejd.

En gemensam statlig administration för Stockholm och förortsområdet kan även i andra än redan berörda hänseenden visa sig vara av betydelse. Exempelvis må omnämnas, att i den mån det visar sig önskvärt, att stadsplaner och byggnadssätt för de olika samhällena regleras efter enhetliga grundprinciper, vilket givetvis är lämpligt i de fall, där inkorporering sedermera skall ske, underlättas ernåendet härav, om hithörande frågor även på det förberedande stadiet handläggas hos en och samma statliga myndighet.

Givet är att en dylik ändring av rikets administrativa indelning skulle medföra väsentligen ökade arbetsuppgifter för överståthållarämbetets chef och befattningshavare. Såvitt saken nu kan överblickas, synes dock icke i svårigheten att genomföra därav betingade organisationsändringar möta några hinder för frågans lösande i antydd riktning, därest detta av Eders Kungl. Maj:t eljest skulle finnas vara för det allmänna gagneligt.

Förenämnda spörsmål har jag, under framhållande av deras utomordentliga betydelse för såväl huvudstaden som kringliggande orter, härmed velat bringa under Eders Kungl. Maj:ts övervägande.

Självfallet är härmed icke taget någon ståndpunkt till de särskilda framställningar rörande nya inkorporeringar med Stockholms stad, som redan äro under utredning.

Kammarkollegiets utlåtande den 26 mars 1938 över överståthållarens skrivelse har i stora delar återgivits i kommitténs direktiv. Det avsnitt av utlåtandet, vari diskuteras tänkbara lösningar av föreliggande problem, har emellertid icke influerat i direktiven. Detta avsnitt, som för kommitténs arbete är av stort intresse, har följande lydelse:

Ny lagstiftning av ovan angivna karaktär kan tänkas inskränkt till att i kommunalförbundsagen införa ett tvångsmoment samt göra densamma tillämplig även på vägdistrikt, men därmed är, såsom överståthållaren erinrat, ej löst frågan om utövningen av den befogenhet, som tillkommer Kungl. Maj:ts befallningshavande i fråga om beslut och kontroll samt initiativ beträffande den i angivna form utövade kommunala förvaltningsverksamheten.

Vad särskilt angår förhållandet mellan överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Stockholms län må kunna tänkas gemensamma beslut av sagda myndigheter med underställning, i händelse av skiljaktiga meningar, hos Kungl. Maj:t. Skäl synas dock tala för att en sådan organisation skulle komma att ofta visa sig tung och icke ägnad att gynnsamt påverka förvaltningens effektivitet. Så tillvida erbjuder givetvis ett sammanförande i vissa avseenden av Stockholms stad och dess förortssamhällen under överståthållarämbetet en bättre organisation. Men svårigheten att hålla de inom detta område uppkomna gemensamma ärenden, vilka skulle falla under överståthållarämbetets tillsyn, skilda från dem, vilka äro kommunernas enskilda, samt såsom sådana ankomma för Stockholms stad på nämnda ämbete och för övriga enheter på länsstyrelsen, skulle tvivelsutan komma att visa sig betydande. En rationell lösning vore givetvis vederbörande kommuners fullständiga inordnande inom överståthållarskapet och avskiljande från landsbygdens högre förvaltningsenheter, landsting, vägdistrikt, län, fögderier och landsfiskalsdistrikt. Men detta skulle i sin tur medföra ej blott en omreglering av dessa enheter, vilka, om man räknar med såväl det yttre som det inre förortsområdet enligt den år 1928 av stadskollegiet i Stockholm verkställda utredningen, för landstingets och länets del representerar bortfallande av drygt två tredjedelar av skatteunderlaget och cirka hälften av folkmängden samt därmed i väsentlig mån förutsättningarna för deras bestånd såsom självständiga enheter. Man finge ock räkna med nybildningar inom överståthållarskapets förvaltningsdistrikt, motsvarande de från länet avskilda enheterna.

En sådan lösning av det föreliggande problemet är också tänkbar, att förortskommunerna införlivas med staden men betänkligheterna mot förvaltningsuppgifternas inordnande i en enhetsstad så till vida beaktas, att genom lagstiftning om kommunal rote i ungefär den form, som förordades av den s. k. kommunala nybildningskommittén i dess betänkande år 1917, möjlighet beredes till lokal självstyrelse inom stadens ram med bibehållande såsom stadens gemensamma angelägenheter av de förvaltningsuppgifter, som äro föremål för ett hela stadsområdets gemensamma intresse.

En tredje möjlighet är att med bibehållande av överståthållarskapet och länet låta överståthållarämbetet övertaga handläggningen av vissa förvaltningsuppgifter för Stockholms förorter och länsstyrelsen i Stockholm andra uppgifter rörande jämväl Stockholms stad. Genom en sådan specialisering av arbetsuppgifterna skulle större enhetlighet kunna ernås i behandlingen av Stor-Stockholms speciella problem än under nuvarande ordning. Uteslutet är icke heller, att sammanslagning av Stockholms stad och länet såsom statliga förvaltningsdistrikt med bevarande av båda förvaltningsmyndigheterna kan visa sig lämplig.

Slutligen torde här böra återges den i direktiven omnämnda motionen vid 1928 års riksdag. De i denna framförda synpunkterna ha under de gångna åren

på intet sätt förlorat sin aktualitet utan tvärtom blivit än mera aktuella. I motionen (motion nr 80 i första kammaren av herr E. Thulin) anföres följande:

De moderna storstädernas hastiga tillväxt har flerstädes sprängt ramen för den äldre administrativa indelningen och organisationen. De allt flera uppgifter som tillkomma det allmänna på grund av samhällslivets utveckling och större krav, hava också fördjupat spörsmålet om den lämpligaste kommunala organisationen för storstäderna och deras omgivningar.

I korthet har utvecklingen framträtt på följande sätt. Kring en äldre tätbebyggd stad har genom utflyttningar från staden på de ursprungliga landskommunernas område uppkommit samhällen, vilka till väsentlig del bebos av personer, som i staden utöva sin verksamhet eller näring. Dessa nya samhällen hava mycket litet av det, som karakteriserar den egentliga landskommunen, och de betecknas med rätta som förorter till staden. Deras invånare äro stadsbor, som av olika anledningar hava flyttat utanför stadsgränsen. Deras intressen äro knutna till en fri och obehindrad förbindelse med staden, och de olika samhälleliga anstalterna i densamma äro för dem av stor betydelse.

På flera håll i utlandet har man sökt att komma till rätta med de kommunala förvaltningsproblem, som sålunda uppkommit. Exempel härpå äro bland andra London och Berlin, där man låtit de centralstaden kringliggande stadsliknande kommunerna behålla sin självstyrelse samtidigt som man förenat dessa kommuner och centralstaden till en högre kommunal enhet.

Någon motsvarighet till en dylik kommunal enhet finnes icke i Sverige. Här har man gått en principiellt annan väg. I den mån, som städerna vuxit, hava kommuner eller delar av kommuner inkorporerats med dessa städer. Hava städerna förmått assimilera de gamla landskommunerna och löst de därigenom uppkommande problemen, är intet att säga om ett dylikt inkorporeringsförfarande. Det torde onekligen vara den i regel lämpligaste vägen. Ifrågasätts kan emellertid, huruvida det icke finns vissa gränser för assimileringens möjligheter. En primärkommun av alltför stor omfattning får nämligen en så tungrodd och vidlyftig förvaltningsapparat, att möjligheten för den enskilda intresserade medborgaren att överblicka den kommunala förvaltningen omintetgöres. Den genom den kommunala organisationen åsyftade självstyrelsen, utförd av medborgarna själva, blir i sådana fall de facto illusorisk, och den kommunala förvaltningen blir i realiteten ett tjänstemannastyre. Genom en alltför stor ansvällning av primärkommunens område kommer den jämväl att omfatta alltför heterogena element. En alltför långt driven inkorporering kan sålunda leda till att en stadskommun kommer att bestå dels av en typisk stadsbefolkning, dels av en på gränsen mellan stad och landsbygd stående befolkning (villastäder), dels ock en ren landsbygdsbefolkning. Dyliga förhållanden föranleda ej sällan intressekonflikter till men för den svagare parten. Det kan nämligen icke undgås, att någon part inom den självstyrda större kommunen kommer att få sina intressen åsidosatta. Det är för mycket begärt, om den egentliga stadsbefolkningen skulle i lika hög grad taga hänsyn till önskemålen från den i ytterkanterna av stadsområdet boende befolkningen som till sina egna intressen.

De här ovan anförda allmänna synpunkterna torde äga tillämpning åtminstone på ett av Sveriges stadssamhällen, nämligen Stockholm. Det omfattar genom inkorporering åtskilliga landsbygdsområden i Bromma och Brännkyrka och, i den mån ifrågasatta inkorporeringar komma att genomföras, torde det större Stockholm bliva ännu mera heterogent än det för närvarande redan är.

Till Stor-Stockholm är emellertid att räkna icke endast Stockholms stadskommun utan jämväl ett 20-tal kommuner (städer, köpingar och landskommuner), vilkas invånare till väsentlig del hava sin verksamhet förlagd till centralstaden. Ur vissa organisations- och förvaltningsynpunkter torde dessa kommuner höra

tillsammans med det egentliga Stockholm. För närvarande utgöra de i judiciellt och kommunalt hänseende delar av Stockholms län. En inkorporering av det vidsträckta område, som dessa kommuner omsluta, torde icke vara tänkbar inom överskådlig tid. Ett kommunalförbund mellan Stockholm och dess förorter torde av lätt insedda skäl icke vara möjligt att åvägabrunga. I övrigt finnes det för närvarande icke någon laglig form för handhavandet av gemensamma angelägenheter mellan Stockholms stad och dess förorter.

Det synes kunna ifrågasättas, om icke tidpunkten nu vore inne för att verkställa en undersökning av huru ett Stor-Stockholm kommunalt bör organiseras. Flera skäl kunna anföras härför. Det moderna kommunikationsväsendets utveckling ställer betydande krav på kommunerna och på förvaltningsapparatusens organisation. Icke minst är detta förhållandet i storstäderna. Fördelas uppgifterna på ett större antal gent emot varandra självständiga kommuner är det tydligt, att arbetet på kommunikationernas utveckling dels går betydligt långsammare, dels ock i flera avseenden blir otillfredsställande på grund av frånvaron av en ensamt beslutande myndighet. Men även bördorna för trafikväsendet bliva med den nuvarande ordningen i hög grad ojämnt fördelade. Underhållet för genomfartsvägarna i Stockholms omgivningar åvila de kringliggande väghållningsdistrikten, under det att det nuvarande Stockholm tillsammans med kommunerna inom Stor-Stockholm borde bära dessa bördor.

Icke endast frågorna om de egentliga genomfartsvägarna utan även vissa andra trafikfrågor kräva en särskild organisation. Förortsbanefrågorna hava sedan ett 20-tal år tillbaka stått på dagordningen utan att hittills hava kommit närmare sin lösning. Från Stockholms stads sida har visserligen presterats en rad utredningar, vilka dock icke föranlett några åtgärder i positiv riktning. Något större intresse för dessa frågor kan icke heller förväntas från Stockholms stads sida på grund av önskvärdheten för staden att exploatera de med Stockholm inkorporerade kommunerna Brännkyrka och Bromma.

Åtgärder hava visserligen under de senare åren varit å bane i syfte att bringa trafikfrågorna ur det kaotiska läge, i vilket de råkat under de många åren av överksamhet från Stockholms stads sida. I detta syfte har på initiativ av Stockholms länsstyrelse arbete igångsatts för att åstadkomma en regionplan för Stor-Stockholm. Under nuvarande förhållanden torde detta vara den enda framkomliga vägen, men, att döma av vad som hittills förekommit på trafikfrågornas område från Stockholms stads sida, är det sannolikt att en regionplan, som icke i särskild grad tillgodoser det nuvarande Stockholms speciella intressen, icke kommer att genomföras. Det finnes nämligen icke någon anledning antaga, att myndigheterna i Stockholm i fråga om kommunikationsproblemen inom Stor-Stockholmsområdet skulle ådagalägga större vidsynthet än hittills och vara villiga att förhandla och träffa överenskommelser med kringliggande kommuner på basen av en jämkning mellan de olika intressena.

Men icke endast de nämnda spörsmål, som äro av vital betydelse för en lycklig utveckling inom ett storstadssamhälle, utan även andra ärenden av gemensam beskaffenhet för Stockholm och dess förorter synas påkalla en undersökning av det kommunala organisationsproblemet. I första hand torde bära erinras om hälsovårdsfrågorna. De sanitära förhållandena inom ett storstadsområde äro sålunda av stor betydelse i olika avseenden. Det torde få anses föga lämpligt, att den kommunala organisationen är sådan, att det kan alldeles invid ett tätt bebyggt stadsområdes gräns få förekomma förortssamhällen, som innebära sanitära vådor för staden och andra samhällen i närheten, utan någon möjlighet för stadsintressena att verksamt ingripa. Det synes också vara rimligt, att den organisation för sjukhusvård, som finnes inom centralstaden, utsträcker att gälla för hela förortsområdet och att bördorna för densamma fördelas på hela storstadsområdets befolkning.

Jämväl beträffande polis- och domstolsorganisationen synes det kunna ifrågasättas, huruvida den icke lämpligen bör göras gemensam för hela storstaden.

Den utredning, som enligt mitt förmenande sålunda torde böra igångsättas, synes mig i främsta rummet böra inriktas på, huruvida icke, med bibehållen självständighet för de nuvarande primärkommunerna, borde bildas en sekundärkommun, närmast i analogi med de nuvarande landstingsområdena och bestående av samtliga de kommuner, som finnas representerade i regionplankommittén. Denna sekundärkommuns uppgifter torde böra noga begränsas till endast sådana spörsmål, som verkligen äro av gemensam natur för hela storstadsområdet, i främsta rummet kommunikationsväsendet, hälsovård, allmän ordning och säkerhet.

Gällande förordning om landsting torde i vissa delar kunna tjäna som mönster för den ifrågasatta sekundärkommunens organisation. En särskild författning torde emellertid vara erforderlig i parallell till förordningen om kommunalstyrelse för Stockholm. Beträffande innehållet i denna författning torde det på frågans nuvarande ståndpunkt vara för tidigt att yttra sig. Det synes mig emellertid kunna ställas under debatt, huruvida icke representationen i den blivande sekundärkommunen med hänsyn till de speciella förhållandena inom området borde bestå av ombud för varje kommun och att beslut icke skulle kunna åvägbringas, då representanterna för ett visst antal kommuner motsätta sig en åtgärd (federalitvprincipen).

För närvarande planerar Stockholms stad ett par inkorporeringar. Från vederbörande kommuners sida har ett starkt motstånd rests däremot. Därest riksdagen skulle finna de synpunkter och förslag, jag här ovan anfört, förtjäna beaktande, torde det vara mest naturligt, att, i avbidan på utfallet av en utredning i spörsmålet, inkorporeringar inom det nuvarande Stor-Stockholmsområdet uppskjutas.

På grund av vad sålunda anförts får jag hemställa, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om företagande av utredning, huruvida icke en särskild kommunalförfattning för en sekundärkommun, bestående av Stockholms stad och omgivande kommuner, borde införas, ävensom om framläggande för riksdagen av det förslag, vartill utredningen föranleder.

I konstitutionsutskottet voro meningarna om motionen delade (se utskottets utlåtande nr 24 vid 1928 års riksdag). Utskottets majoritet avstyrkte motionen med hänvisning till att den föreslagna utredningen icke borde komma till stånd på riksdagens initiativ. Denna ståndpunkt motiverades på följande sätt:

Problemet, huru man lämpligast skall ordna samverkan i kommunalt hänseende mellan en storstad och dess förorter, har visat sig synnerligen svårlöst och är för närvarande aktuellt icke blott i Sverige utan även i flera andra länder. I åtskilliga avseenden är en enhetlig behandling av de kommunala angelägenheterna beträffande hela det område, som faller inom en storstads rayon, synnerligen behöflig, men en sådan enhetlig behandling försvåras i viss mån av de särskilda förorternas berättigade önskan att bevara sin självständighet gent emot storstaden.

Vad Stockholm beträffar föreligger onekligen behov av en reglering i förevarande hänseende. I första hand med avseende å kommunikationsangelägenheterna, såväl stadsplane- och bebyggelse- som egentliga trafikfrågor, men även på andra kommunala områden äro Stockholm och dess förorter i hög grad beroende av varandra. Avsaknaden av gemensam kommunal organisation mellan Stockholms stad och de tjugutvå omkringliggande kommuner, vilka pläga räknas såsom helt eller delvis fallande inom Stockholms förortsområde, medför på grund därav vissa olägenheter. Onekligen hava dessa kommuner i flera hänseenden större naturlig gemenskap med Stockholm än med övriga delar av Stockholms län, med vilka de

äro förenade ej blott administrativt utan genom landstingsorganisationen även kommunalt. Möjligheten att ingå kommunalförbund mellan Stockholm och någon eller några av de kringliggande kommunerna kan föga bidra att lösa de föreliggande frågorna.

Ehuru utskottet sålunda icke vill förneka, att behov av en utveckling av organisationsförhållandena mellan Stockholm och dess förorter föreligger, anser utskottet likväl, att riksdagen icke nu bör taga initiativ till en utredning av frågan. Bildandet av en särskild kommunal organisation av den karaktär, motionären föreslagit, är ett synnerligen vittutseende företag. Den kommunala nybildning, som skulle skapas för »Stor-Stockholm», bleve av en fullständigt säregen karaktär, till vilken någon som helst motsvarighet ännu icke finnes i vårt land. Huru förhållandet mellan det egentliga Stockholms förvaltning och ett »Stor-Stockholms» förvaltning skulle regleras torde bliva ett utomordentligt svårlost problem. Möjligen skulle man kunna tänka sig en kommunal organisation för »Stor-Stockholm» endast beträffande trafik- och stadsplanefrågor, vilken organisation skulle verka mindre sönderbrytande på de nuvarande kommunala bildningarna. Emellertid vill utskottet erinra därom, att i år framlagts ett betänkande med förslag till stadsbyggnadslag m. m., vilket förslag, om det genomföres, möjligen kan komma att underlätta lösandet av vissa för flera kommuner gemensamma kommunikations- och stadsplanefrågor. Utskottet finner, att för ett ställningstagande i sak till förevarande fråga det lämpligen först bör närmare undersökas vilka konsekvenser detta förslag kan komma att få beträffande »Stor-Stockholms» aktuella trafik- och stadsplanefrågor.

Vidare må framhållas, att skulle den föreslagna överkommunen övertaga alla de uppgifter, beträffande vilka en starkare gemenskap mellan de ifrågavarande kommunerna gör sig gällande, skulle detta troligen medföra nödvändigheten av att utsträcka överståthållarskapet till att omfatta hela denna storkommun, vilket i sin tur torde medföra en uppdelning av återstoden av Stockholms län på de angränsande länen.

Slutligen vill utskottet framhålla, att även den lösningen av hithörande spörsmål, att Stockholms stad med sig fullständigt inkorporerade åtminstone de närmast staden belägna kommunerna, där förortsbebyggelsen är starkast, torde kunna allvarligt diskuteras.

Utskottet har mottagit en mängd sympatiuttalanden från Stockholms förorters kommunala myndigheter till förmån för motionärens förslag. Utskottet vill emellertid framhålla, att därest ett verkligt behov av en kommunal högre organisation av det slag, som ifrågasatts, föreligger och större intresse för en sådan förefinnes hos de berörda kommunerna, dessa lämpligen kunna vända sig direkt till Kungl. Maj:t med begäran om utredning av detta för dem speciella spörsmål.

Ej mindre än fyra reservationer avgåvos. I den första yrkade fyra ledamöter begäran om utredning angående lagstiftning reglerande förhållandet mellan en stad och till densamma angränsande kommuner, vilka i ett eller flera avseenden hade intressen, som behövde samfällt regleras. I den andra begränsade herr Thulin sitt motionsyrkande till en begäran om utredning angående en »organisation av kommunalförbunds natur för gemensamma trafik- och kommunikationsärenden» för Stockholms stad och dess förorter. I motiveringen hänvisades till att »förebilden för en dylik organisation finnes i Ruhrområdet i Tyskland, där genom en preussisk lag ett kommunalförbund tillskapats, bland annat, för de genomgående kommunikationerna samt för bosättnings och bebyggelsens ordnande; området omfattar 27 kommuner

med sammanlagt cirka 4 miljoner invånare». I herr Thulins yrkande instämde den tredje reservanten. I den fjärde reservationen yrkades avslag med hänvisning till det då redan inledda samarbetet i fråga om regionplan för Stockholm med omnejd och till det då just avlämnade förslaget till stadsbyggnadslag innehållande bestämmelser, »som i väsentlig mån skulle komma att underlätta samarbetet mellan skilda kommuner vid planerandet av större områden och jämväl trygga genomförandet av de planer för trafikledernas sträckning och bebyggelsens ordnande, vilka kunna bli resultatet av sådant interkommunalt samarbete». Vidare erinrades om att »den behövliga samverkan mellan här ifrågavarande kommuner» kunde ordnas på annat sätt. »Ej sällan torde, såsom erfarenheten visat, denna samverkan kunna åstadkommas genom direkta avtal, och även lär kommunalförbundsformen kunna i särskilda fall med fördel komma till tillämpning. Vad angår de närmast staden belägna, stadslikt bebyggda områdena torde jämväl en fullständig införlivning med Stockholms stad vara en utväg, som kan allvarligt ifrågasättas.»

KAP. 2.

Förekomsten av kommunal samverkan.

I kommunindelningskommitténs betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (SOU 1945: 38) upptager femte kapitlet (s. 64—92) en redogörelse för »samverkan mellan kommuner för kommunala förvaltningsuppgifters tillgodoseende samt andra hittills tillämpade eller ifrågasatta utvägar att undanröja eller minska olägenheterna av småkommunerna». Där har redogjorts dels för de fall, »i vilka lagstiftarna direkt förutsatt, att samverkan mellan smärre kommuner borde komma till stånd, samt för de resultat, som på denna väg uppnåtts», dels för kommunalförbundslagstiftningen och dess tillämpning. Ett kortfattat referat av dessa redogörelser torde böra lämnas här.

I särskilda författningar reglerad samverkan.

Vad då först angår »i särskilda författningar eller författningsförslag avsedd samverkan» erinras i redogörelsen till en början om det år 1919 borttagna stadgandet i 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet angående rätt för två eller flera socknar att med länsstyrelsens godkännande förena sig om *gemensam kommunalförvaltning*. Stadgandet synes icke ha haft någon egentlig praktisk betydelse.

Enligt 6 § 1918 års lag om fattigvården må två eller flera kommuner på landet förena sig att tillsammans utgöra ett fattigvårdssamhälle. Kungl. Maj:t avgör, huruvida och under vilka villkor sådant *gemensamt fattigvårdssamhälle* må bildas. Även mot kommunernas vilja kan enligt en lagändring år 1919 förordnande om förening meddelas, dock endast såvitt fattigvården finnes vara bristfällig och sammanslutningen prövas nödig för att undanröja eller minska bristfälligheten. Kommuner, som bilda gemensamt fattigvårdssamhälle, skola enligt 1 § 1924 års lag om samhällets barnavård och ungdomsskydd gemensamt handhava även sin barnavård. Trots påtryckningar från tillsynsmyndigheterna ha sammanlagt endast 13 kommuner utnyttjat möjligheten att bilda gemensamma fattigvårdssamhällen. Kungl. Maj:t har icke i något fall mot kommunernas vilja förordnat om sammanslagning till sådant fattigvårdssamhälle.

Den fattigvårdsuppgift, som framför andra kräver samverkan mellan de mindre kommunerna, är anstaltsvården. I 1918 års fattigvårdslag (31 §) ålades fattigvårdssamhället att ha anstalt (ålderdomshem, försörjningshem, vårdhem). Flera samhällen kunna dock förena sig om *gemensam fattigvårdsanstalt*; villkoren för sådan förening och bestämmelserna angående anstaltens skötsel

skola upptagas i reglemente, som fastställes av länsstyrelsen. Flertalet fattigvårdssamhällen skulle uppenbarligen icke kunna var för sig på ett tillfredsställande sätt och för en rimlig kostnad fullgöra denna skyldighet att anordna anstalt. Man ville emellertid icke föreskriva någon skyldighet för kommunerna att samarbeta om anstaltsfrågans lösning utan förutsatte, trots tidigare nedslående erfarenheter, att kommunerna frivilligt skulle organisera erforderlig samverkan. Det uppdrogs åt länsstyrelserna att söka ordna överenskommelser om gemensamma anstalter i de fall där så ansågs lämpligt. Som framgår av redogörelsen för kommunalförbundsinstitutionen skulle det emellertid visa sig vara en synnerligen otacksam uppgift som länsstyrelserna den gången fingo sig ålagd.

Kommunindelningskommittén redogör härefter för bestämmelserna om *gemensamma skoldistrikt*, enligt vilka bestämmelser församlingar inom samma pastorat före år 1919 kunde besluta förena sig om gemensamt skolråd, och meddelar, att vid början av år 1944 141 kommuner voro förenade i 66 gemensamma skoldistrikt, av vilka 58 omfattade vardera två kommuner, 7 vardera tre kommuner och 1 fyra kommuner. Dessa bestämmelser hade sålunda »på grund av kommunernas motvilja mot samverkan icke haft någon betydelse i stort sett för skolväsendets rationella ordnande inom småkommunområdena».

Under rubriken *samverkan mellan skoldistrikt* redogöres för bestämmelserna i 6 § 3 mom. folkskolestadgan och motsvarande bestämmelser i fortsättningsskolestadgan, enligt vilka domkapitlet under vissa förutsättningar kan ålägga ett skoldistrikt att mottaga barn från annat skoldistrikt. Sådan samverkan har sedan länge varit vanlig efter frivillig överenskommelse men kan numera framtvingas i fråga om såväl folkskola som fortsättningsskola och så att ett skoldistrikts samtliga skolpliktiga barn kunna hänvisas till annat distrikts skolor. Vad beträffar fortsättningsskolan säges resultatet ha blivit, att fortsättningsskolkurser numera endast i begränsad omfattning ordnas vid folkskolor med ett mindre elevantal; samarbete mellan olika skolor och skoldistrikt, ofta rätt formlöst, hör därför till vanligheten. — Högre kommunala skolor — kommunala flickskolor, kommunala mellanskolor och högre folkskolor — kunna upprättas genom samverkan av flera kommuner; sådan samverkan uppges dock förekomma ytterligt sällan.

Enligt 1925 års polislagen (9 §) har *polisdistriktsindelningen* frigjorts från kommunindelningen. Dock får till ett polisdistrikt hänföras mer än en kommun, endast där vederbörande kommuner själva sådant påyrka eller det för polisverksamhetens behöriga upprätthållande finnes särskilt påkallat. Länsstyrelserna ha i stor utsträckning ansett det för polisverksamhetens behöriga upprätthållande erforderligt att sammanföra två eller flera kommuner till ett polisdistrikt, och sammanförandet har i ett mycket stort antal fall skett mot vederbörande kommuners vilja.

Enligt 1935 års lag om folkpensionering (19 §) kunna två eller flera kommuner sammanslås till ett *pensionsdistrikt*. Det är samma bestämmelse, som redan år 1918 infördes i 1913 års lag om allmän pensionsförsäkring. Bestäm-

melsen är för övrigt bibehållen i 1946 års lag (24 §). »På grund av kommunernas motvilja mot sammanslagning har emellertid bestämmelsen endast i ett fåtal fall kommit i tillämpning.» En liknande bestämmelse har sedan 1921 gällt i fråga om gemensamma *arbetslöshetskommittéer*, men — säger kommunindelningsskommittén — »såvitt kommittén har sig bekant, har någon gemensam arbetslöshetskommitté hittills icke förekommit».

1944 års brandlag förutsätter samverkan mellan kommunerna för *brandförsvarets ordnande* antingen så, att kommunalförbund för ändamålet bildas, eller så, att kommun träffar avtal om släckningshjälp från brandkår i annan kommun. Framhållas må dessutom att enligt uttryckligt stadgande i 9 § brandlagen kommun under vissa förutsättningar är skyldig lämna annan kommun släckningshjälp mot ersättning som, om parterna ej enas, fastställs av länsstyrelsen. Till ledning för dylika uppgörelser har riksbrandinspektören uppgjort en »Maximitaxa för ersättning av eldsläckningskostnader» (cirkulär nr 1 från statens brandinspektion).

Kommunindelningsskommittén erinrar vidare om vissa nu ej längre aktuella stadganden angående gemensamma barnmorskedistrikt och angående gemensamma vaccinatörer samt refererar socialvårdsskommitténs förslag om socialvårdskommuner. Slutligen beröres den kommunala samverkan för civilförsvaret. Enligt 1944 års civilförsvarslag skall, där ej Konungen för visst fall annorlunda förordnar, varje landsfiskalsdistrikt och stad, som ej ingår i sådant distrikt, utgöra ett civilförvarsområde. Ingå i civilförvarsområde delar av skilda län, bestämmer Konungen till vilket län området i civilförvarshänseende skall anses höra. Lagen ger i 45 § regler för fördelning av gemensamma kostnader mellan kommuner som ingå i samma civilförvarsområde.

I 8 kapitlet vattenlagen i den lydelse detta fått genom lag den 20 juni 1941 finnas vissa bestämmelser om *gemensamma kloakledningar*, vilka torde böra refereras här. I 9 § stadgas sålunda att, om kloakledning som skall byggas för ett samhälle lämpligen kan inrättas för avledande jämväl av annat samhälles kloakvatten, ledningen skall så byggas, där det påfordras från sistnämnda samhälle. Vidare stadgas i samma paragraf att, om kloakledning som ett samhälle vill anlägga finnes med väsentlig fördel kunna användas för avledande av kloakvatten jämväl från annat samhälle som behöver kloakledning, sistnämnda samhälle är pliktigt att taga del i ledningens anläggande, där ej särskilda omständigheter föranleda att med frågan om dess deltagande i företaget skäligen bör anstå. Denna princip, enligt vilken alltså såväl samhälle, vilket anlägger kloakledning, som samhälle, vilket kan utnyttja samma ledning, kunna framtvunga gemenskap, äger tillämpning även på redan anlagd kloakledning. I 11 § stadgas nämligen att, om samhälle vill leda kloakvatten till en för annat samhälle redan anlagd kloakledning, detta ej må vägras, om ej väsentlig olägenhet vållas därav och avledning kan ändamålsenligt beredas på annat sätt. Och paragrafen stadgar vidare att, om samhälle inrättat kloakledning så, att den med väsentlig fördel kan användas för avledande av kloakvatten jämväl från annat samhälle, sistnämnda samhälle är pliktigt

att, när det behöver kloakledning, ingå i företaget, där ej särskilda omständigheter föranleda att med frågan om dess deltagande i företaget skäligen bör anstå. I 13 § stadgas slutligen att beträffande ombyggnad av kloakledning, som är för två eller flera samhällen gemensam, reglerna om ny ledning skola äga motsvarande tillämpning. I 10, 12 och 13 §§ givas regler för fördelning av kostnaderna för gemensam ledning i de tre ovan angivna fallen (ny ledning, anslutning till befintlig ledning, ombyggnad av ledning). Enligt 54 § avses med samhälle kommun eller municipalsamhälle, varest finnes stadsplan. De refererade bestämmelserna gälla i första hand avledande utom stadsplan av kloakvatten från det stadsplanelagda området (jfr. 17 §). Med vissa modifieringar gälla emellertid samma bestämmelser i fråga om avledande av kloakvatten från område, som ej ingår i stadsplan, och i fråga om avledande av kloakvatten genom försorg av kommun eller municipalsamhälle, varest stadsplan ej finnes (jfr. 54 och 55 §§). Fråga om delaktighet i kloakledningsföretag prövas av vattendomstolen. Har fastslagits att företag skall vara gemensamt för två eller flera samhällen, skall enligt 46 § det samhälle, som finnes bäst lämpat därför, åläggas att handha företagets angelägenheter mot ersättning för den del av företagets utgifter, som skall åvila den eller de övriga deltagarna.

Kommunalförbund.

1919 års lag om kommunalförbund avsåg att ge de rättsliga förutsättningarna för en kommunal samverkan i olika avseenden, mera fast reglerad än som hittills varit möjligt. Enligt lagen kunna städer, landskommuner, köpingar, municipalsamhällen och fattigvårdssamhällen sammansluta sig till kommunalförbund för handhavande av kommunal förvaltningsuppgift. Sammanslutning kan ske även mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och stad. Också skoldistrikt kunna sammansluta sig till kommunalförbund för vårdande av angelägenhet, som avses i folkskolestadgan. Fråga om bildande av kommunalförbund kan väckas av något därav intresserat samhälle eller av länsstyrelsen. Genom länsstyrelsens försorg utredes frågan och upprättas förslag till förbundsordning. Enas samhällena om förbundsordning, skall länsstyrelsen, om den ifrågasatta sammanslutningen anses lämplig, fastställa förbundsordningen och bestämma tid för förbundets igångsättande. Mot samhällenas vilja kan länsstyrelsen alltså icke förordna, att kommunalförbund skall komma till stånd. Lagen ger särskilda regler bland annat om medlems utträde ur kommunalförbund och om sådant förbunds upplösning. Förbundet styres av en direktion, vars förvaltning granskas av revisorer utsedda av förbundsmedlemmarna. För kommunalförbund skall som nämnt finnas en förbundsordning, där förbundets organisation närmare regleras. Denna *skall* innehålla bestämmelser bland annat om sammansättningen av förbundets direktion samt om grunder för och begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamhetens ordnande och fortsatta bedrivande.

Man hoppades vid lagens tillkomst mycket på kommunalförbundsinstitutionen. Konstitutionsutskottet talade bland annat om »en mäktig hävstång för höjande av den kommunala förvaltningen». Dessa förhoppningar ha emellertid icke i nämnvärd utsträckning infriats. Den 1 januari 1943 funnos sålunda sammanlagt blott 509 kommunalförbund, i vilka ingingo sammanlagt 1410 kommuner.

Beträffande kommunalförbundslagens tillämpning i praktiken lämnas i kommunindelningsskommitténs betänkande vissa uppgifter. I fråga om *fattigvårdsförbunden* anföres sålunda bland annat följande.

Det område för vars snabba utveckling man framför allt hoppades att kommunalförbunden skulle verka stimulerande, var den slutna fattigvården. De många små kommunerna, vilka icke rimligen kunde ordna en egen vårdanstalt, men likväl genom 1918 års fattigvårdslag ålagts skyldighet att hava sådan anstalt, bereddes nu möjlighet att ordna anstaltsfrågan genom kommunalförbund med grannkommunerna. Kommunerna visade sig emellertid synnerligen oförstående och misstänksamma gentemot förbundsinstitutionen. Tillsyningsmyndigheternas strävanden att i enlighet med fattigvårdslagens övergångsbestämmelser söka åstadkomma gemensamma anstalter möttes med starkt motstånd. Trots att behovet av anstalter överallt var mycket stort, tillkommo under den första femårsperioden efter lagens ikraftträdande endast 10 fattigvårdsförbund i hela riket och även i fortsättningen gick förbundsbildningen mycket långsamt.

Kommittén erinrar härefter om ett av 1927 års riksdag avvisat förslag, att kommunalförbund för anordnande av gemensam fattigvårdsanstalt skulle kunna bildas tvångsvis, samt om ett beslut av Kungl. Maj:t år 1929 med uppdrag åt länsstyrelserna att uppgöra planer för bland annat länens indelning i kommunalförbund för fattigvårdsanstalter. Vidare erinras att frågan om tvångsammanslutning av kommuner till kommunalförbund för socialvårdens ordnande tagits upp i ett år 1934 framlagt betänkande av organisationssakkunniga, men ej föranlett någon statsmakternas åtgärd. Kommittén anför därefter följande.

Enligt de av länsstyrelserna uppgjorda planerna vore cirka 300 fattigvårdsförbund erforderliga för anstaltsfrågans lämpliga lösning inom samtliga län. Sammanlagda antalet kommunalförbund för fattigvård, som bildats under tiden till och med 1942 års utgång, uppgick till 200. Av dessa hade emellertid 6 åter upplösts. Till de bestående 194 förbunden voro anslutna 739 kommuner. Förbunden avse i regel endast ordnandet av gemensam fattigvårdsanstalt. I ett fall avsågs vid bildandet dels ålderdomshem med avdelning för kroniskt sjuka och dels upptagningsanstalt för lindrigt sinnessjuka, men sistnämnda ändamål har numera upphört.

De förbund, som kommit till stånd, äro ingalunda alltid i överensstämmelse med de uppgjorda planerna. I många fall hava de kommuner, vilka såsom grannar lämpligast bort förena sig om en gemensam anstalt, icke kunnat komma överens. Till varandra gränsande kommuner hava var för sig uppfört anstalter eller ingått i skilda förbund eller träffat avtal om platser med längre bort belägna kommuner eller kommunalförbund. Kommunalförbundens verksamhetsområden hava därför på åtskilliga håll blivit oregelbundna och splittrade. Någon rationell planläggning av anstalterna vare sig i avseende å storleken eller belägenheten har på grund därav icke kunnat ske. Anstalternas fördelning över territoriet är oregelbunden. Åtskilliga små kommuner ha vägrat ingå i förbund, som bildats mellan grannkommunerna, och ha ännu icke på ett tillfredsställande sätt löst sin anstaltsfråga.

Kommunindelningskommittén framhåller, att de flesta kommunalförbunden tillkommit för polisväsendets ordnande (*polisförbund*) och att detta torde bero på länsstyrelsens befogenhet att även mot kommunernas bestridande förordna om sådana förbunds bildande. Kommittén fortsätter:

Efter tillkomsten av 1925 års polislag hade intill 1942 års utgång bildats 237 polisförbund, av vilka emellertid 8 sedermera upplöstes. I ett fall avser förbundet en sammanslutning mellan polisdistrikt för ordnande av arrest- och förhörslokal. I de den 1 januari 1943 bestående polisförbunden ingingo sammanlagt 942 kommuner.

Då polisförbundens verksamhetsområden alltid sammanfalla med de av länsstyrelsen fastställda polisdistrikten, torde någon anmärkning beträffande bristande planmässighet vid bildandet av polisförbunden ej kunna framställas. En annan sak är att vissa länsstyrelser i fråga om sammanslagning av kommuner till gemensamma polisdistrikt gått längre än andra. Detta kan bero på olika hänsynstagande å ena sidan till den kommunala självstyrelsen och å andra sidan till betydelsen av en mera långtgående rationalisering för polisverksamhetens behöriga upprätthållande. Hänsyn till självstyrentresset torde även hava varit vägledande för avgörandet, om ett gemensamt polisdistrikt skall vara organiserat såsom kommunalförbund eller genom avtal.

Antalet kommunalförbund för brandväsendets ordnande (*brandskyddsförbund*) var, nämner kommunindelningskommittén, den 1 januari 1943 31, av vilka 26 tillkommit under åren 1940—42. Kommittén understryker att 1944 års brandlag kommer att kräva en betydligt mera omfattande samverkan mellan kommunerna.

Kommunalförbund för skoländamål (*skolförbund*) ha bildats i obetydlig omfattning. Intill utgången av år 1942 hade tillkommit endast 13 sådana förbund, av vilka 4 åter upplöstes.

Beträffande *hälso- och sjukvårdsförbund* meddelar kommunindelningskommittén följande upplysningar.

För olika med hälso- och sjukvården sammanhängande ändamål ha under åren 1925—1942 bildats tillhoppa 30 kommunalförbund, av vilka 8 åter upplöstes. I förbundsordningarna angivas följande ändamål: sinnessjukvård 6 förbund (5 upplösta), vård av kroniskt sjuka 5 förbund (1 upplöst), tuberkulossjukvård 4 förbund (2 upplösta), vård av tuberkulösa och kroniskt sjuka 1 förbund, uppförande av sjukhus för tuberkulösa, kroniskt sjuka och akut sjuka samt byggnader för läkarbostad och apotek 1 förbund, läkarbostad 3 förbund, läkarbostad, apotek och bostad åt apoteksföreståndare 1 förbund, apotek 1 förbund, barnmorskedistrikt 2 förbund, distriktssjukvård 1 förbund, skoltandklinik 2 förbund, barnkoloniverksamhet 2 förbund samt cyanvetesdesinfektionsanstalt 1 förbund. De bestående förbunden omfatta tillhoppa 147 kommuner.

För *andra ändamål* ha, säger kommittén, intill utgången av år 1944 bildats 6 kommunalförbund, omfattande tillhoppa 12 kommuner, 2 förbund avse gemensam vattenledning, 1 ordnande av byggnadsverksamhet, hälsovård och brandskydd inom visst samhälle, 1 trafikföretag (linjetrafik Jönköping—Huskvarna), 1 underhåll av fastigheter inrymmande brandstation, bostad åt polisman och polisarrestlokal ävensom läkarbostad samt 1 gemensamt kommunalhus.

Här bör anmärkas att enligt Årsbok för Sveriges kommuner 1946 funnos tillhoppa 658 kommunalförbund, varav 192 fattigvårdsförbund, 300 polis-

förbund, 89 hemvårdarinneförbund, 39 förbund avseende brandförsvaret, 8 skolförbund, 17 förbund avseende olika hälso- eller sjukvårdsändamål, 6 förbund för anställande av sakkunnigt biträde åt byggnadsnämnder, 3 vattenledningsförbund, 1 förbund för linjetrafik, 1 civilförsvarfsförbund, 1 förbund för sjukvård, brandväsen och byggnadsverksamhet samt 1 kommunalhusförbund.

Icke författningsreglerad samverkan.

Sådan kommunal samverkan, som icke regleras eller förutsättes i särskilda författningar, förekommer i olika former och för en mängd olika ändamål. Såsom kommunal samverkan bör sålunda karakteriseras den verksamhet som utövas av de kommunala rikssammanslutningarna, de tre kommunförbunden, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Svenska stadsförbundet. Och samma beteckning kan givas den verksamhet, som utövas av vissa andra riks- eller länsomfattande organisationer, t. ex. barnavårdsförbunden. Om dylik kommunal samverkan, som egentligen icke är direkt inriktad på att lösa kommunala uppgifter, är här emellertid icke fråga.

Mer eller mindre formlös samverkan, som direkt inriktas på att lösa kommunala uppgifter, måste tydligen förekomma i en så stor utsträckning, att det knappast är tänkbart och i vart fall ej i detta sammanhang är av intresse att söka registrera alla exempel härpå. Kommittén nöjer sig därför här med att dels ange några valda exempel på kommunal samverkan av olika slag, dels redogöra för svaren på en rundfråga, som 1938 års kommitté för kommunal samverkan utsände till länsstyrelserna i januari 1939 rörande samverkan mellan de större städerna och deras förorter. I förstnämnda hänseende kan erinras om det exempel på kommunal samverkan omspännande ett mycket vidsträckt geografiskt område som lämnas av Sydsvenska Kraftaktiebolaget, i vilket städerna Malmö, Lund, Landskrona, Hälsingborg, Halmstad och Oskarshamn tillsammans inneha aktiemajoriteten och vilket producerar och över stora delar av södra Sverige distribuerar elektrisk energi. Vidare kan nämnas det av städerna Stockholm, Göteborg och Malmö år 1945 bildade Aktiebolaget Torvkol med uppgift att under den brydsamma bränslesituationen förse städernas gasverk med ersättningsbränsle (torvkol). Ännu ett exempel på samverkan med stor räckvidd erbjuder det år 1944 mellan städerna Malmö och Lund träffade avtalet om leverans till Lund av vatten från Malmö stads vattentäkt i Vomb (15 % av det totala vattenuttaget). Ytterligare bör erinras att kommunal samverkan förekommer för anställning av gemensamma tjänstemän, framför allt tekniker, och bland dessa särskilt arkitekter. Byggnadsnämndernas behov av sakkunnigt biträde har givetvis endast i något större städer kunnat tillgodoses genom en i stadens tjänst helt verksam stadsarkitekt. För byggnadsnämnderna i de minsta städerna och på landsbygden har behovet måst tillgodoses på annat sätt. I mycket stor utsträckning har därvid samverkan med andra kommuner kunnat etableras. Denna samverkan

har skett i skiftande former, enklast så att viss stads arkitekt fått anlitas av annan stad eller annat samhälle men i regel så att ett antal kommuner gemensamt anställt en arkitekt. I några fall ha kommunerna därvid sammanslutit sig till kommunalförbund men i regel har man nöjt sig med ett avtal och låtit ett gemensamt organ, en kommitté, ett förtroenderåd eller hur det benämnts, handha de angelägenheter som sammanhännga med arkitektfrågan. Flera av dessa överenskommelser ha sedermera uppsagts beroende på att någon eller några av de deltagande kommunerna utvecklats så att den fått behov av egen arkitekt.

De uppgifter, som införskaffades år 1939 genom den ovan nämnda rundfrågan, äro visserligen numera icke längre alldeles aktuella. Kommittén har dock ansett sig sakna anledning att inhämta nyare uppgifter, då det icke kan antas att dessa skulle nämnvärt förändra helhetsbilden. Uppgifterna avse städerna Stockholm, Uppsala, Eskilstuna, Norrköping, Jönköping, Karlskrona, Kristianstad, Malmö, Hälsingborg, Halmstad, Göteborg, Karlstad, Örebro, Gävle och Sundsvall. Den i fråga om dessa städer begärda utredningen gällde, huruvida samarbete förekommit med förorterna eller mellan förorterna inbördes i avseende å hälso- och sjukvård, allmän ordning och säkerhet, undervisning, byggnads- och brandväsen, anläggning och underhåll av gator, vägar, andra kommunikationsleder och anstalter för kommunikationsväsendets befordrande, vatten- och avloppsledning, reningsverk och dylika anläggningar, uppgörande och genomförande av interkommunala planer (region- eller stomplan) eller andra förvaltningsuppgifter. Beträffande städerna utanför landsting begärdes uppgift även om samarbete med vederbörande landsting.

De i rundfrågan angivna städerna torde ha valts med tanke på att man skulle få med de städer, som äro omgivna av mera tätbefolkade förortsområden. Av svaren framgår emellertid att vissa av städerna knappast längre höra till denna kategori. Beträffande Norrköping framhålles sålunda att samtliga förorter numera äro inkorporerade med staden. Detsamma torde efter senare införlivningar få anses gälla Uppsala och åtminstone i huvudsak Örebro. Liknande förhållanden torde råda även i fråga om vissa andra av städerna, särskilt när den nya kommunindelningen genomförts. Från Kristianstad upplyses att något samarbete med kringliggande kommunala enheter icke förekommer.

Vad beträffar övriga städer bör först nämnas, att det redan före tillkomsten av 1944 års brandlag var ytterst vanligt att städerna och deras grannkommuner träffat avtal om eldsläckningshjälp, så att städernas brandkårer skulle biträda vid eldsläckning i grannkommunerna. (Utförliga redogörelser för eldsläckningsavtal, som efter nya brandlagens tillkomst ingåtts mellan städer och landskommuner, finnas i Svenska stadsförbundets tidskrift 1946 s. 383 och 396.) En annan form av samarbete, som likaså är synnerligen vanlig, avser rätt för landskommuner att anlita städernas köttbesiktningbyråer. Genom ett sådant i 2 § 3 mom. lagen den 11 maj 1934 om köttbesikt-

ning och slakthus förutsatt samarbete yppas möjlighet för en mindre kommun att införa köttbesiktningstvång utan att anordna särskild köttbesiktningssbyrå. Tämligen vanligt är också att städerna överenskommit med grannkommunerna om rätt för de senare att anlita stadens polisarrest för förvaring av personer, som anhållits eller eljest omhändertagits inom grannkommunerna. Vanligt är även att städerna utsträcka leveranserna från sina elektricitets-, gas- och vattenverk till konsumenter inom grannkommunerna. Stundom är i sådana fall icke fråga om någon kommunal samverkan, utan överenskommelserna ha träffats direkt mellan stadens myndigheter och konsumenten. I andra fall äro leveranserna till konsumenterna resultatet av avtal kommunerna emellan. I vissa fall åter gå de mellan kommunerna träffade avtalen ut på leverans från den ena kommunen till den andra och sålunda icke direkt till konsumenterna; den senare kommunen omhänderhar då själv distributionen. (Jfr det ovan omnämnda avtalet Malmö—Lund om vatten från Vomtbäcken. Med de sydsvenska städernas samarbete i Sydsvenska kraftaktiebolaget kan för övrigt jämföras Jönköpings och Huskvarna städers samarbete i kraftfrågor genom det år 1917 bildade Södra Vetterns Kraft AB.) Om man bortser från Stockholms och Göteborgs samarbete med respektive grannkommuner samt från övriga landstingsfria städers samarbete med landstingen, är det huvudsakligen ovan angivna samarbetsformer och -ändamål, som nämnas i de införskaffade uppgifterna. Framhållas kan emellertid att Jönköpings och Huskvarna städer år 1938 bildat kommunalförbund för drivande av linjetrafik mellan städerna, att Örebro och Sundsvall (säkerligen även andra städer) medgiva att barn från grannkommuner på vissa villkor få undervisas i stadens yrkesundervisningsanstalter, att Karlskrona år 1938 överenskommit med två grannkommuner om anordnande av brandposter med anslutning till stadens vattenledningsnät samt att Risinge kommun (numera Finspångs köping) beviljat anslag till Norrköpings rättshjälpsanstalt för att anstalten skulle lämna rättshjälp även åt kommunens medlemmar.

Mellan Stockholms stad och dess grannkommuner har helt naturligt ett omfattande samarbete ägt rum. I första hand bör kanske framhållas det regionplanearbete, som under åren 1930—1936 bedrevs av Stockholmsförordernas regionplaneförbund och som resulterade i ett betänkande med förslag till regionplan för Stockholm med omnejd. I samband därmed kan nämnas att stadsplane- och gatunämnderna i Stockholm samarbetat med angränsande vägdistrikt och kommuner rörande planering och utbyggnad av tillfartsvägar och huvudavloppsledningar. Staden har vidare tillsammans med Sundbybergs stad, Duvbo municipalsamhälle och Spånga kommun utfört avloppsanordningar med reningsverk, för vilka även driftkostnaderna delas. Tillsammans med dåvarande Lidingö köping har staden jämlikt avtal av åren 1916 och 1921 anlagt en bro över Lilla Värtan. Med Sundbybergs stad har staden samarbetat rörande bro över Bällstaån. I fråga om renhållningen har staden samarbetat med Nacka kommun, på vars avstjälplingsplats staden fått rätt att tippa vissa sopor, och med Sundbybergs stad, som tillförsäkrats

rätt att avlämna latrinkärl och sopor vid Stockholms stads renhållningsverk vid Lövsta. Genom ett år 1932 ingånget och 1938 förnyat avtal mellan fattigvårdsnämnden i Stockholm och fattigvårdsstyrelserna i Stockholms län har överenskommelse träffats om de ersättningsbelopp, som skola utgivas, då kontant fattigvårdsunderstöd utgått till person med hemortsrätt i främmande kommun. Stockholms stads industriverk ha leveranser till konsumenter i flera av grannkommunerna. Vattenledningsverket levererar sålunda vatten till konsumenter i Solna stad och Nacka kommun samt, efter avtal med kommunerna, till Lidingö stad och till Flysta municipalsamhälle. Elektricitetsverket levererar ström till vissa förbrukare i Spånga, Solna och Nacka kommuner samt till Sundbybergs stad (omkring hälften av stadens behov av högspänd ström). Gasverket har enligt avtal levererat gas till Sundbybergs stad och de fyra inom Solna kommun förut existerande municipalsamhällena Råsunda, Hagalund, Lilla Alby och Nya Huvudsta. Staden har vidare träffat en mängd avtal om släckningshjälp till andra kommuner, medgivit andra kommuner att anlita stadens köttbesiktningsbyrå och medgivit att barn från grannkommuner få anlita stadens skolor (även yrkesskolorna). Visst samarbete upprätthålles med Stockholms läns rättshjälpsanstalt. Stadsbiblioteket i Stockholm medger hemlån åt personer bosatta i förortsområdet mot en avgift av 3 kronor per år.

Även beträffande Göteborgs stad föreligga som svar på rundfrågan åtskilliga uppgifter om samarbete med förortskommunerna. Många av dessa uppgifter avse emellertid Västra Frölunda kommun, som sedermera införlivats med staden. Även för Göteborgs del bör först nämnas det numera avslutade regionplanearbete, som berört förutom staden kommuner i Göteborgs och Bohus, Hallands och Älvsborgs län. I planeringshänseende bör vidare nämnas, att Göteborgs stadsplanekontor, efter överenskommelse med vederbörande kommuner respektive uppdrag av länsstyrelsen, upprättat generalplaner och byggnadsplaner för delar av angränsande kommuner. Staden har även i åtskilliga fall samarbetat med kringliggande kommuner och vägdistrikt rörande planläggning och utbyggnad av tillfartsvägar och huvudavloppsledningar. För utredning angående ordnande av avloppsfrågan inom det nederbördsområde, som har sin avrinning till Askimsviken, där Göteborgs stad har ett större friluftsbad, har länsstyrelsen på stadens begäran tillsatt en kommitté, vari ingå representanter för de av frågan berörda kommunerna. Vissa områden utanför staden ha efter avtal emellan denna och vederbörande kommuner fått anslutning till stadens avloppsnät och vattenledningsnät. Leveranser till utsocknes konsumenter ha efter avtal med vederbörande kommun förekommit även från gasverket. Nämnas bör måhända även, att stadens spårvägar driva trafik mellan staden och utom densamma belägna platser. Överenskommelser om släckningshjälp, tillhandahållande av arrestlokaler och undervisning av grannkommunbarn redovisas även för Göteborgs vidkommande. Vad slutligen angår stadens samarbete med landstinget synes detta inskränka sig till att staden och landstinget enligt avtal gemensamt

hålla en anstalt (Stretered) för vård av sinnesslöa. Nämnas kan dock i samband härmed att på centralanstalten för radioterapi i Göteborg, för vilken staden är huvudman, vissa platser enligt avtal disponeras av landstingen i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Värmlands län.

Malmö stad, som samarbetat med vägdistrikt i fråga om tillfartsvägar, levererat elektrisk energi till vissa andra samhällen och låtit en annan kommun utnyttja stadens arrestlokal, har även haft åtskilligt samarbete med landstinget. Staden och Malmöhus läns landsting driva sålunda enligt avtal det av dem uppförda Orupssanatoriet. Landstinget har vidare enligt avtal fått rätt att för vård av scharlakansfeberpatienter disponera vissa platser på stadens epidemisjukhus. Enligt avtal med Kristianstads och Malmöhus läns landsting disponerar staden tre platser på det av dessa landsting i Arrie upprättade arbetshemmet för kvinnor, varigenom staden sluppit anordna eget arbetshem för kvinnor. Staden disponerar vidare i likhet med en rad landsting enligt särskilda avtal platser på centralanstalten för radioterapi i Lund, för vilken Malmöhus läns landsting är huvudman, och på neurokirurgiska avdelningen vid Lunds lasarett.

Norrköpings stad har drivit åtskilligt samarbete med Östergötlands läns landsting. Enligt avtal ha de uppfört och driva gemensamt Kolmårdssanatoriet. Avtal har vidare träffats, att på stadens lasarett skola mottagas barnbörds- och gynekologfall samt ögonsjuka från landstingets sjukvårdsområde. Tillsammans med Kalmar läns norra landsting ha de båda parterna inrättat och driva Birgittas sjuksköterskeskola i Linköping. Staden och landstinget ha också gemensamt uppfört Kalbo arbetshem för män, på vilket enligt avtal vissa platser disponeras av landstingen i Stockholms och Södermanlands län. Slutligen ha staden och Östergötlands läns landsting år 1946 träffat avtal om utvidgning av det förut bestående samarbetet i sjukvårdsfrågor. Detta avtal ersätter samtidigt de tidigare träffade avtalen rörande vård på stadens lasarett av barnbörds- och gynekologfall samt ögonsjuka. Det nya avtalet avser även kirurgfall, öron-, näs- och halssjuka samt platser för medicinsk barnsjukvård. Enligt de tidigare avtalen utgick den av landstinget erlagda ersättningen i form av dels årlig hyra för varje avtalad plats, dels ett driftkostnadsbidrag beroende på platsernas utnyttjande. I det nya avtalet har överenskommit att landstinget skall erlagga dels en kapitalinsats utgörande full ersättning för såväl byggnads- som inventariestkostnader för de avtalade vårdplatserna, dels ett driftkostnadsbidrag.

Hälsingborgs stad och Malmöhus läns landsting driva gemensamt lasarettet i staden. Parterna äga hälften var i lasarettet och tillskjuta vardera lika mycket till utvidgningar och nyanskaffningar. Övriga utgifter betalas av staden och landstinget i förhållande till antalet liggedagar under året för patienter från staden och landstingsområdet. Lasarettsavtalet är numera uppsagt av staden. Staden och landstinget driva även epidemisjukhuset i staden gemensamt. Detta äges till två tredjedelar av staden och till en tredjedel av landstinget. Enligt avtal disponerar staden platser på Malmö stads arbets-

hem för män samt på Kristianstads och Malmöhus läns landstings arbetshem för kvinnor.

Liksom Hälsingborg driver Gävle lasarettsvården i samarbete med landstinget. Avtalet mellan staden och Gävleborgs läns landsting har i stort sett samma innehåll som Hälsingborgs lasarettsavtal, för vilket det tjänat som mönster. Staden har medgivit, att på dess epidemisjukhus få mottagas patienter från socknar i norra Uppland.

Eskilstuna stad, som utgör eget epidemidistrikt, har visst samarbete med Södermanlands läns landsting angående vård av epidemifall.

I svaren på 1939 års rundfråga ha lämnats upplysningar även om samarbetet mellan grannkommunerna till de angivna städerna. I stor utsträckning rör det sig här om samarbete i gemensamma polisdistrikt eller eljest beträffande polisväsendet och om samverkan för uppförande av ålderdomshem. Från ett par håll nämnes samverkan för anställande av lärarinna i hushållsgöromål i fortsättningsskolan och annan samverkan i fråga om skolväsendet. På brandväsendets område omnämnes likaså samverkan, som för övrigt efter nya brandlagens ikraftträdande säkerligen har intensifierats. Gemensam vattenledning ha några av Sundsvalls grannkommuner anordnat.

Vad speciellt angår Stockholms grannkommuner kan nämnas det av Sundbybergs stad, Stocksunds köping och dåvarande Hagalunds municipalsamhälle bildade »Stockholms norra förorters kommunalförbund för vattenledning». Sundbyberg har med några angränsande samhällen avtalat angående leverans av vatten och elektrisk ström. Visst samarbete i vattenledningsfrågor har även förekommit mellan Djursholms stad och Stocksunds köping samt mellan Djursholms stad och förutvarande Enebybergs villastads municipalsamhälle. Spånga och Nacka kommuner ha medgivit, att barn från vissa grannkommuner få på vissa villkor undervisas i dessa kommuners kommunala mellanskola respektive högre folkskola. I svaren redovisas vidare åtskilliga fall av samarbete mellan de förutvarande municipalsamhällena i Solna. Även vissa andra av de lämnade exemplen på samverkan ha numera på grund av ändrad kommunal indelning förlorat sin aktualitet. I samtliga fall är det här fråga om municipalsamhällena som upphört på grund av att moderkommunen ombildats till köping (Danderyd, Sollentuna) eller samhällena sammanslagits (Huddinge).

Såsom närmare kommer att framgå av kap. 4 har kommittén i juni 1946 riktat en rundfråga till länsstyrelserna med begäran om upplysning bland annat, huruvida fall förekommit, då kommunal samverkan behövts men icke kommit till stånd. I svaren på denna rundfråga ha lämnats åtskilliga uppgifter även om de fall, då samverkan etablerats. Oftast avse dessa sådana angelägenheter, beträffande vilka kommunal samverkan registrerats redan här förut, t. ex. polisväsendet, där strävandena nu gå mot en sammanslutning till ett polisdistrikt av samtliga kommuner inom ett landsfiskalsdistrikt, brandväsendet, där den i de nya brandförsvarsplanerna förutsatta samverkan i regel synes ha kunnat åstadkommas, eller folkskoleväsendet, där samverkan visser-

ligen icke anses förekomma i tillräcklig omfattning men dock etablerats i åtskilliga fall, framför allt beträffande skolköksundervisningen. En del av de lämnade uppgifterna avse dock i det föregående icke omnämnda angelägenheter. Hit höra de *hemhjälpsförbund*, som rapporteras från ett par län, det inom de båda Skåne-länen pågående arbetet att sammansluta kommunerna i *sotningsdistrikt* för anställande av gemensam, fackutbildad skorstensfejare samt det från Värmlands län omnämnda samarbetet mellan några kommuner för anställande av gemensam *hälsovårdsinspektör*. I detta sammanhang torde böra nämnas att från några håll erinrats om pågående länsplanering beträffande *vattenförsörjning och avlopp*, vilken för sitt genomförande förutsätter kommunal samverkan. Samtidigt har emellertid uttalats att, då ifrågavarande anläggningsverksamhet i stor utsträckning torde komma att bedrivas med hjälp av statsmedel, sådan samverkan torde kunna åvägbringas av de anslagsbeviljande statliga myndigheterna genom att statsbidragen förknippas med villkor härom.

I detta kapitel torde slutligen böra redovisas vissa av svenska landstingsförbundets byrå tillhandahållna uppgifter angående *landstingens samarbete*.

Kommunalförbundsformen har kommit till användning blott i två fall, båda för anordnande och drift av arbetshem. I det ena, Mellersta Sveriges arbetshemsförbund, äro fem landsting och Gävle stad delägare. Det andras medlemmar äro tre landsting.

Avtal om anordnande och drift av gemensamma anstalter förekomma i åtskilliga fall. Ovan ha nämnts Hälsingborgs och Gävle lasarett, Orupssanatoriet och Kolmårdssanatoriet, Hälsingborgs epidemisjukhus, Birgittas sjuksköterskeskola, Stretereds sinnesslöanstalt samt arbetshemmen i Kalbo och Arrie. Därutöver finnas sjukhuset Eira gemensamt för Stockholms stad och Stockholms läns landsting, Målilla sanatorium och centrala verkstadsskolan i Oskarshamn, båda ägda gemensamt av Kalmar läns norra och södra landsting, samt förlossningshemmet i Valdemarsvik, för vilket Östergötlands läns landsting och Kalmar läns norra landsting dela ansvaret. Ytterligare två gemensamma sjuksköterskeskolor finnas, en anordnad av Jönköpings och Kronobergs läns landsting samt en av Göteborgs och Bohus läns landsting och de båda Västgötalandstingen. Sistnämnda båda landsting ha en gemensam sinnesslöanstalt, och ytterligare tre sådana finnas, en anordnad av de fyra landstingen i Småland, en av de båda i Skåne samt en av Gotlands och Blekinge läns landsting. Landstingsförbundets byrå erinrar även om att för barnhemsvårdens ordnande förutsatts en omfattande gemenskap mellan vissa landsting och städer utanför landsting.

Avtal om disposition av vissa anstaltsplatser förekomma i stor utsträckning. Ovan ha nämnts sådana avtal i fråga om centralanstalterna för radioterapi i Lund och Göteborg samt neurokirurgiska avdelningen vid Lunds lasarett ävensom avtal mellan Norrköpings stad och Östergötlands läns landsting angående platser på Norrköpings lasarett. Genom liknande avtal har Kalmar läns norra landsting erhållit platser på Linköpings och Oskarshamns

lasarett, Kronobergs läns landsting platser på Lunds lasarett och Älvsborgs läns landsting platser på Uddevalla lasarett. Sådana avtal äro än vanligare i fråga om platser på arbetshem. Flertalet landsting, städerna Malmö och Hälsingborg (jfr ovan) samt Göteborg och Norrköping ha på sådant sätt skaffat sig tillgång till arbetshemsplatser. Ett samarbete av likartat slag har inletts mellan Norrbottens och Västerbottens läns landsting för anordnande av en särskild Norrbottenskurs vid Umeå sjuksköterskeskola. Västerbottens läns landsting är skolans huvudman och ägare, medan Norrbottens läns landsting svarar för samtliga kostnader för den särskilda Norrbottenskursen. Ett liknande samarbete har slutligen etablerats mellan de mellan-svenska landstingen för anordnande och drift av en yrkesskola för träbearbetning vid Älvsbacka centrala verkstadsskola. Skolans huvudman är Värmlands läns landsting, medan Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Örebro och Västmanlands läns landsting lämna årliga driftbidrag mot rätt att sända visst antal elever till skolan.

Även avtal om vård av patienter från annat sjukvårdsområde förekomma i icke obetydlig utsträckning. De ha sin största betydelse inom lasarettsvården. Vanligen gå de ut på att utomlänspatienter skola vårdas mot den för inomlänspatienter gällande legosängsavgiften mot att hemortslandstinget lämnar huvudmannen viss gottgörelse för merkostnaden. Dylika avtal ha träffats till förmån för nio landsting och Hälsingborgs stad; de avse visst eller vissa lasarett hos andra landsting, rimligtvis huvudsakligen sådana, som ligga särskilt väl till för delar av det andra landstingsområdet. Ett särskilt intimt samarbete av hithörande art har avtalats mellan Kristianstads och Malmöhus läns landsting. På lasaretten i Ystad och Hörby emottagas nämligen patienter från Kristianstads län, medan på Ängelholms lasarett mottagas patienter från Malmöhus län, varvid dock patienter från det egna landstingsområdet äga företräde. Patienter, som intagas på något av ovannämnda lasarett, erläggas den i Kristianstads län för inomlänspatienter gällande vårdavgiften, varvid Malmöhus läns landsting har att för patienter från landstingsområdet, vilka vårdas på Ängelholms lasarett, utgiva skillnaden mellan förenämnda legosängsavgift och den för landstingsområdet gällande avgiften. Avräkning sker årligen mellan de båda landstingen, varvid lika antal vårddagar från de båda kontrahenterna kvittas mot varandra, medan vederbörande landsting lämnar ersättning för överskjutande antal vårddagar med ett på grundval av självkostnadspriset vid hithörande tre lasarett beräknat fixt belopp, som bestämts till 10 kronor för vårddag.

Angående mottagande å gengaskliniken vid Sabbatsbergs sjukhus av vård-sökande från Stockholms län har avtal vidare träffats mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting. Sjuka från länet erläggas legosängsavgift, vars storlek bestämmes av landstinget, medan avgiften för poliklinisk vård utgår enligt samma grunder, som gälla för sjuka från staden. Landstinget ersätter staden kostnaderna för behandling och vård av sjuka från länet enligt vissa grunder.

För att åstadkomma en lämplig distriktsindelning inom folktandvården ha slutligen vissa avtal träffats mellan olika landsting. Så ha Stockholms och Södermanlands läns landsting överenskommit, att Vårdinge kommun skall få sin tandvård ombesörjd i Gnesta mot att Över- och Ytterenhörna kommuner få sin tandvård ombesörjd i Södertälje. Överenskommelser om överförande av kommun inom det ena landstinget till tandvårdsdistrikt inom det andra ha vidare träffats mellan dels Kronobergs och Kalmar läns södra, dels Älvsborgs och Skaraborgs läns landsting.

KAP. 3.

Kommunal samverkan i vissa främmande länder.

Vid de konferenser, som åren 1937 och 1946 hållits med representanter för de nordiska ländernas huvudstäder, har debatterats frågan om storstädernas förhållande till grannkommunerna. Med ledning av uppgifter i de tryckta berättelserna angående dessa konferenser jämte vissa andra för kommittén tillgängliga handlingar ha sammanställts efterföljande redogörelser för kommunal samverkan i Danmark, Finland och Norge. I första hand avse dessa redogörelser förhållandet mellan vederbörande lands huvudstad och dennas grannkommuner. I den mån uppgifter varit tillgängliga angående formerna för annan kommunal samverkan, ha dock även dessa meddelats.

Genom utrikesdepartementets försorg inhämtades år 1939 uppgifter angående kommunal samverkan mellan vissa städer och deras grannkommuner i Amerikas Förenta Stater, Belgien, Frankrike, Nederländerna, Schweiz och Storbritannien. Även dessa uppgifter ha refererats här nedan, kompletterade med andra upplysningar, i den mån kommittén haft tillgång till sådana. Särskilt ha utnyttjats förhandlingarna vid tredje internationella stadskongressen i Paris år 1925 angående »Les Grandes Agglomérations», Holländska kommunförbundets jubileumsskrift år 1937 samt *Holvoet*: »Les Grandes Agglomérations Urbaines» (Bruxelles 1937). Slutligen ha återgivits vissa upplysningar angående förhållandena i en del andra länder. I vissa avseenden äro de meddelade uppgifterna uppenbarligen icke aktuella; endast i undantagsfall har kommittén haft tillgång till uppgifter om utvecklingen efter år 1939. Kommittén har emellertid ansett, att den tidsförlust och det besvär för åtskilliga myndigheter, som ett införskaffande av nya uppgifter skulle innebära, icke kunna förmodas uppväga den vinst i form av nya synpunkter på ämnet, som därigenom möjligen skulle stå att få.

Kommittén vill framhålla att vad som anföres i detta kapitel icke gör anspråk på att vara annat än en summarisk översikt av hithörande förhållanden i vissa främmande länder, syftande till att i någon mån belysa, hur man därstädes sökt komma till rätta med de problem rörande interkommunal samverkan, särskilt inom de stora stadsagglomerationerna, som nu äro aktuella i vårt land.

Danmark.

Köpenhamns områdesproblem ha sin speciella prägel av att innanför Köpenhamns område och helt omsluten av detta ligger en självständig stadskommun, Frederiksberg. Köpenhamn hade den 1 januari 1945 723 000 invånare, medan Frederiksbergs folkmängd då uppgick till 115 000 invånare. Norr om Köpen-

hamn ligger ytterligare en kommun med stadsmässig bebyggelse, Gentofte, med 82 000 invånare vid nyssnämnda tidpunkt. Runt om dessa gruppera sig en rad andra kommuner, till vilka förortsbebyggelsen har börjat tränga ut i allt större utsträckning. Största delen av de utanför Köpenhamn och Frederiksberg liggande förortskommunerna bildar Köpenhamns amtskommun, vilken omhänderhar vissa gemensamma angelägenheter såsom huvudvägar, sjukhus o. s. v.

Mellan Köpenhamn och grannkommunerna, särskilt Frederiksberg, har naturligtvis åtskilligt samarbete förekommit. Genom utrikesdepartementet inhämtades år 1939 uppgifter angående sådan samverkan. I fråga om sjukvården föreligga vissa överenskommelser om samarbete i epidemivården; mellan Köpenhamn och Frederiksberg överenskomts år 1931 att personer hemmahörande i den ena kommunen, vilka infördes till den andra kommunens sjukhus drabbade av olycksfall eller plötslig sjukdom, skulle behandlas såsom patienter från den andra kommunen. På initiativ av Köpenhamn har staden, Frederiksberg, Gentofte, Köpenhamns amtskommun samt övriga stads- och landskommuner på Själland tillsatt ett »permanent Udvalg til fælleskommunale Foranstaltninger for Udryttelse af Rotter». Köpenhamn och sju grannkommuner ha överenskommit om gemensamma regler för auktorisation av installatörer för vatten- och avloppsledningar samt elektriska anläggningar. I vissa för brandväsendet gällande lagar finnas bestämmelser om släckningshjälp. År 1939 pågick arbetet på en normalisering av brandväsendets utrustning i Köpenhamn och grannkommunerna för att möjliggöra effektiv samverkan kommunerna emellan. Under kriget var bland annat luftskyddet för hela Stor-Köpenhamn (Köpenhamn, Frederiksberg och amtet) samordnat under ett Fællesudvalg.

Enligt 1938 års stadsplaner kan inrikesministern ålägga en kommun att utarbeta stadsplan för bestämt område. Stadsgandet anses möjliggöra även åläggande att utarbeta regionplan. Lagen har dock hittills icke använts för åstadkommande av regionplaner. För områden på landet och inom icke stadsplanlagda delar av städer kunna uppgöras mindre utförliga »markplaner». Anses en sådan markplan böra omfatta områden inom flera kommuner och kan enighet icke uppnås mellan kommunerna, kan inrikesministern besluta i saken. Förutsättning för ministerns tvångsingripande är i båda angivna fall (något tvångsingripande har emellertid ännu ej ägt rum) att avgörandet träffas med tillstyrkan av »stadsplanenämnden». Denna nämnd består av en av inrikesministern tillsatt ordförande och fyra andra ledamöter. Av de sistnämnda utse styrelserna för Den danske Købstadforening, De samvirkende Sogneraadforeninger, Fællesorganisationen av Landkommuner med bymässig Bebyggelse och Dansk Byplanlaboratorium var sin ledamot. I nämnden sitta vidare utan rösträtt två av inrikesministern utsedda tekniskt sakkunniga. Angår ett ärende uteslutande en eller flera Sognekommuner inträder i stället för Købstadforeningens ledamot en av Amtsradsforeningen (landstingsförbundet) tillsatt ledamot. Vid behandling av ärende som angår Köpen-

hamn, Frederiksberg eller en eller flera kommuner inom Köpenhamns amtsråds-krets består nämnden av ordförande och fem ledamöter. I stället för Købstadforeningens representant inträder då Amtsradsforeningens ledamot; den femte ledamoten tillsätter inrikesministern för att representera huvudstadsområdets speciella intressen. Nämndens mandattid är sex år.

Vissa regionplanarbeten ha utförts för Köpenhamns-regionen. År 1926 avgav sålunda en av Ingenjörforeningen tillsatt kommitté ett betänkande om regionens trafikleder, vilket sedermera i viss utsträckning lett till efterföljd. År 1936 avgavs ett betänkande angående regionens fritidsområden, »København-Egnens grønne Omraader», av en kommitté tillsatt av Dansk Byplanlaboratorium, i vilken åtskilliga kommuner och institutioner voro representerade.

Enligt avtal levererar Köpenhamn vatten, gas och elektricitet till vissa grannkommuner. Samarbete mellan Köpenhamn, Frederiksberg och andra kommuner har även förekommit i fråga om kloakledningar, reningsverk och gatuarbeten. Köpenhamns spårvägar, ett kommunalt företag omfattande både Köpenhamns och Frederiksbergs spårvägs-, buss- och trådbusslinjer, ha samtrafik med ett privat bolag, som trafikerar spårvägs- och trådbusslinjer i Gentofte, och med en av statsbanorna driven förortslinje.

Inom Köpenhamnsregionen ha bosättningsförhållandena efter hand utvecklats sig därefter att Frederiksberg och Gentofte dragit till sig huvudsakligen välbärgad befolkning, medan Köpenhamnsbefolkningens skatteförmåga är väsentligt lägre. Dessa ojämna ekonomiska förhållanden inom en stadsagglomeration, som i realiteten är en socieekonomisk enhet, ha i längden blivit ohållbara. På framställning av Köpenhamn fördes under åren efter 1924 vissa förhandlingar mellan Köpenhamn och Frederiksberg, som dock blevo resultatlösa. Köpenhamn hemställde då, att regeringen skulle tillsätta en kommission för undersökning av dessa spörsmål. Så skedde och kommissionen avgav år 1935 ett omfattande betänkande, grundat på utförliga statistiska undersökningar angående de båda kommunernas bärkraft och det ekonomiska resultatet av deras verksamhet. Köpenhamns representanter i kommissionen hävdade, att den enda verkligt tillfredsställande utvägen var en sammanslagning av de båda kommunerna. De opartiska ledamöterna instämde i att en sammanslagning var den mest rationella formen för ett samarbete mellan de båda kommunerna. Då emellertid Frederiksberg motsatte sig detta förslag men en ändring av förhållandet mellan de båda kommunerna enligt dessa ledamöter var absolut nödvändig, framlade de ett alternativt förslag innebärande en ekonomisk utjämning mellan Köpenhamn och Frederiksberg samt vissa regler om tvångssamverkan i frågor av teknisk art. Frederiksbergs representanter i kommissionen förklarade sig kunna godtaga detta förslag under förutsättning att det utvidgades till att avse även Gentofte.

Skatteutjämningsförslaget gick ut på en sådan anordning, att utdebiteringen för vissa utgiftsändamål skulle bli i stort sett lika hög i de båda kommunerna. Dessa utgifter voro sådana, vilkas storlek i övervägande grad var

beroende av författningsföreskrift eller som eljest på grund av sin beskaffenhet voro »typiska uttryck för den kommunala utgiftsnivån». I enlighet härmed medräknades utgifter för centraladministration, socialvård, sjukhusvård (inkl. sinnessjukvård), hälsovård och skolväsen. Resultatet av utjämningsförfarandet skulle givetvis bli, att Frederiksberg årligen hade att betala ett icke obetydligt belöpp till Köpenhamn.

Förslaget innehöll som nyss nämnts även vissa regler om tvångssamverkan mellan Köpenhamn och Frederiksberg. Om endera staden fann, att den andra borde deltaga i lösningen av ett tekniskt spörsmål, som berörde båda kommunernas område, men enighet icke kunde uppnås efter förhandlingar, skulle ärendet kunna hänskjutas till skiljenämnd för avgörande. Nämnden ägde avgöra, om samverkan skulle äga rum eller ej, och i jakande fall, i vilken omfattning och på vilken teknisk och ekonomisk grundval samarbetet skulle försiggå. Om mellan kommunerna uppstod oenighet om genomförandet av ett skiljenämndsbeslut, skulle även sådan fråga avgöras av skiljenämnden. Särskild nämnd skulle tillsättas för varje uppkommande ärende. Vardera parten skulle välja tre ledamöter, och dessa eller, om de icke kunde enas, inrikesministern hade att utse ordförande.

I de opartiska kommissionsledamöternas yttrande diskuterades även andra möjligheter till samverkan mellan Köpenhamn och Frederiksberg, främst någon form av förbund mellan kommunerna efter mönster av den danska amtskommunen eller ordningen i vissa utländska storstäder såsom London, Paris och, tidigare, Berlin. Ett sådant förbund ansågs emellertid icke såsom någon ändamålsenlig lösning av frågan om förhållandet mellan Köpenhamn och Frederiksberg, där den ekonomiska olikställigheten mellan kommunerna var det brännande problemet i högre grad än administrationssvårigheterna. Om förbundet skulle få någon verklig betydelse som utjämningsfaktor, måste man därför antingen lägga de för kommunernas ekonomi avgörande förvaltningsuppgifterna under förbundet eller också lägga tyngdpunkten på en särskild, via förbundet anordnad skatteutjämning. Förbundet måste sålunda antingen komma att närma sig enhetskommunen eller väsentligen vila på en ekonomisk solidaritet mellan kommunerna med bevarad författnings- och förvaltningsmässig självständighet. Båda typerna skulle införa en dubbelhet i den kommunala förvaltningen och ekonomien, som det vore lyckligast att undgå. Bortsett från de svårigheter det skulle medföra att avgränsa de gemensamma områdena och att lösa frågor om representation i det gemensamma organet, dettas kompetens m. m., måste man räkna med att ett mer eller mindre delat styre skulle framkalla både osäkerhet och slitningar samt dessutom ge en dyrare och mera omständlig administration.

På grund av Frederiksbergs invändningar mot kommissionsförslaget utvidgades detta att avse även Gentofte, och den 31 mars 1937 gavs en lag innehållande ovan refererade bestämmelser om skatteutjämning och tvångssamverkan mellan Köpenhamn, Frederiksberg och Gentofte. Bestämmelserna om tvångssamverkan ha hittills saknat praktisk betydelse.

Emellertid hade under tiden förts vissa inkorporeringsförhandlingar mellan Köpenhamn och vissa andra grannkommuner. Dessa inställdes år 1939, då inrikesministeriet tillsatte en ny kommission — Hovedstadskommissionen — med uppgift att överväga, vilka ändringar i de bestående kommunala förhållandena som motiverades av den ekonomiska, tekniska och befolkningsmässiga utvecklingen i huvudstadsområdet.

Hovedstadskommissionens arbete har naturligtvis fördröjts genom kriget. Den 4 december 1945 utsändes emellertid en pressrapport innehållande en fyllig redogörelse för preliminära förslag, om vilka en majoritet inom kommissionen enats. Denna redogörelse inledes med en skildring av den nuvarande ordningens olägenheter, välbekanta från andra storstadsdistrikt. Där framhålles hur Köpenhamn är praktiskt taget färdigbyggd, varför staden står inför problemet att stödja bostadsproduktion i grannkommunerna eller bygga själv där. Denna situation är ohållbar för grannkommunerna, emedan de icke bli herrar över bebyggelsens art och därför riskera att få en mindre önskvärd bebyggelse, som drar med sig ekonomiska bördor. Men den är lika ohållbar för Köpenhamn, därför att det »administrativt, kommunalt och ekonomiskt är onormalt och otillfredsställande för en kommun att administrera eller stödja bostadsproduktion i en annan kommun och vara ur stånd att anvisa inkomstgivande företag plats innanför sina egna gränser». Skall det göras en verklig insats för att säkra en ändamålsenlig utveckling av bebyggelsen i hela Köpenhamns-regionen, kan man icke lita till tillfälligheter och ej heller till förhandlingar mellan berörda myndigheter. Man måste skapa ett organ, som har förmåga och vilja att se till det helas intresse och genomföra sådana anordningar som tjäna detta ändamål. »Det måste finnas en myndighet, som kan taga ett initiativ, innan det är för sent eller för dyrt att handla, och som kan taga det fulla ansvaret för att allt som kan göras blir gjort för att leda utvecklingen inom hela huvudstadsområdet på rätt spår.»

Från dessa utgångspunkter föreslår kommissionens majoritet stora förändringar i den kommunala indelningen i Köpenhamns-regionen. Eftersom vad Köpenhamn behöver är byggnadsarealer, anser man en införlivning av de redan nästan fullbyggda kommunerna Frederiksberg och Gentofte icke ändamålsenlig. I stället föreslås, att de väster om Köpenhamn liggande kommunerna Gladsaxe, Herlev, Rødovre och Hvidovre jämte delar av Glostrups och Brøndbyernes kommuner införlivas med staden. Införlivningsområdet hade i början av år 1945 vid pass 62 000 invånare. Återstoden av sistnämnda båda kommuner jämte fyra andra västerut belägna kommuner sammanslås till två stora kommuner benämnda Glostrup och Ballerup. Båda dessa kommuner skulle liksom de norr om Köpenhamn belägna Gentofte, Lyngby-Taarbæk och Søllerød få stadsrättigheter »i det store og hele». Tillsammans benämner majoriteten dessa fem Köpenhamns »grannkommuner» (Omegnskommuner). De tre kommunerna på Amager med tillsammans 18 000 invånare föreslås införlivade med Köpenhamn. I Köpenhamns amt äro därefter kvar fyra landsbygdskommuner, vilka föreslås överflyttade till Roskilde amt. Köpen-

hamns amtskommun kommer på så sätt att upphävas, och dess tillgångar och skulder få delas mellan Köpenhamn, grannkommunerna och Roskilde amtskommun.

Grannkommunerna föreslås skola bilda ett kommunalförbund för omhändertagande av gemensamma angelägenheter, främst sjukhusväsendet. Förbundet skall styras av ett förbundsråd med amtmannen i det minskade Köpenhamns amt som ordförande och bestående i övrigt av 15 ledamöter, vilka väljas, sex av Gentofte (82 000 invånare), tre av Lyngby-Taarbæk (33 000 invånare) och två var av de övriga tre grannkommunerna (Søllerød 14 000 invånare, Ballerup 7 500 invånare, Glostrup 13 000 invånare). Förbundets utgifter täckas av kommunerna i förhållande till fastighetstaxeringsvärdena inom kommunerna, dessa obetaget att besluta annan ordning för utgifternas fördelning på skattedragarna. Förbundsrådet kan utvidga sitt verksamhetsområde utöver sjukvårdsväsendet, om ett sådant beslut fattas med tre fjärdedels majoritet och godkännes av inrikesministern. Rådet förutsättes få befogenhet att kalla till förhandling mellan medlemskommunerna i frågor, som förutsätta samverkan dem emellan eller vari flera av dem äro intresserade. Om enighet icke uppnås, kan rådet besluta, att samarbete skall äga rum och på vad sätt så skall ske. Ett positivt beslut om samarbete kan av vederbörande kommun överklagas hos inrikesministern.

Många viktiga problem, främst regionplaneringen, komma emellertid att beröra icke blott grannkommunerna utan även Köpenhamn och Frederiksberg. För att säkra en ändamålsenlig lösning av sådana spörsmål föreslås att ett huvudstadsråd skall inrättas. Detta skulle sammansättas så, att Köpenhamns överborgmästare och förbundsrådets ordförande, d. v. s. amtmannen i Köpenhamns amt, ingå som ordförande respektive vice ordförande och att de övriga 12 ledamöterna väljas, sex av Köpenhamn och en av vardera Frederiksberg och de fem grannkommunerna. Huvudstadsrådet skulle liksom förbundsrådet kunna kalla in kommunerna till förhandling om samarbete och i nödfall, med klagorätt för kommunerna till inrikesministern, besluta att samarbete skall äga rum och på vad sätt. (Som framgår av den förut lämnade redogörelsen har viss tvångssamverkan redan tidigare möjliggjorts genom 1937 års lag om skatteutjämning mellan Köpenhamn, Frederiksberg och Gentofte.) Huvudstadsrådet skulle vidare genom ett av inrikesministern godkänt, med tre fjärdedels majoritet fattat beslut kunna övertaga förvaltningen av sådana angelägenheter som äro eller anses böra vara gemensamma för huvudstadsområdet. Om icke annat är bestämt, skola rådets utgifter fördelas på kommunerna i förhållande till dessas invånarantal. Rådet skulle slutligen ha vissa befogenheter på speciella områden. Det skulle sålunda äga hos inrikesministern begära godkännande av regionplaner för flera kommuner inom eller intill huvudstadsområdet, avge yttrande över ansökningar om spårvägskoncessioner eller tillstånd till yrkesmässig biltrafik, yttra sig i naturskyddsfrågor och över nya byggnadsordningar samt bortsett från underhållsarbeten bestämma vilka arbeten kommunerna var och en inom sitt område skola utföra

på de allmänna vägarna; i sistnämnda avseende skulle kommunerna ha rätt att klaga till vederbörande departement. Rådet skulle vidare ha ett visst inflytande på avloppsförhållanden, vattenfrågor och spörsmål om samarbete i brandförsvarsavseende för att sådana frågor skola kunna lösas med sikte på det gemensamma bästa och på ekonomiskt bästa möjliga sätt.

Då den föreslagna nyordningen avser att skapa en någorlunda definitiv indelning, så att ytterligare större införlivningar icke inom överskådlig tid skola komma i fråga, har majoriteten ansett det motiverat, att grannkommunerna beredas tillfälle att inom två år efter nyordningens genomförande förvärva de markområden, som Köpenhamn äger inom deras gränser. Inom 20 år skall staden under alla förhållanden ha sålt dem. Förslaget gäller självfallet icke mark avsedd för sjukhus, barnhem, vattenverk och dylikt.

Vidare lämnas i pressrapporten vissa upplysningar om förslag till ändrade beskattningsregler i grannkommunerna och övergångsbestämmelser rörande beskattningen i de införlivade områdena, om föreslagna åtgärder i syfte att under en övergångsperiod säkra de införlivade områdenas representation i Köpenhamns kommunalstyrelse samt om tanken på en decentralisering av stadens kommunalförvaltning, dock blott i form av filialer till de kommunala expeditionerna och sålunda icke i form av någon lokal självstyrelse. Även skatteutjämningsfrågan beröres. Emellertid anses denna fråga ha genom de föreslagna införlivningarna förlorat sin mesta betydelse. Då det likväl kan tänkas, att en enskild kommun tidvis kan komma i trångmål har man föreslagit, att en sådan kommun i vissa fall skall kunna få någon hjälp.

Till sist bör nämnas att redogörelsen framhåller att stridiga intressen gjort sig gällande i fråga om sammansättningen av förbundsrådet och huvudstadsrådet. Å ena sidan ha de stora kommunerna gjort gällande, att kommunerna efter allmänna demokratiska principer böra vara representerade i de gemensamma organen efter invånarantal, vilket skulle ge Köpenhamn absolut majoritet. Å andra sidan känna sig de mindre kommunerna föga betjänta av en sådan ordning utan hävda att den i realiteten skulle betyda en maskerad inkorporering. Härom säger rapporten att man i förslaget har sökt att »dele Sol og Vind lige».

En minoritet inom kommissionen har emellertid önskat att huvudstadsproblemet skulle lösas efter en annan linje, vilken en minoritetsrepresentant beskrev på ungefär följande sätt vid den nordiska kommunalkonferensen i Stockholm i februari 1946. Minoriteten motsätter sig alla ytterligare införlivningar med Köpenhamn men anser det tänkbart att sammanslå vissa av de mindre grannkommunerna till större enheter. Det viktigaste är att ett gemensamt organ bildas för *hela* huvudstadsområdet men blott för vissa uppgifter såsom sjukhusväsen, stadsplanering, bostadsförsörjning, huvudvägar, huvudavloppsledningar, spårvägs- och bussdrift, brandväsen och vattenfrågor. För organisationen av detta gemensamma organ framföras två alternativ.

Det ena avser ett kommunalförbund lett av ett förbundsråd, till vilket varje kommun utom Köpenhamn skulle välja dels två fasta representanter, dels där-

utöver en representant för varje fullt 30 000-tal invånare. Köpenhamn skulle få välja lika många ledamöter som övriga kommuner tillsammans utsett. På så sätt skulle det bli paritet i rådet. Dess beslut skulle fattas med viss kvalificerad majoritet, och dess utgifter skulle bäras av kommunerna i förhållande till fastighetstaxeringsvärdena inom kommunerna.

Det andra alternativet går ut på att för huvudstadsområdets gemensamma angelägenheter bilda en verklig kommunal enhet, styrd av ett huvudstadsråd bestående av 49 medlemmar valda genom direkta val. Genom att använda direkta val hoppas man uppnå, att valet försiggår efter partipolitiska riktlinjer och icke sker med trångt lokalpatriotiska synpunkter för ögonen. Även här skulle besluten fordra viss kvalificerad majoritet. Utgifterna skulle bestridas genom utdebitering av interkommunal fastighetsskatt och inkomstskatt.

I båda alternativen skulle, liksom enligt majoritetsförslaget, fordras tre fjärdedels majoritet och inrikesministerns godkännande för beslut att omhändertaga flera angelägenheter än som från början tilldelats det gemensamma organet.

Finland.

Helsingfors stads utveckling har tidigare gått efter samma linjer som de övriga nordiska huvudstädernas. Stadsbebyggelsen sprängde den trånga stadskärnan och vällde ut över de angränsande landskommunerna. Åren 1906, 1912, 1926, 1927 och 1931 företogs smärre inkorporeringar, som avrundade stadsområdet. Utanför detta utvidgade stadsområde hade emellertid förortsbildningarna vuxit upp inom Esbo och Helsinge kommuner. Resultatet härav hade blivit, att områden inom dessa kommuner brötos ut men ej för att införlivas med staden utan för att bilda egna kommuner. Ur Helsinge kommun utbrötos sålunda Hoplaks kommun år 1920, Äggelby kommun år 1921 och Brändö villastads kommun år 1922. Ur Hoplaks kommun bröt sig år 1923 Haga köping ut, och ur Esbo kommun hade år 1920 utbrutits Grankulla köping. Dessa förortskommuner hade mycket olika ställning i ekonomiskt avseende. Medan sålunda t. ex. Haga köping hade dålig ekonomi och betydligt högre skatt än staden, beboddes Brändö villastad av en burgen befolkning och hade därför en avsevärt lägre skatt än Helsingfors. Förutom de kommunaladministrativa skäl, som vid stark förortsbildning alltid tala för en reglering av förhållandet mellan stad och förortskommuner, tillkommo alltså här starka sociala skäl, vilka framhävde behovet av en utjämning av de kommunala bördorna inom Stor-Helsingfors och sålunda pekade på enhetskommunen som den riktiga lösningen av förortsproblemet.

När problemet år 1928 på allvar togs upp till lösning genom att direktör Harvia förordnades till utredningsman, gick uppdraget också ut på en utredning angående införlivning av förortsområdena med staden. Någon annan lösning av problemet antyddes icke vare sig i utredningsmannens direktiv

eller i dennes år 1936 avgivna synnerligen omfattande betänkande. Utredningsmannens förslag gick ut på införlivning med staden av Hoplaks, Åggelby och Brändö villastads kommuner, Haga köping, en stor del av Helsinge kommun samt en mindre del av Esbo kommun. Grankulla köping skulle icke införlivas, och inom Helsinge och Esbo kommuner skulle vissa områden brytas ut och bilda nya kommuner.

Kriget fördröjde frågans lösning, men från och med år 1946 har den stora inkorporeringen kommit till stånd, i huvudsak enligt utredningsmannens förslag. Att områdesfrågan i Helsingfors legat väsentligt annorlunda till än motsvarande spörsmål i t. ex. Stockholm och Köpenhamn visa folkmängdssiffrorna. Helsingfors hade nämligen år 1945 icke mer än drygt 275 000 mantalskrivna invånare (den faktiska folkmängden var någonting mellan 276 000 och 330 000 invånare), och det inkorporerade områdets folkmängd beräknades samtidigt till omkring 48 000 invånare.

I Finlands år 1917 tillkomna kommunallag för landskommunerna finnas utförliga stadganden om *samarbete mellan kommuner*, vilka ingå som kapitel 3 i denna lag. Enligt dessa bestämmelser i deras lydelse enligt lag år 1932 skola angelägenheter, vilka kommuner önska behandla samfällt eller vilka enligt lag eller förordning skola anses såsom gemensamma för två eller flera kommuner, handläggas och avgöras vid sammanträde av ombud för kommunerna. Intet hindrar dock att kommuner genom avtal eller på annat sätt verka för fullföljande av gemensamma uppgifter. Ombuden utses av fullmäktige; för varje kommun väljas ett, två eller tre ombud. Varje kommuns ombud ha tillsammans lika många röster vid ombudssammanträde som kommunen har ledamöter av fullmäktige. (Det bör anmärkas, att antalet fullmäktige är fixerat i förhållande till folkmängden, enligt en i lagen införd tabell.) På ombudssammanträde får beslut om grundläggande av gemensam fast befattning, inrättning eller anordning icke fattas, innan ärendet beretts och därvid framlagts en plan innefattande bland annat förslag om kostnadernas fördelning på medlemskommunerna. Sedan planen godkänts, skall ärendet bordläggas och kommunerna besluta, huruvida de önska på grundval av planen ansluta sig till företaget eller ej. Därefter upptaga ombuden för de kommuner, som anslutit sig till företaget, ärendet till slutligt avgörande. Därvid skall, om kommunalförbund icke bildas, för företaget antagas ett reglemente vilket underställes landshövdingen. Bildas kommunalförbund för företaget, skall grundstadga för förbundet antagas och underställas landshövdingen. Beslutanderätten i kommunalförbundets angelägenheter utövas av förbundsfullmäktige utsedda av medlemskommunerna, och förbundets förvaltning handhas av en förbundsstyrelse tillsatt av förbundsfullmäktige. I grundstadgan skola ingå bestämmelser om bland annat grunderna för medlemskommuns skyldighet att tillhandahålla medel för förbundets verksamhet, förbundsfullmäktiges och förbundsstyrelsens sammansättning samt grunderna för röstberäkningen vid fattande av beslut.

Då Finland saknar länskommuner, ha bestämmelserna om kommunalt samarbete tillämpats särskilt för uppförande och drift av gemensamma kommunala tuberkulossanatorier och sinnessjukhus, vilka åtnjuta understöd av staten. I fråga om den övriga sjukhusvården har en reglering skett genom 1943 års lag om centralsjukhus. Enligt denna lag kan staten anlägga centralsjukhus omfattande minst tre av läkarvetenskapens specialområden. Sker så, skola de kommuner, som hänförs till sjukhusets verksamhetsområde, deltaga i sjukhusets uppförande och drift i enlighet med lagens stadganden. Kommunerna äro enligt lagen skyldiga att anskaffa ett antal sjukplatser, som står i visst förhållande till deras folkmängd. Om kommunerna icke förfoga över erforderligt antal sjukplatser på annat sjukhus, skola de övertaga sjukplatser på centralsjukhus och härför erlægga hälften av de anläggnings- och driftkostnader som belöpa på varje sådan plats. Staten skall dock själv svara för minst en tredjedel av sjukhusets platser. Centralsjukhus uppföres under ledning av en byggnadskommission om fem ledamöter, av vilka kommunerna utse två. För sjukhusets förvaltning svarar en direktion bestående av fem ledamöter, av vilka två utses av kommunerna. För handläggning av vissa ärenden skall direktionen förstärkas med fyra ledamöter, därav två kommunvalda. De kommunala ledamöterna av byggnadskommission och direktion utses av kommunerna på ombudsstämman enligt ovan refererade regler om kommunalt samarbete. En liknande reglering är påtänkt beträffande epidemisjukhus, om vilka en kommittéutredning redan föreligger.

Norge.

Oslo är på landsidan helt inneslutet av sin grannkommun Aker. Redan i början av 1800-talet började en förortsbebyggelse utvecklas inom Aker, och dessa kåkstäder blevo en börda för landskommunen, som därför sökte få dem inkorporerade med huvudstaden. Åren 1857 och 1877 beslötos också, sedan huvudstaden, som tidigare alltid motsatt sig inkorporeringssträvandena, funnit situationen ohållbar, vissa tämligen omfattande införlivningar. I stort sett har gränsen mellan Oslo och Aker varit oförändrad efter 1877 års inkorporering. Redan i början av 1900-talet, då urbaniseringen kring Oslo sköt fart, började emellertid diskussioner om nya införlivningar, nu med huvudstaden som initiativtagare.

År 1920 föreslog en av Oslo stad tillsatt kommitté, att de båda kommunerna skulle sammanslås, emedan »bibehållandet av två självständiga kommuner utgjorde ett väsentligt hinder för ett rationellt och kraftigt kommunalt arbete till främjande av hela distriktets ekonomiska och sociala utveckling». Efter 1877 års inkorporering, vilken medförde cirka 25 000 nya stadsbor, uppgick Akers folkmängd till 12 000 invånare, och intill år 1919 hade den vuxit till cirka 46 000 invånare, medan Oslo samtidigt hade inemot 260 000 invånare. I själva verket har Oslo sedan dess icke nämnvärt ökat sitt folkmängdstal. Vid årsskiftet 1943—1944 hade staden alltså blott 265 000 in-

vånare. Den är alltså sedan lång tid praktiskt taget fullbyggd. Kommittén påvisade, att behov av samverkan mellan de båda kommunerna förelåg beträffande ett så stort antal kommunala uppgifter, att en partiell samverkan icke var tillräcklig. Kommittén avvisade således sådan i enstaka utländska städer tillämpad partiell samverkan, vilken »icke synes ha fungerat tillfredsställande och icke skulle passa för norska kommuner med deras fria kommunalförvaltning».

Ungefär samtidigt med denna kommitté arbetade en departementskommitté på frågans lösning. Dess år 1923 avgivna förslag gick ut på införlivning av en del av Aker. I yttrande häröver vidhöll Oslo, att en totalinkorporering var den enda riktiga lösningen, medan Aker förkastade både total och partiell införlivning och i stället förordade ett lagreglerat samarbete på de områden, där ett sådant samarbete var nödvändigt eller önskvärt.

Emellertid började nu en ny sida av frågan få allt större betydelse, nämligen förhållandet till Akershus fylke (landsting), i vilket Aker ingår, medan Oslo bildar eget fylke. Aker, som nu (år 1946) är en kommun med över 100 000 invånare, har avgörande betydelse för fylkets ekonomi, och en sammanslagning av Oslo och Aker medförande Akers utträde ur fylkeskommunen är uppenbarligen ett föga lockande perspektiv för fylket. Detta har därför rest anspråk på ersättning, för den händelse en sammanslagning genomföres. Diskussionerna om denna ersättning ha kretsat *dels* kring frågorna om ett av fylket anlagt elektricitetsverk och om ett för detta ändamål upptaget dollarlån, vars belopp i norska kronor på grund av växelkursens utveckling numera stigit avsevärt, *dels* kring frågan om ersättning till fylkeskommunen för förlust av *framtida* skattekraft.

En av departementet utsedd nämnd avgav år 1932 förslag beträffande den ekonomiska uppgörelse, som vid en sammanslagning borde ske mellan den sammanslagna kommunen och fylket. Under ärendets fortsatta behandling ha direkta förhandlingar förts mellan parterna under ledning av en av departementet utsedd ordförande. I dennes år 1941 avgivna rapport framhölls att en kommunsammanslagning var det enda alternativ, som kunde ifrågakomma, om en förändring skulle ske, men att det icke fanns förutsättningar för en sådan åtgärd. Samarbetet mellan kommunerna hade stadigt förbättrats, men om samarbetet icke utvecklade sig på ett lyckligt sätt borde det ordnas genom lag.

Förslag till ett sådant lagfäst samarbete hade redan förut utarbetats av borgmästare Hartmann i Oslo. Enligt detta förslag skulle tillsättas en för Oslo och Aker gemensam nämnd bestående av fjorton personer, av vilka Oslo och Aker utsågo sju var. Nämnden skulle avge yttrande i sådana ärenden av gemensamt intresse för de båda kommunerna, som remitterades dit av endera kommunen. Om ett ärende, vari nämnden yttrat sig, icke kunde avgöras på ett sätt som godtogs av båda kommunerna, skulle ärendet på yrkande av endera kommunen överlämnas till Konungen för avgörande. Detta skulle dock endast gälla vissa i lagen uppräknade ärenden avseende bland annat förvärv och för-

säljning samt utnyttjande av fast egendom, anläggning och drift av större parker och friluftsbad, vatten- och elektricitetsförsörjning, avloppsväsen, trafikmedel, huvudvägar och stadsplanering. Konungen skulle ha att efter ytterligare utredning bestämma, antingen att det icke befanns erforderligt att meddela någon föreskrift i ärendet eller att ett visst beslut skulle fattas av de båda kommunerna eller endera. Samtidigt skulle Konungen bestämma, hur utgifter och inkomster skulle fördelas och eventuellt erforderlig gemensam administration organiseras. Kommunerna skulle vara skyldiga att i budget införa föreskrivna utgifter. Om förhållandena ändrades, skulle Konungen på framställning av endera kommunen framdeles kunna besluta annan förvaltning av utgifterna och annan organisationsform än vad det ursprungliga beslutet innebar.

Vid den skandinaviska kommunalkonferensen i Köpenhamn år 1937 framhöll borgmästare Hartmann, att man under årens lopp haft ett »fellesutvalg» i Oslo—Aker, vilket skulle ordna diverse spörsmål, men att resultatet var utomordentligt blygsamt och icke uppmuntrade till vidare försök. Det var därför han utarbetat sitt förslag om lagreglerat samarbete. Man kunde visserligen säga, att detta kränkte den kommunala självstyrelsen. Självstyrelsen var emellertid icke något självändamål. Kunde den icke reda upp dessa frågor, måste man lita till staten.

Från Akers sida har, likaledes på ett tidigare stadium, föreslagits att Oslo och Aker skulle utgöra en gemensam fylkeskommun. Akers härad (i Norge är häradet borgerlig primärkommun) skulle uppdelas så att dess fyra socknar blevo självständiga kommuner. Mellan fylkeskommunen och primärkommunerna skulle uppgifterna fördelas så, att fylket ombesörjde alla de uppgifter, som kunde antas bäst lämpade för gemensam handläggning. För inkomstgivande företag borde eventuellt upprättas särskilda interkommunala aktieföretag eller gemensamma styrelser.

Efter kriget har frågan tagits upp på nytt och synes nu äntligen stå inför sin lösning. Oslo stad har år 1946 hemställt att en lag om sammanslagning av Oslo och Aker snarast måste utfärdas. (I Norge måste dylika större förändringar i den kommunala indelningen beslutas genom lag.) I lagen skulle Konungen bemyndigas att besluta om den ekonomiska uppgörelsen mellan den sammanslagna kommunen och Akershus fylke. Stadens framställning stöder sig på en utredning, vari efter en historisk återblick på ärendets gång framhålles att Oslo och Aker i själva verket äro en stadsenhet, vars bostadspolitik, kommunikationsfrågor, vattenförsörjning och avloppsväsen m. m. måste regleras i ett sammanhang. Hela stadsenhetens ekonomiska kraft måste sättas in på de gemensamma uppgifterna, och detta förutsätter en enhetskommun. Eljest skulle utvecklingen leda till att man fick två sidoordnade huvudstäder, varav ingen hade tillräcklig ekonomisk styrka att på ett tillfredsställande sätt lösa de stora gemensamma uppgifterna eller kände sig kallad att bära upp de nationella och kulturella uppgifter som tillkomma landets huvudstad. — Oslo och Aker torde numera vara ense om sammanslagningen.

Vid den nordiska kommunalkonferensen i Stockholm år 1946 framhöll Hartmann, att de i Stockholm och Köpenhamn aktuella problemen, hur man skall organisera storstaden, när dess utvidgning gått utöver vad som naturligen kan bilda en stadsenhet, visserligen ännu ej äro aktuella för Oslos vidkommande men kunna bli det inom en nära framtid. Urbaniseringen hade nämligen börjat sprida sig även till andra grannkommuner än Aker.

Det bör nämnas att i slutet av år 1945 i diskussionen dykt upp ett förslag till lösning av motsättningarna mot fylket, av innebörd att Oslo skulle ingå i Akershus fylke. Därefter skulle en sammanslagning Oslo—Aker tydligen icke oroa fylkeskommunen. Finansrådman Hartmann betecknar emellertid denna lösning som oacceptabel för Oslos vidkommande, då den skulle kunna leda till att stadens ekonomi blev orimligt belastad till förmån för fylket, »idet det vel måtte anses gitt at Oslo ikke ville bli bestemmende i det nye fylkesting».

Med anledning av stadens framställning om lagstiftning om sammanslagning av Oslo och Aker förberedes en proposition till stortinget.

Till sist bör nämnas att några lagregler om formerna för interkommunal samverkan icke torde finnas i Norge. I både den stadskommunala och den landkommunala lagen finnes emellertid ett stadgande, att vissa ekonomiska bestämmelser i dessa lagar skola tillämpas även på »selskaper og andre sammenslutninger når det bare er kommuner som er deltagere og deltagerne har ansvar for gjelden».

Amerikas Förenta Stater.

I en rapport till internationella stadskongressen år 1925 redogöres för de olika metoder, som i Amerika använts i syfte att anpassa administrationen efter regionala behov. Rapportören räknar med fem olika metoder och disponerar sin framställning efter dessa, uppräknade i den ordning han anser dem vara av betydelse.

1. I första hand upptar han gränsjusteringar genom inkorporering, »konsolidering» (sammanförande till en enhet av enheter med olika uppgifter) och delning. Mot bakgrunden av de olika förbundsstaternas lagstiftning tecknas sedan de olika förfaranden, som använts för att åstadkomma sådana gränsjusteringar. Konsolideringen har haft särskild betydelse, på grund av att man i Amerika tidigare sökt lösa de större städernas förvaltningsproblem genom att inrätta en mängd specialkommuner för olika uppgifter. Till slut hamnade man på så sätt i en nära nog oöverskådlig djungel av olika förvaltningsenheter inom ett och samma område. Särskild uppmärksamhet ägnas i rapporten åt konsolideringen stad—county, vilken alltså innebär att staden övertar de uppgifter, som ankomma på grevskapet, och bildar eget grevskap; antingen upphör i samband härmed grevskapet att existera eller delas det så att en del inkorporeras med staden. Det klassiska exemplet på den fullständiga konsolideringen stad—grevskap är Philadelphia (1,9 miljoner in-

vånare år 1940), som år 1854 med sig införlivade ett helt grevskap med 29 kommuner och 10 andra lokala enheter och därmed konstituerades som staden och grevskapet Philadelphia. Andra liknande fusioner ha därefter ägt rum eller ifrågasatts beträffande åtskilliga större stadsagglomerationer. Så till exempel bildades år 1896 Stor-Newyork genom konsolidering av ej mindre än fem grevskap.

2. Som andra metod räknar rapportören möjligheten att bilda särskilda kommissioner för vissa angivna regionala uppgifter. Han uppräknar ett stort antal exempel, där denna metod använts — för vattenledningsverk, avlopps-företag, parker, hamnar o. s. v. Vissa kommissioner handha ej blott en utan flera regionala samarbetsuppgifter. I ett principresonemang undersökes därefter dylika kommissioners rättsliga ställning i olika avseenden: olika metoder att konstituera dem (med eller utan användande av tvång), olika möjligheter att välja deras ledamöter (direkta val, indirekta val förrättade av de lokala enheterna inom regionen samt rätt för ett överordnat statligt eller kommunalt organ att tillsätta dem) samt olika finansieringsmetoder (bidrag av staten eller högre kommunal enhet, beskattningsrätt samt bidrag av de kommunala enheterna inom regionen; sistnämnda bidrag kan grunda sig på ett frivilligt åtagande eller på ett åläggande).

3. Den tredje metoden innebär, att regionala samarbetsuppgifter överföras på en enhet, som omfattar mer än regionen. I samband härmed nämnes att vissa nyare strävanden söka att ersätta konsolideringen stad—grevskap med ett allmänt stärkande av grevskapsförvaltningen genom att anförtro grevskapen nya uppgifter och sålunda göra grevskapet till »en organism försedd med en hjärna i stället för den kropp utan huvud som det nu i allmänhet är».

4. Såsom en fjärde metod räknar rapportören det fall, då kommunala enheter ombesörja vissa uppgifter även för områden utanför sina gränser eller beträffande sådana områden skaffa sig viss tillsynsrätt. Hit för han icke blott sådana fall, då en kommuns vattenverk, skolor eller sjukhus kunna tillgodose även andra kommuners behov, utan även t. ex. allmänna parker, som stå till förfogande för allmänheten och följaktligen äro öppna även för invånare från andra kommuner. Vidare uppger han att vissa städer fått rätt att beträffande ett begränsat område omkring dem kontrollera utarbetandet av planer för de allmänna vägarna (jfr Schweiz).

5. Den femte och sista metoden är det fria avtalet — om gemensamt utförande av visst företag eller anställande av viss tjänsteman eller om inbördes hjälp med t. ex. eldsläckning. Hit föras även konferenser mellan olika kommuners tjänstemän och samarbetsnämnder av olika slag.

New Yorks (7,5 miljoner invånare år 1940) förvaltningsorganisation är ett slags kompromiss¹ mellan Londons federala förvaltningsform och den konsoliderade organisation, som återfinnes i Paris eller i Philadelphia och andra större amerikanska städer, men står närmare den senare typen än den

¹ J. Lespes: Le Gouvernement Local aux États-Unis (Bruxelles 1930) s. 72 o. f.

förra. Staden bildades, som ovan nämnts, genom sammanslagning av fem olika grevskap. Dessa forna enheter avspeglar sig i den nuvarande indelningen i fem boroughs (Manhattan, Bronx, Brooklyn, Queens, Richmond). Världsstadens enorma förvaltningsapparat (134 000 stadsanställda år 1930) är starkt centraliserad. Den egentliga kommunalrepresentationen, »board of aldermen», består av 65 stadsdelsvis valda ledamöter, de fem presidenterna för de olika boroughs samt representationens president. Ursprungligen¹ hade denna representation stora befogenheter, men så småningom har största delen av dessa överflyttats på »board of estimate and apportionment». Denna består av åtta ledamöter, främst av dessa stadens förvaltningschef (dess genom allmänna val för fyra år utsedde mayor), den på samma sätt valde skattmästaren ävensom presidenten i åldermannaförsamlingen; de övriga fem ledamöterna äro presidenterna för de fem boroughs. De åtta ledamöterna ha icke var sin röst; de tre förstnämnda ha vardera tre röster och av de fem presidenterna i boroughs ha två (Manhattan och Brooklyn) vardera två röster, de övriga var sin röst. De tre förstnämnda kunna alltså alltid, om de äro ense, övverrösta representanterna för boroughs. Till belysning av arbetsmetoden kan nämnas att skattmästaren och de fem presidenterna för boroughs kunna företrädas av sina respektive chefstjänstemän.

Ehuru New Yorks förvaltning som nämnt är starkt centraliserad, har man sökt att inom denna bereda vissa möjligheter för lokala intressen att, om icke göra sig gällande så åtminstone ge sig tillkänna. Så har skett redan genom att de fem presidenterna för boroughs ha säte och stämma i både board of aldermen och board of estimate and apportionment. Vidare äro dessa presidenter var och en inom sin borough chefer för viss lokalförvaltning omfattande bland annat gatu- och avloppsväsen, badhus, byggnadskontroll och uppförande av vissa offentliga byggnader. För att tillmötesgå kravet på lokala representationer har staden indelats i 24 distrikt, vart och ett med ett beslutande organ, board of local improvements, bestående av de aldermen, som valts inom distriktets valkretsar, med vederbörande borough president som ordförande. Dessa organ ha emellertid ytterst ringa befogenhet. I huvudsak är den begränsad till rätten att bereda ärenden av lokal betydelse angående gatu- och avloppsväsen m. m.

I 1925 års ovannämnda rapport framhålles att det är vanligt att skjuta åt sidan lokal opposition mot inkorporeringar med en hänvisning till något slags distriktsförvaltning ungefär som den i New York införda, varigenom de förut självständiga enheterna skulle kunna bevara sitt namn och ett visst mått av oberoende. »Men», tillägges det, »även en ytlig undersökning av New Yorks system visar, att i själva verket ytterst litet oberoende har lämnats distriktet.»

De genom utrikesdepartementet år 1939 inhämtade upplysningarna avsågo

¹ Die Verwaltungsorganisation der Weltstädte Paris, London, New York, Wien (Berlin 1931), s. 77 o. f.

städerna Washington, Minneapolis och San Francisco. Helt allmänt kan konstateras att svaren utvisa, att samarbete mellan dessa städer och deras grannkommuner äger rum i tämligen liten utsträckning och, där det förekommer, åvägabragts genom enkla överenskommelser under fria former. I svaret från Washington (660 000 invånare år 1940) omnämnes sådant samarbete beträffande polisväsen, eldsläckning och utnyttjande av avloppsledning. Grannstäderna Minneapolis (490 000 invånare) och S:t Paul (290 000 invånare) ha gemensamt anlagt ett stort reningsverk med avskärande avloppsledningar; för ändamålet ha de sammanslutit sig till Minneapolis-S:t Paul Sanitary District, som ledes av egna organ. Städerna ha vidare ett samarbetsorgan (joint committee) för stadsplanering. Minneapolis samarbetar i övrigt med sina förortskommuner i fråga om eldsläckning, levererar vatten till dem och har avtalsvägen lämnat dem medgivande att utnyttja stadens avloppssystem. Ungefär detsamma gäller S:t Paul och dess förortskommuner. Liknande upplysningar ha lämnats från San Francisco (630 000 invånare). Staden har anlagt ett stort vattenverk, som kan betjäna även kommunerna inom angränsande grevskap. Anmärkas bör dessutom att enligt en av staten California antagen lag (Joint Highway District Act) två eller flera städer eller grevskap kunna sammansluta sig för anläggande av »highways».

Belgien.

På uppdrag av regeringen framlade guvernör Holvoet år 1937 en utredning angående de problem, som de stora stadsagglomerationerna skapat i Belgien. Han behandlar förhållandena i och omkring städerna Brüssel, Antwerpen, Liège, Gent och Charleroi. Trots att de fyra förstnämnda städerna så sent som under 1920- och 1930-talen inkorporerat vissa områden är för dessa agglomerationer karakteristiskt, att deras huvudorter icke äro särskilt dominerande i fråga om invånarantal. Urbaniseringen inom de ursprungliga förortskommunerna har med andra ord fortskridit så långt att de vuxit samman med stadskärnan till en enda stadsbildning. Av de enligt 1936 års siffror över 900 000 invånarna i Brüssel-agglomerationen representerade staden Brüssel sålunda endast inemot 200 000. Motsvarande siffror voro för Antwerpen-regionen 600 000 och 270 000, för Liège-området 425 000 och 160 000 samt för Charleroi-området 200 000 och 25 000. Endast Gent var mera dominerande; siffrorna voro här 220 000 och 160 000. Beträffande Charleroi kan dessutom nämnas att agglomerationen innesluter bland annat flera kommuner med ungefär samma folkmängd som staden. Siffror anförda i betänkandet visa, att under åren 1921—1936 folkmängden stigit avsevärt i alla agglomerationerna. Inom Charleroi-området fördelade sig ökningen på nästan alla kommuner. I övriga områden däremot iakttogs en markerad nedgång i invånarantal för den centrala staden, trots de inkorporeringar som enligt ovan gjorts under perioden. För Brüssel och Antwerpen var nedgången så betydande som 20 000 respektive 30 000.

Holvoet undersöker så, vilka kommunala förvaltningsuppgifter som kunna anses ha blivit mindre väl tillgodosedda på grund av den splittrade kommunala indelningen. I första hand nämnes polisväsendet; polisens verksamhet bör uppenbarligen icke göra halt vid kommungränserna. Även på brandväsendets område ha olägenheter uppstått, trots att avtal om eldsläckningshjälp slutits. I fråga om försörjningen med vatten, gas och elektricitet ha kommunerna i stor utsträckning utnyttjat möjligheterna att sammansluta sig i kommunalförbund, men detta har skett på ett ytterst irrationellt och för kommunerna själva oförmånligt sätt. Missförhållandena bottna emellertid icke i några för dessa agglomerationer speciella förhållanden utan i kommunernas allmänna oförmåga och motvilja mot att samordna sin verksamhet med andra kommuners. Stadsplaneringen är ännu ett exempel på ett område, där interkommunalt samarbete är nödvändigt, och detsamma gäller större avloppsledningar, planer för allmänna parker, idrottsplatser och simhallar, sopförbränningsanstalter och trafikmedel. Beträffande högre skolundervisning, teatrar och muséer konstateras, liksom i fråga om polis- och brandväsende, att city-kommunerna få bära en förhållandevis betydligt tyngre börda än förortskommunerna. Enligt lag kunna sjukhus upprättas av kommunalförbund. Kommunerna ha emellertid sällan gjort bruk av denna möjlighet; »de synas sätta mera värde på att vara ensamma herrar över ett medelmåttigt sjukhus än att ha ett mönstersjukhus som de måste dela med andra kommuner».

Enligt belgisk lag kunna kommunalförbund icke åstadkommas med tvång. Emellertid finnes en annan form för interkommunalt samarbete, som provinserna (sekundärkommuner) kunna påtvinga kommunerna. Provinsrådet kan nämligen besluta om arbeten, som äro av intresse för flera kommuner, och bestämma den andel i kostnaderna som ankommer på varje kommun.

Innan Holvoet avger sina förslag beträffande de stora agglomerationerna, föreslår han vissa åtgärder av mera allmän natur. Sålunda påyrkas att medlemmar av kommunernas beslutande församlingar icke skola kunna vara medlemmar av parlamentet. En dylik bestämmelse gällde beträffande provinsrådets ledamöter och hade enligt Holvoet lett till att kommunerna på grund av sin starka representation i parlamentet fått alltför stort inflytande och i viss mån trängt åt sidan provinserna, som dock bland annat ha till uppgift att hålla viss tillsyn över kommunerna.

Vidare föreslås vissa ändringar i bestämmelserna om kommunal samverkan i kommunalförbund eller eljest, bland annat i syfte att öka möjligheterna till tvångsingripande.

Härefter övergår Holvoet till frågan om de stora agglomerationerna. Han diskuterar tre möjliga lösningar. Den första är enhetskommunen. Denna lösning är till synes den enklaste, även om dess genomförande erbjuder vissa övergående svårigheter. Den är emellertid olämplig. Vissa problem ha en räckvidd utöver det bebyggda området, och räckvidden kommer med den fortgående utvecklingen att bli allt större. Framhärdat man på inkorporerings-

vägen, måste man alltså förr eller senare gå vidare och vet aldrig, var man skall kunna göra halt. Från andra länder har man dessutom sett, hur bildandet av stora enhetskommuner medfört, att staten ansett sig böra skärpa statskontrollen öven dem. Slutligen uppkommer frågan, huruvida den stora enhetskommunen kan ta tillbörlig hänsyn till lokala intressen; i andra länder har man i sådana fall tagit sin tillflykt till en stadsdelsadministration i olika former.

Den andra lösningen, påminnande om Londons system, skulle bestå i att låta regionerna bilda egna provinser, som hade att överta vissa kommunala uppgifter, medan återstoden av dessa förblev hos de allttjämt existerande kommunerna. Denna lösning stöter emellertid på samma principiella invändning som drabbar enhetskommunen: den ekonomiska utvecklingen låter sig icke hejda, varför man ideligen skulle behöva revidera de nya provinsernas gränser.

Holvoet föredrar av angivna skäl den tredje lösningen, som består i att man för vissa distrikt skapar en interkommunal fullmäktigeförsamling, utsedd genom indirekta val av de kommuner, vilka enligt Konungens beslut skola ingå i distriktet. Kommunerna skulle äga utse medlemmar av församlingen i förhållande till sitt invånarantal. Konungen skulle bestämma, i vilka angelägenheter beslutanderätten skulle ankomma på denna församling. Denna skulle äga besluta, i vilken utsträckning de olika kommunerna inom distriktet skulle bidra till utgifterna. Detta innebär även en rätt till lokal skattedifferentiering med hänsyn till de olika kommunernas intresse av olika företag.

Enligt Holvoets mening är den föreslagna lösningen den enda, som med hänsyn till belgiska förhållanden lämpar sig för ständiga jämkningar i distriktets område och kompetens; i båda dessa avseenden räcker ett beslut av Konungen. På så sätt kan man låta distriktet utveckla sin verksamhet i etapper och slipper den oreda som skulle följa av en samtidig överflyttning av en mängd uppgifter på nya organ. Man kan vidare ständigt anpassa sig efter den ekonomiska utvecklingen och kan låta de olika kommunerna bestå, vilket motsvarar de lokala önskemålen. De uppgifter, som det nya organet skulle kunna tänkas överta, borde vara just de, beträffande vilka enligt vad förut sagts den nuvarande förvaltningen är bristfällig.

Världskriget kom emellan, innan några åtgärder hunnit vidtagas i anledning av Holvoets utredning. Under kriget genomfördes emellertid på föranstaltande av ockupationsmyndigheterna omfattande inkorporeringar i alla de fem storstadsdistrikten. Efter krigets slut återställdes genast den tidigare indelningen. Vilka åtgärder som nu skola vidtagas är ännu ovisst. Enhetskommunens väg anses icke längre framkomlig. Dess impopularitet uppgives vara stor. Härtill kommer att inkorporeringarna under den tid de voro i kraft anses ha medfört både oreda i förvaltningen och besvär för befolkningen.¹

¹ Jfr *Marcel Vauthier*: *Considérations sur l'organisation des services publics régionaux* (Revue de l'administration 1946 s. 101).

Frankrike.

Den egentliga staden Paris (2,3 miljoner invånare år 1941) utgör endast kärnan i Paris-agglomerationen; kring denna kärna utbreder sig återstoden av det helt och hållet urbaniserade Seine-departementet (cirka 2 miljoner invånare förutom Paris), som inom sina gränser rymmer nästan hela Paris-agglomerationen. Under senare tid har urbaniseringen emellertid hunnit sprida sig även till vissa angränsande departement.

Staden Paris är en enhetskommun, för övrigt ställd under en statlig kontroll som är betydligt starkare än den som gäller för andra franska kommuner. De 20 arrondissement, i vilka staden är indelad, äro sålunda icke några kommunala enheter utan lokala distrikt för statsförvaltningen. Varje arrondissement har sin borgmästare (maire), som i motsats till borgmästarna i andra kommuner än Paris icke har några kommunala funktioner. Till hans expedition (mairie) ha emellertid sammanförts — förutom rent statliga bestyr såsom folkbokföringen — kommunala distriktskontor för vissa socialvårdsuppgifter; denna rent byråkratiska decentralisation ger dock uppenbarligen icke arrondissementet någon ställning som kommunal enhet. Varje arrondissement är delat i fyra quartiers, vilka icke ha annan uppgift än att vara valkretsar för valen av de 80 ledamöterna av stadsfullmäktige i Paris (conseil municipal).

Seine-departementets kommunala representation (conseil général) bestod år 1937 av dels nyssnämnda 80 ledamöter, dels 40 ledamöter valda av de 78 kommuner, vilka jämte Paris ingå i departementet. Departementets uppgifter avsågo ursprungligen vägväsendet, vissa trafikföretag, det högre undervisningsväsendet och delar av fattigvården. Dessutom gav departementet bidrag till de sämre ställda kommunerna och medverkade på så sätt till en ekonomisk utjämning mellan kommunerna inom departementet.

Behovet av en för hela Paris-agglomerationen gemensam handläggning av åtskilliga kommunala angelägenheter har medfört, att under de senaste decennierna allt flera viktiga uppgifter överförts på departementet och i motsvarande mån avlastats från staden Paris och förortskommunerna. Denna företeelse har benämnts »départementalisation». Departementet har sålunda år 1920 övertagit lokaltrafiken med spårvägar och bussar inom hela agglomerationen, det har tagit hand om tuberkulosvården, bostadspolitiken och arbetslöshetshjälpen, övertagit kommunernas uppgift att uppgöra generalplaner och överhuvud ägnat sig åt de stora uppgifter som sammanhånga med bebyggelsens utbredning.

Jämsides med denna departementalisering av kommunalförvaltningen har utvecklingen på annan väg lett till att större enheter organiserats för omhändertagande av interkommunala uppgifter. Förortskommunerna ha nämligen utnyttjat den i lag medgivna rätten att bilda kommunalförbund (syndicats des communes). På så sätt ha tillkommit ett antal, delvis mycket stora, gemensamma företag såsom vattenverk, elverk och gasverk samt begravningsbyråer.

År 1932 togs ännu ett steg på samma väg mot större kommunala enheter. Då skapades nämligen en ny enhet, la région parisienne, omfattande förutom Seine-departementet delar av angränsande departement och med uppgift att uppgöra en regionplan. I holländska kommunförbundets jubileumsskrift (år 1937) nämnes att arbetet nyligen avslutats. Där framhålls att man icke upprättat något organ med uppgift att sörja för planens genomförande utan nöjt sig med att lita till samarbete mellan bestående enheter; det återstod att söka finna en metod att organisera ett sådant organ, där dessa enheter kunde bli tillfredsställande representerade.

I samma skrift nämnes vidare att enligt senare författningsföreskrifter till varandra gränsande kommuner kunna sammanslutas för regionplaneändamål om deras bebyggda delar bilda ett helt eller tendera att utvecklas till en sammanhängande agglomeration i fråga om industri, handel, turistväsen eller eljest.

Italien.

Även i Italien med dess gamla stadskultur framträdde under 1800-talet den från andra länder välkända urbaniseringen. Omfattande inkorporeringar företogs under 1800-talet och början av 1900-talet. Man sökte emellertid även främja samarbetet mellan kommunerna. I en lag år 1903 stadgades att kommuner kunde sammansluta sig till kommunalförbund för omhändertagande av företag av gemensamt intresse. När lagstiftningen år 1923 reviderades, framhölls att erfarenheten visat, att kommunerna endast sällan utnyttjat de möjligheter som 1903 års lag skapat, och att kommunalförbund därför under vissa förutsättningar borde kunna framtingas. I den italienska rapporten till 1925 års internationella stadskongress uttalas att man genom lagstadganden om inkorporering och kommunalförbund sörjt väl för storstädernas utveckling och främjat de kommunala företag som ha intresse över kommungränserna. Det framhålls emellertid även, att man ännu ej hade sörjt för den regionala organisation för uppgörande av regionplaner för vägar, avlopp m. m., som de nya kommunikationerna och överhuvud de livligare förbindelserna mellan kommunerna fordrade; man borde i detta hänseende ersätta enheten »kommun» med enheten »region».

De italienska städernas nämligen stora folkmängd har medfört, att man i Italien ägnat åtskilligt intresse åt frågan om en decentralisation av stadsförvaltningen. Sedan gammalt hade staden Neapel varit uppdelad i sektioner, vilka utövade samtliga kommunala befogenheter. Genom lag år 1865 tillerkändes kommuner med mer än 60 000 invånare rätt att organisera sin förvaltning stadsdelsvis. Under 1900-talet synes man emellertid ha funnit att denna decentralisation medförde komplikationer utan egentliga fördelar, varför en strävan mot centralisation gjorde sig gällande. Medan man sålunda kom fram till att avböja en administrativ decentralisation, sökte man i stället främja en byråkratisk »dekoncentration» genom att inrätta lokala kommunala

byråer, dit invånarna kunde vända sig i en rad angelägenheter, i vilka de behövde söka kontakt med kommunala organ.

Med fascismens makt tillträde upphävdes den kommunala självstyrelsen i Italien, och lokalförvaltningen organiserades som en del av statsförvaltningen.

Nederländerna.

Under 1910- och 1920-talen införlivades i tämligen stor utsträckning förorter med de större holländska städerna. Så småningom framväxte emellertid en allt starkare opposition mot sådana inkorporeringar; man påyrkade att inkorporeringsförslaget skulle ersättas med ett reglerat interkommunalt samarbete. I den holländska rapporten till internationella stadskongressen år 1925 framhålles att det otvivelaktigt finnes fall, där förortskommunerna och kommunen i centrum bilda en ekonomisk enhet och hava helt och hållet gemensamma intressen; i dessa fall måste en sammanslagning anses vara den riktiga lösningen. Men — säges det vidare — där situationen icke är sådan utan kommunerna leva sitt eget liv, talar allt mot en sammanslagning. Denna skulle i ett dylikt fall betyda, att man skapade en kommunbildning utan organisk enhet, vars organisation i längden skulle behöva specialregleras i form av en decentralisation inom kommunen. Det borde i så fall vara fördelaktigare att, där så är möjligt, låta kommunerna leva vidare och i stället söka etablera ett interkommunalt samarbete. I rapporten pekas på den inkorporering med Rotterdam av Hoek van Holland, som ägde rum år 1913 (jfr nedan). Dessa kommuner gränsade icke till varandra. Motivet till inkorporeringen var framför allt Rotterdams hamntressen. Härav framgår emellertid icke att de båda kommunerna hade sådana gemensamma intressen, som borde förutsättas för en sammanslagning. Det framkastas i rapporten att i detta fall ett samarbete mellan kommunerna, även om det åvägabragts genom tvång, borde ha kunnat ge tillfredsställande resultat.

Det lagreglerade samarbete mellan kommuner, som 1925 års rapportör efterlyste, har sedan dess varit föremål för åtskilligt intresse från lagstiftarnas sida. Vissa bestämmelser om sådant samarbete funnos redan tidigare. I 1851 års kommunallag fanns sålunda ett stadgande, som tillät kommuner att under vissa förutsättningar (bland annat tillstånd av högre myndighet) i samarbete reglera gemensamma angelägenheter. Emellertid hade redan år 1855 fastslagits att kommunerna i bestämmelser om sådant samarbete icke kunde skapa nya förvaltningsorgan och icke fingo avvika från kommunallagens förvaltningsorganisation. Som följd härav åstadkoms dylik kommunal samverkan i ett ytterst begränsat antal fall. I stället anlätade kommunerna privaträttsliga former för samverkan. Särskilt kom aktiebolagsformen till användning, ehuru denna enligt en utbredd mening icke erbjöd tillräckliga garantier för tillvaratagande av det allmännas intresse.

I speciella lagar funnos emellertid bestämmelser, enligt vilka kommunal samverkan kunde framtvingas. Enligt uppgifter lämnade i 1925 års rapport

innehöll sålunda bostadslagen stadganden, som möjliggjorde att kommuner ålades samverka beträffande kontrollen över byggandet av billiga bostäder och beträffande utarbetandet av generalplaner för vederbörande kommuns utveckling. Vidare var livsmedelskontrollen anordnad på interkommunal basis. Landet hade för denna uppgift indelats i distrikt. Den centrala kommunen i varje distrikt svarade i första hand för organisation och ekonomi; övriga kommuner inom distriktet bidrogo till kostnaderna efter invånarantal. På samma sätt var den allmänna hälsovården organiserad. Även i vissa andra avseenden kunde kommunerna åläggas att samverka. Så var fallet bland annat beträffande desinfektionsväsende, köttkontroll och undervisning av skolbarn från grannkommuner.

Den holländska lagstiftningen saknade emellertid, anmärker 1925 års rapportör, beklagligtvis en generell bestämmelse om kommunal samverkan. På åtskilliga andra områden av det kommunala arbetsfältet än de förut uppräknade borde samverkan kommuner emellan kunna åstadkomma goda resultat. Men man saknade den stimulans, som en möjlighet att framtvinga samverkan skulle ge.

Ären 1915 och 1923 hade framlagts förslag till kommunallagsändringar syftande till att undanröja de hinder 1855 års ovannämnda prejudikat lagt i vägen för en offentligrättslig kommunal samverkan. Något resultat synes dock ej ha uppnåtts förrän år 1931. Detta år infördes emellertid utförliga lagbestämmelser om kommunal samverkan. I motiven uttalades att en offentligrättslig samverkan var att föredraga framför samverkan på privaträttslig väg genom att på så sätt kommunalrättens offentlighets- och ansvarsregler blevo tillämpliga. Det offentligrättsliga samarbetet kunde försiggå i mer eller mindre enkla former. Stundom behövdes ej ens något samarbetsorgan; i viktigare fall var ett sådant organ emellertid önskvärt. Slutligen kunde kommunerna tänkas önska upprätta ett självständigt rättssubjekt för att ombesörja samarbetet. I alla dessa avseenden gävos erforderliga rättsregler. Emellertid ansågs att det icke kunde få bero på en eller annan kommun, om samverkan skulle komma till stånd. I lagen infördes därför bestämmelser om tvungen kommunal samverkan. Enligt dessa förutsattes för tvångs-ingripande att åtminstone en kommun önskade samverka men överenskomelse icke kunde träffas med övriga tilltänkta samarbetsparter och att det allmänna intresset motiverade samverkan. Slutligen bestämde lagen, att samverkan på privaträttslig väg skulle få förekomma endast om, med hänsyn till de intressen det gällde att reglera, denna form syntes särskilt motiverad. Privaträttslig samverkan kunde emellertid icke framtvingas.

1931 års lagstiftning torde ha medfört vissa praktiska resultat, men kommunerna synas icke ha fullt ut beaktat dess möjligheter. Redan år 1935 ändrades nämligen förutsättningarna för tvångs-ingripande, så att det icke längre fordrades att en av kommunerna anhöll därom. Sådant ingripande skulle alltså kunna förekomma, under förutsättning att genom samarbetet kostnads-

besparingar stode att vinna; det hindrades ej av att ingen av kommunerna önskade samarbeta.

De år 1939 genom utrikesdepartementet inhämtade upplysningarna avsågo beträffande Nederländerna städerna Amsterdam, Haag och Rotterdam. I svaret från Amsterdam (800 000 invånare år 1940) anmärkes till en början att stadens grannkommuner icke äro sammanvuxna med staden utan och hållet ha sin egen karaktär. Staden har överenskommelser med grannkommunerna om samarbete i åtskilliga avseenden, beträffande epidemivården, desinfektion av och råttutrotning på fartyg, eldsläckningshjälp, vattenleverans. I fråga om polisväsendet lämnas då och då i fria former hjälp till grannkommunerna. På grund av riksgiltiga bestämmelser förekommer dessutom viss polisverksamhet inom den egna kommunens gränser. I svaret från Haag (515 000 invånare) framhålles att samarbete kommuner emellan med stöd av kommunallagens stadganden om offentligrättslig samverkan förekommer endast i undantagsfall. Emellertid har Haag i privaträttsliga former träffat en rad avtal om samverkan med andra kommuner avseende avloppsväsen, el- och gasleveranser, sjukhusväsen och skolväsen. Beträffande polis- och brandväsen består ett »av sig själv framvuxet» samarbete mellan staden och grannkommunerna, vilket endast i fråga om intensiteten skiljer sig från samarbetet med varje annan kommun. Även svaret från Rotterdam (590 000 invånare) berättar om avtal angående vatten-, gas- och elleveranser och angående nyttjande av stadens avloppsnät samt om ett tämligen formlöst samarbete i eldsläckningsfrågor. Nämnas kan vidare att det kommunala telefonföretaget i staden har koncession även för vissa andra kommuner. Slutligen uppehåller sig svaret tämligen utförligt vid hamnfrågan. Det erinras om den ovan omnämnda införlivningen med staden av Hoek van Holland men framhålles att hamnen senare vuxit ut i andra kommuner. Ehuru hela hamnkomplexet är en ekonomisk enhet, lyder det alltså administrativt under olika kommuner, vilket tydligen är ekonomiskt ofördelaktigt. Med tanke på hamnens vidare utbyggnad har därför framkastats att man skulle upprätta ett nytt rättssubjekt, en hamnprovins eller hamnregion (»havengewest»). Denna fråga var genom statens försorg föremål för utredning, men något resultat hade då (1939) ännu ej nåtts.

Portugal.

Enligt lag år 1913 kunna kommuner sammansluta sig till förbund för tillvaratagande av gemensamma intressen, men denna möjlighet har aldrig effektivt utnyttjats. Tvångssammanslutningar kunna åvägbringas, icke i fråga om speciella kommunala uppgifter, utan i fråga om en stad och angränsande kommuner, vilka ha samma struktur och intressen som staden. Sådana tvångsförbund ha bildats med Lissabon (700 000 invånare år 1940) och Oporto (260 000 invånare) som kärna i syfte att upprätta regionplan, sörja för den stadsmässiga utvecklingen, driva kommunalindustriella företag m. m. Förbunden synas vara administrerade på federativ basis.

Rumänien.

Förhållandena i Rumänien erbjuda visst intresse, framför allt på grund av de försök som där gjorts att begränsa Bukarests (650 000 invånare år 1939) utveckling. Runt staden hade redan tidigt vuxit upp förortssamhällen bebodda av en fattig befolkning, vilken levde under dåliga sanitära förhållanden och utan de förmåner som storstaden kunde erbjuda sina invånare. Redan år 1798 medgavos myndigheterna rätt att inhägnastaden och att förbjuda bebyggelse utanför inhägnaden. Och samma år fick staden rätt att revidera sina gränser på sådant sätt att den icke skulle kunna utvidgas vidare. I en förordning av år 1832 förbjöds ånyo all bebyggelse utanför en samtidigt utstakad gräns. Alla dessa begränsningsförsök hade naturligtvis ingen som helst effekt. År 1888 överenskommo staden och krigsministeriet om ett sedermera dock övergivet projekt att gräva vallgravar runt om staden för att hindra dess tillväxt utanför dem. Dessa gravar skulle samtidigt tjäna andra syften: sanera de omgivande träsken, hindra smuggling och användas för försvarsändamål. Senare sökte man fixera stadens omkrets genom dubbla bälten av boulevarder, men staden växte utan att beakta dessa topografiska begränsningsförsök, som icke togo någon hänsyn till ekonomiska och administrativa realiteter.

Genom en lag år 1894 om begränsning av staden Bukarest sökte man reglera utvecklingen på tre sätt. Man bestämde ett nytt område för staden innefattande de nya förstadsbildningarna, vilkas fortsatta utveckling man sökte bromsa genom bland annat strängare byggnadsbestämmelser och jorduppköp. Emellertid fortsatte urbaniseringen utanför stadens gränser. År 1908 gavs därför i den landskommunala lagen särskilda stadganden om förstadskommuner, enligt vilka dessa skulle utfärda speciella föreskrifter rörande hälsovård och politi i överensstämmelse med vad som gällde i den närbelägna staden.

De sanitära och ekonomiska förhållandena inom förstadsområdena försämrades emellertid. Enligt rapporten till 1925 års internationella stadskongress syntes två utvägar återstå: antingen borde stadens administration utsträckas till förstadsområdena eller borde dessa göras delvis självständiga i förhållande till Bukarest. Sistnämnda utväg synes vara den som valts i ett år 1925 föreliggande lagförslag, enligt vilket förstadsområdena skulle behålla sin självstyrelse men ställas under en viss uppsikt av huvudstaden. Stadsutvecklingen skulle då ledas efter en gemensam plan, och förstadskommunerna skulle få ekonomiskt stöd till större företag av allmänt intresse. Rapporten avslutas med en förhoppning, att man skall lyckas åstadkomma en sådan ordning. Det framhålles att förstadskommunernas självstyrelse bör ha ett verkligt innehåll. De böra besluta om sin egen budget; därutöver bör en gemensam budget antagas för hela Bukarest-zonen i enlighet med det program som uppställts för företag av allmänt intresse och dessa företags finansiering.

Huruvida utvecklingen efter år 1925 gått i ovan antydd riktning har ej undersökts. I Holländska kommunförbundets jubileumsskrift år 1937 meddelades emellertid från Rumänien att förstadskommunerna underordnats staden och att de under senaste tioårsperiod utvecklats på ett ytterst gynnsamt sätt.

Schweiz.

Enligt uppgift i Holländska kommunförbundets jubileumsskrift äro kommunalförbund tämligen vanliga i Schweiz; merendels ha de till uppgift att upprätta industriverk. Även gemensamma begravningsplatser, sjukhus, krematorier o. s. v. förekomma, i regel efter privaträttsliga överenskommelser. Städernas förortsproblem ha i huvudsak lösts inkorporeringsvägen. Så är bland annat fallet med Zürich (335 000 invånare år 1941), från vilken stad uppgifter inhämtades år 1939 genom utrikesdepartementets försorg. Med denna stad inkorporerades åren 1893 och 1934 tillhopa 19 förortskommuner. I den lag, varigenom sistnämnda inkorporering genomfördes, ingingo vissa bestämmelser angående den utvidgade stadens förhållande till sina nya grannkommuner. Enligt dessa bestämmelser ägde de kantonala myndigheterna förplikta förortskommunerna att antaga byggnadsplaner och byggnadsordningar, vilka sistnämnda skulle motsvara de i staden gällande föreskrifterna, samt planer för trafikföretag, huvudgator och avloppsanläggningar anpassade efter stadens motsvarande anstalter.

Visst samarbete mellan staden och enstaka förortskommuner förekommer beträffande avloppsledningar, gasleveranser och sjöfarten på Zürichsee.

Spanien.

Enligt rapporten till internationella stadskongressen år 1925 hade den spanska kommunallagen av år 1877 löst städernas förortsproblem inkorporeringsvägen. En ny kommunallag år 1924 vilade på ett mera ingående övervägande av problemet och erbjuder just på grund av sin uppläggning av detta åtskilligt intresse. Lagen införde mera restriktiva bestämmelser beträffande inkorporering. Samtidigt möjliggjordes å ena sidan en viss rotesjälvstyrelse inom städerna och å andra sidan ökad samverkan mellan kommuner. Rotesjälvstyrelsens innehåll är icke närmare beskrivet i lagen. Denna stadgar endast, att stadsfullmäktige med två tredjedels majoritet kunna antaga en »Charte Municipale», såsom termen lyder i den franska översättningen, och att denna charte, sedan den utställts och därefter definitivt beslut fattats, skall underställas regeringen för godkännande. Denna charte förutsattes skola meddela bestämmelser om upprättande av särskilda lokala organ, men lagen lämnar åt de enskilda kommunerna att allt efter sina omständigheter finna de lämpligaste lösningarna. 1924 års lag införde vidare principen »Mancomunauté Municipale», enligt vilken kommuner skulle kunna överenskomma att sammansluta sig för att bispringa varandra för ändamål, som antingen föll inom den kommunala kompetensen eller voro av regional karaktär vare sig de innefattades i den kommunala kompetensen eller ej. Lagen innehåller bestämmelser om hur detta kommunala subjekt skall bildas och organiseras. Bland dessa bestämmelser märkes den att styrelsen för la Mancomunauté, om icke annat föreskrivits i dess stadga, skall väljas av de sammanslutna kommunerna, en ledamot för varje kommun. Slutligen bör observeras att det

interkommunala samarbetet är fotat helt och hållet på frivillighetens grund; lagen innehåller ingen tvångsbestämmelse.

På grund av 1930-talets omvälvningar i Spanien fick 1924 års lag blott kort livslängd. År 1931 ersattes den delvis av andra bestämmelser, och redan år 1935 var tiden mogen för ännu en kommunallagsrevision. Ehuru även dessa lagar synas ha innehållit stadganden om kommunal samverkan, har det icke varit möjligt att på basis av föreliggande material utröna den fortsatta utvecklingen i lagstiftning och praxis.

Storbritannien.

Ända till år 1855 bildade Londons väldiga befolkningsagglomeration icke någon kommunal enhet, utan förvaltningen av området utanför Londons City omhänderhades av bortåt 300 små enheter. Nyssnämnda år reglerades emellertid kommunindelningen inom området, så att antalet lokala enheter nedbringades till 38. Samtidigt skapades ett centralt organ, Metropolitan Board of Works, för ärenden som rörde hela London, väsentligen avloppsväsen och brandväsen samt delar av gatuförvaltningen. Sedermera inrättades nya centralorgan, år 1867 Metropolitan Asylums Board för att handha vissa sjukhus och fattigvårdsanstalter samt år 1870 London School Board för folkskoleväsendet.

I samband med 1888 års förvaltningsreform, då i grevskapen inrättades grevskapsråd, County Councils, gjordes London till grevskap, och samtidigt övergingo de befogenheter, som utövats av Metropolitan Board of Works, på London County Council (LCC). Detta har sedermera övertagit även de båda andra centralorganens uppgifter.

År 1899 omorganiserades ånyo Londons förvaltning. De lokala enheterna inom grevskapet fingo då sin ännu bestående organisation i City och de 28 Metropolitan Boroughs. LCC:s ledamöter utses genom direkta val; dock väljas enligt engelsk sed vissa ledamöter (aldermen) av de övriga. City och de 28 Metropolitan Boroughs ha var och en sina Councils utsedda på motsvarande sätt; de ha alltså i förhållande till grevskapet ungefär samma ställning som i Sverige primärkommunerna till landstinget. De 29 metropolstädernas Councils tillsätta gemensamt en Standing Joint Committee, som avger yttranden i frågor som intressera dem alla; kommittén konsulteras såväl av regeringen som av LCC. De kommunala uppgifterna äro på ett tämligen oöverskådligt sätt fördelade mellan LCC och metropolstäderna; utvecklingen har dock gått i den riktningen att LCC övertagit allt flera uppgifter. I stort sett är arbetsfördelningen följande. LCC handhar skolväsen, socialvård (inklusive sjukvård), stadsplanering, huvudavlopp, vissa huvudgator och större gatuarbeten, Themsens broar och tunnlar, mera omfattande saneringar av äldre stadsområden och viss annan bostadsbyggnadsverksamhet m. fl. uppgifter. Brandväsendet, som förut omhänderhades av LCC, har däremot under kriget förstatligats. Metropolstäderna handha huvudsakligen det lokala gatu- och

avloppsväsendet, vissa hälsovårdsuppgifter, bad, renhållning, bibliotek, viss el- och gasförsörjning m. m. Såsom redan av det anförda framgår råder icke genomgående någon klar artskillnad mellan de olika organens befogenhet. Beträffande bostadspolitiken ha båda i lag angivna uppgifter, och avgränsningen är i stort sett gjord på så sätt att LCC skall ta hand om de större företagen, medan det tillkommer metropolstäderna att handlägga de uppgifter som ha mindre räckvidd. Motsvarande gäller i huvudsak på de övriga områden där både metropolstäderna och LCC kunna ingripa. Metropolstäderna handha emellertid taxering och skatteuppbörd såväl för egen som för LCC:s räkning.

När London County bildades, inneslöt det hela det område, som då kunde anses utgöra en sammanhängande stadsbildning. I dagens London är emellertid läget ett annat. Utvecklingen har medfört, att grevskapets gränser nu te sig tämligen konstlade, ty de gå tvärs igenom tätbefolkade områden, där gator och hus löpa vidare utan avbrott. Redan tidigt började därför inrättas särskilda organ för handhavande av uppgifter gemensamma för grevskapet och dess förortsområden. Dessa särskilda organ kunna jämte organisationen grevskap—metropolstäder sägas vara typiska för London. Redan år 1902 bildades Metropolitan Water Board (utsedd genom indirekta val av primärkommuner och grevskap), som från åtta bolag övertog vattenförsörjningen inom ett område betydligt större än grevskapet. Medan det sistnämnda år 1933 hade 4,3 miljoner invånare, var »Vatten-Londons» folkmängd samma år 7,3 miljoner. På senare tid ha inrättats ytterligare organ verksamma inom än större områden. En trafikrådgivningskommitté (London and Home Counties Traffic Advisory Committee) verkar inom Londons trafikområde om 9,1 miljoner invånare, vilket sammanfaller med området för Londons regionplan. London Passenger Transport Board har övertagit trafikmedlen inom i stort sett samma område, och ungefär detsamma gäller den av London and Home Counties Joint Electricity Authority utövade allmänna tillsynen över Stor-Londons försörjning med elektricitet. I detta sammanhang kan slutligen nämnas det något mindre Metropolitan Police District, som dock är ett rent statligt förvaltningsområde.

Genom sin verksamhet åstadkommer grevskapet liksom andra sekundärkommuner en viss skatteutjämning inom sitt område. Utöver denna »organisatoriska» skatteutjämning hade man tidigare genomfört en viss »finansiell» skatteutjämning mellan grevskapets primärkommuner genom att LCC av sina medel lämnade de lokala enheterna dels bidrag till dessas fattigvårdsutgifter, dels ett visst allmänt bidrag i förhållande till invånarantalet. Genom dessa bidrag sökte man uppnå de ekonomiska fördelar, som en fullständigt genomförd centralisering skulle ge utan att fördenskull behöva skrida till en sådan centralisering och därmed avskaffa de lokala myndigheternas självständighet. I samband med att fattigvården år 1930 helt övertogs av grevskapet avskaffades emellertid skatteutjämningsbidragen.

Enligt den engelska kommunallagen kunna kommuner överenskomma att tillsätta gemensamma nämnder, Joint Boards, för handläggning av ärenden av samfällt intresse och uppdraga åt dem att utöva kommunernas befogenheter i ifrågavarande hänseende. Kommunerna ha i åtskilliga fall utnyttjat dessa möjligheter, särskilt för regionplaneändamål, men knappast i den utsträckning som varit önskvärd. Anmärkas kan slutligen att enligt 1945 års vattenlag två eller flera vattenverk kunna, vare sig de äro kommunalt drivna eller ej, tvångsvis sammanslås och att ett vattenverk kan åläggas att tillhandahålla vatten utöver sitt normala distributionsområde.

Tjeckoslovakien.

Genom en lag år 1920 införlivades med Prag (960 000 invånare år 1937) 37 kommuner eller tätorter. Staden indelades därefter i 19 distrikt med särskilda distriktsstyrelser, vilka hade en konsulterande och stundom kontrollerande funktion. All beslutanderätt var däremot centraliserad. Enligt rapporten till 1925 års internationella stadskongress hade den starka centraliseringen medfört vissa olägenheter; bland annat hade det stora antalet styrelser och nämnder fördröjt besluten. En tendens mot decentralisering gjorde sig därför gällande i vissa fall, framförallt i sådana som avsågo rent lokala ordningsfrågor.

Enligt tjeckoslovakisk lag kunna kommuner sammansluta sig i förbund. I den tjeckiska artikeln i Holländska kommunförbundets jubileumsskrift meddelas emellertid att denna samarbetsform icke avsatt nämnvärda resultat.

Tyskland.

Den tilltagande urbaniseringen av Berlins (4,3 miljoner invånare år 1939) förortsområde föranledde på 1890-talet och i början av 1900-talet flera resultatlösa försök att inkorporera de kringliggande kommunerna med staden. De växande olägenheterna av den kommunala splittringen tvingade därför kommunerna inom Stor-Berlin att genom frivilliga sammanslutningar söka centralisera vissa förvaltningsområden. Det viktigaste av dessa försök, vilket avsåg att få till stånd en enhetlig lösning av Stor-Berlins trafikproblem, strandade emellertid efter långvariga förhandlingar år 1910. Det var framförallt med hänsyn till utgången av detta försök, som genom en lag år 1911 skapades en tvångsammanslutning för Stor-Berlins kommuner, Zweckverband Gross-Berlin. I detta förbund förenades förutom staden Berlin sex städer och två landsdistrikt. Förbundet hade till uppgift att driva eller lämna koncession åt spårdrivna trafikföretag, att med beaktande av trafikens och hälsovårdens fordringar samt med hänsyn till det allmänna bostadsbehovet fastställa stadsplan och tomtindelning, att yttra sig över byggnadsordningar ävensom att förvärva och förvalta fritidsområden. Kostnaderna för anläggning och underhåll av de gator, som anlagts enligt förbundets stadsplaner, skulle bäras av förbundet.

Beslutanderätten utövades av en förbunds församling bestående av 100 valda ledamöter fördelade på de deltagande kommunerna efter folkmängd; dock skulle ingen kommun äga utse mer än $\frac{2}{5}$ av hela antalet ledamöter. Den löpande förvaltningen handhades av ett utskott bestående av dels åtta av förbunds församlingen valda personer, dels tio självskrivna ledamöter bland annat medlemsstädernas borgmästare.¹

Ehuru detta förbund medförde vissa framsteg visade det sig otillräckligt; förbundets befogenheter voro alltför begränsade. År 1920 skred man därför till en genomgripande reform och bildade genom en inkorporering av ej mindre än 94 lokala enheter enhetskommunen Stor-Berlin. För att motverka den centralisation denna kommunbildning medförde inrättade man samtidigt organ för en decentraliserad kommunal administration. Stor-Berlins område delades i tjugo Verwaltungsbezirke, vid vilkas avgränsning man i viss utsträckning följde de gamla primärkommunala gränserna. Denna decentralisering syftade till att så långt möjligt ge medlemmarna i de förut självständiga kommunerna ersättning för den dem berövade självstyrelsen genom att ge dem en verklig delaktighet i handhavandet av lokala förvaltningsangelägenheter. I den mån de gemensamma intressena så tilläto, lämnade man därför den lokala förvaltningen fritt spelrum och i denna vilade alltså förvaltningens tyngdpunkt. Bezirkens kompetensområde var icke strikt avgränsat, tvärtom var lagen i detta hänseende synnerligen tjänbar. De centrala organen handhade endast de angelägenheter, som fordrade central handläggning; och hade i övrigt att giva direktiv åt de lokala organen och övervaka verkställigheten därav. I Stor-Berlin fanns en stadsfullmäktigeförsamling bestående av 225 ledamöter, ett utskott om 45 ledamöter valda proportionellt av och bland stadsfullmäktige samt en magistrat bestående av överborgmästaren, två borgmästare och 15 andra ledamöter, av vilka 9 voro avlönade och 6 förtroendemän. I varje Verwaltungsbezirk fanns ett distriktsråd bestående av de stadsfullmäktige, som valts för distriktet, och dessutom 15—45 genom direkta val utsedda ledamöter. Distriktsrådet valde en distriktsstyrelse (Bezirksamt) om sju ledamöter, vars ordförande kallades borgmästare. Denna styrelse var verkställighetsorgan åt distriktsrådet liksom åt magistraten, vars kontroll den var underkastad. För att tillse att stadens förvaltning fick en enhetlig ledning hade magistraten rätt att förbjuda verkställighet av distriktsrådets och distriktsstyrelsernas beslut, när det gemensamma intresset så fordrade eller de lokala organen överskredo sin befogenhet. Om i sådant fall enighet icke kunde uppnås, kunde ärendet hänskjutas till en skiljenämnd för avgörande.

Emellertid synes 1920 års ordning icke ha fungerat tillfredsställande, framförallt på grund av den oklara kompetensfördelningen mellan centrala och lokala organ. Åren 1931 och 1932 vidtogos därför vissa ändringar i syfte att öka de centrala organens, särskilt överborgmästarens, befogenheter.

Efter år 1933 omlades Berlins liksom övriga tyska kommuners förvaltning efter ledareprincipen.

¹ Se vidare Y. Larsson: Inkorporeringsproblemet (Stockholm 1912), s. 1143 o. f.

Genom en preussisk lag år 1911 reglerades frågan om kommuners sammanlutning i kommunalförbund (Zweckverband) för bestämda gemensamma ändamål. Ett sådant förbund kunde skapas även mot kommunernas vilja, om dess ändamål avsåg en uppgift som enligt lag ålåg kommunerna, dock icke om en av kommunerna var villig att mot skälig ersättning medgiva de övriga rätt att utnyttja en den tillhörig kommunal inrättning.

Det preussiska kommunalförbundet, som fått den största betydelsen, torde vara det genom en särskild lag år 1920 bildade »Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (jfr ovan s. 26—27). När det bildades, omfattade det 18 stads- och 11 landskommuner. Dess uppgift var att på olika sätt befordra en riktig utveckling av områdets bebyggelse. För detta ändamål utarbetade det regionplaner, fastställde sträckningar för huvudvägar, reserverade fritidsområden, främjade de interkommunala trafikmedlen, byggde vissa huvudgator o. s. v.

Förbundet tillkom vid en tidpunkt, då de tyska skadeståndsleveranserna av kol nödvändiggjorde, att ett stort antal gruvarbetare försågs med bostäder. Dess område var så stort, att ej mindre än fem sidoordnade statliga myndigheter hade att inom detta utöva statskontroll över kommunerna. Man såg sig därför nödsakad att inrätta ett nytt statsorgan med uppgift att såväl för förbundet som för primärkommunerna inom dettas område utöva kontrollen över bostadsförsörjnings- och trafikfrågor.

Förbundets beslutande organ var en församling, som till hälften valdes av de i förbundet representerade kommunerna efter invånarantal. Den andra hälften bestod till lika delar av representanter för arbetsgivare och arbetstagare. Berednings- och verkställighetsorgan var ett förbundsutskott, bestående av förbundsdirektören, fyra representanter för vardera arbetsgivare och arbetstagare samt åtta kommunrepresentanter, valda av ett valutskott, i vilket kommunerna oavsett storlek hade var sin röst. Sistnämnda regel berodde på att de kommuner, där förbundet skulle nedlägga sitt mest betydelsefulla arbete, givetvis voro mindre tätt bebyggda och befolkade, varför de måste vara förhållandevis svagt företrädda i förbunds församlingen; man ville därför kompensera dem genom en starkare representation i utskottet.

Enligt uppgift visade sig förbundets verksamhet ytterst fruktbringande.¹

¹ Jfr Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften 1924, s. 550, och d:o Ergänzungsband 1927 s. 1114.

KAP. 4.

Krävas nya former för kommunal samverkan?

En undersökning av frågan huruvida nya former för kommunal samverkan äro behöfliga synes lämpligen böra inledas med en översikt över de olika möjligheter som, teoretiskt sett, föreligga för sådan samverkan.

I. Olika former för kommunal samverkan.

Den enklaste formen för kommunal samverkan är att ett *avtal* ingås om samarbete för att lösa viss uppgift. Härvid göras alltså inga ändringar i den kommunala indelningen och tillkomma inga nya kommunbildningar, utan existerande kommuner bibehållas med oförändrat område och oförändrad kompetens. Avtalen mellan två kommuner torde kunna hänföras till en av följande tre huvudtyper.

Enligt den första avtalstypen gäller avtalet en kommunal angelägenhet, som handhas av båda kommunerna var för sig under utövande av visst samarbete. Som exempel kan anföras avtal angående rätt för skolbarn i gränsområden att gå i annan kommuns skola eller eldsläckningsavtal mellan kommuner vilka båda ha brandkårer.

Den andra avtalstypen går ut på att endast den ena kommunen skall ombesörja ifrågavarande angelägenhet men för bådass räkning, så att den andra kommunen får dra nytta av den förras åtgärder. Exempel på denna avtalstyp är överenskommelse om rätt för en kommun att disponera platser på en annan kommuns ålderdomshem, sjukhus eller liknande anstalt.

I ett avtal av den tredje typen handha de avtalsslutande kommunerna gemensamt den angelägenhet varom fråga är. Den gemensamma förvaltningen kan skötas på olika sätt. Ett särskilt rättssubjekt, t. ex. ett bolag eller en förening, kan skapas för ändamålet (jfr t. ex. det i kap. 2 nämnda Aktiebolaget Torvkol). Men kommunerna kunna även driva det gemensamma företaget, eller vad samarbetet må gälla, i egen regi och tillsätta ett förvaltningsorgan med representanter för de olika parterna. Exempel erbjuda Gävle stads och Gävleborgs läns landstings gemensamma lasarett i Gävle samt vissa stadsarkitekter, som enligt avtal mellan två eller flera kommuner äro gemensamma för dessa. Att vissa begränsningar emellertid gälla beträffande kommunernas rätt att avtalssvägen skapa gemensamma organ framgår av R. Å. 1936 ref. 53.

Kommunalförbundet får anses vara en i lag reglerad form för avtalsmässig

samverkan av denna tredje typ med förvaltningen uppdragen åt ett särskilt rättssubjekt. Kommunalförbundets kompetens är inom ramen av det för förbundet bestämda ändamålet begränsad bland annat av lagens föreskrift, att förbundsordningen alltid skall innehålla bestämmelse om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel för verksamhetens bedrivande. Man skulle kunna tänka sig en utvidgning av förbundets kompetens genom att slopa föreskriften, att sådan begränsning skall finnas, och sålunda möjliggöra, att förbundet självt kan bestämma om den åt detsamma uppdragna verksamhetens omfattning. Kommunalförbundet skulle på så sätt få ett slags beskattningsrätt. Förbundet skulle, så länge det fungerade, verka som ett slags kommun; dess ställning skulle emellertid vara tämligen svag, emedan det för sin fortsatta existens vore beroende av medlemmarnas vilja till samverkan.

Detta beroende av parternas vilja till samverkan är givetvis svagheten med det fria avtalet som form för kommunal samverkan. Eljest har detta uppenbara fördelar, i första hand naturligtvis just därför att det uppbäres av parternas sammanstående vilja till samverkan, men även på grund av att det t. ex. kan smidigt anpassas efter föreliggande behov. Avtal kan emellertid icke komma till stånd och ett ingånget avtal icke bestå, om icke parterna äro ense. Det torde tyvärr icke förhålla sig så, att viljan till samverkan alltid är lika stark som behovet av samverkan är stort. Man skulle därför kunna tänka sig att införa något *tvångsmoment*, som garanterade att avtal om kommunal samverkan kom till stånd och vidmakthölls i de fall, där så ur allmän synpunkt kunde anses erforderligt. Detta skulle alltså innebära, att den nuvarande möjligheten att tvångsvis bilda kommunalförbund för polisverksamhetens upprätthållande utsträcktes till en allmän befogenhet för statligt eller annat överordnat organ att föreskriva kommunal samverkan och samarbetsform, oavsett vilket ändamål samarbetet skulle avse. Tvångsmedel måste i så fall finnas för att åstadkomma ett samarbete och reglera samarbetsformerna men även för att säkerställa, att samarbetet fortsatte och att positiva beslut i olika förvaltningsfrågor verkligens fattades, samt slutligen också för att förmå en tredskande kommun att släppa till erforderliga penningmedel.

Ett kommunalförbund med rätt att pålägga sina medlemmar obegränsade utgifter skulle, som ovan nämnts, så länge det verkade, vara ett slags med beskattningsrätt utrustad kommun. Ett kommunalförbund, som bildats och uppehölles genom statligt tvång och vars medlemmar vore skyldiga att bidra till dess utgifter utan någon särskilt överenskommen begränsning för sådan bidragsskyldighet, vore i själva verket icke längre ett kommunalförbund i egentlig mening, utan snarare en »förbundskommun», för att låna statsrättens terminologi. Den federativa, förbundsliknande organisationsformen har för en sådan kommun, låt vara att dess kompetens begränsas till vissa särskilt angivna uppgifter, förlorat sin egentliga motivering. Tvångsregleringen för alltså över från samverkan genom fri överenskommelse till *samverkan i kommunform*. Denna innebär att en ny kommun bildas för att handha den ange-

lägenhet samarbetet skall gälla. För en sådan kommunbildning kunna olika alternativ tänkas.

Enligt det första huvudalternativet få de kommuner, för vilka en kommunal uppgift skall lösas på ett enhetligt sätt, alltjämt bestå, men ifrågavarande uppgift frånges dem och lägges på en annan kommun, som innefattar de övriga kommunernas område eller åtminstone den del av detta, som beröres av ifrågavarande angelägenhet. Denna andra kommun kan vara organiserad på olika sätt. Det kan vara fråga om en redan bestående kommun, sekundär i förhållande till de förra, d. v. s. innefattande deras område, vars uppgifter på detta sätt utökas med en ny. Detta är den utväg, som valts t. ex. när primärkommunala uppgifter flyttas över på landstingen. Det kan emellertid också vara fråga om en nyorganiserad kommun, som bildas för att omhänderta ifrågavarande och eventuellt även andra angelägenheter. Denna nyorganiserade kommun i sin tur kan antingen bygga på en redan bestående, vars territoriella område utvidgas, eller byggas upp helt och hållet från början. I sistnämnda fall kan man tala om en specialkommun bildad för att syssla med en speciell angelägenhet (eller eventuellt ett speciellt komplex av angelägenheter). De tidigare vägdistrikten och de av tillkallade sakkunniga år 1936 föreslagna tingshusbyggnadsdistrikten (SOU 1936: 37) ävensom olika slag av kyrkliga samfälligheter ge exempel från vårt land på sådana specialkommuner.

Det andra huvudalternativet för samverkan i kommunform är enhetskommunen, d. v. s. att de områden för vilka samverkan är aktuell sammanslås till en kommun. Detta alternativ är sålunda det som tillämpas, när en stads förortskommuner införlivas med staden.

Blir enhetskommunen alltför stor uppstå, som förut berörts, vissa olägenheter. För att råda bot för dessa kan man tänka sig att inom kommunen skapa lokal självstyrelse genom att låta vissa uppgifter ankomma på smärre distrikt. Exempel på sådana bildningar i andra länder ha anförts i kap. 3. Från vårt eget land erbjuder municipalsamhället ett exempel på kommunal självstyrelse och särbeskattning inom ett mindre distrikt av en kommun. Motiveringen är här dock på intet sätt, att moderkommunen skulle vara för stor, utan det speciella intresse samhällets invånare ansetts ha av stadsstadgornas tillämpning inom samhällets område.

I kommunala nybildningskommitténs betänkande framlades på sin tid förslag till lag om kommunal rote. Rotar skulle kunna bildas i stad, där område »i avseende på belägenhet, bebyggande, invånarnas allmänna näringsfång eller andra dylika omständigheter» företedde sådan skiljaktighet från staden i övrigt, att kommunal förvaltningsuppgift av visst slag lämpligen kunde besörjas särskilt för området, eller där det eljest befanns gagneligt att rotar bildades. De förvaltningsuppgifter, som skulle kunna överlämnas till rote, beskrevos såsom »anläggning, underhåll och belysning av gator, vägar och andra allmänna platser, tillhandahållande av vatten, gas och elektrisk kraft, avledande av vatten och annan allmän renhållning, så ock annan för

roten gemensam angelägenhet, som prövas lämpligen kunna utgöra föremål för rotens förvaltning». Förslaget om rotebildning synes ha motiverats väsentligen med önskvärdheten att ur rättvisesynpunkt differentiera kommunala bördor och bekvämligheter, däremot icke med behovet av att i självstyrelsens intresse eller av annan anledning minska förvaltningsenhetens storlek. Förslaget vann intet gehör hos lagstiftarna och, säger kommunindelingskommittén, »dess idéer torde i modern tid ha få förespråkare».

Ett förslag om decentralisering av den kommunala verksamheten i Stockholm genom inrättande av direkt valda organ för stadens särskilda delar väcktes emellertid i en den 18 februari 1946 dagtecknad motion i Stockholms stadsfullmäktige av herr Mårtens m. fl. I motionen framhålles att en sådan decentralisering redan med stadens nuvarande omfattning och med hänsyn till stadens egna angelägenheter skulle vara av vikt. Vidare påpekas frågans betydelse för stadens samarbete med grannkommunerna. Ytterligare framhålles att ingen bör förvånas, om de mindre samhällena i periferien, när det gäller regionplaner för Stor-Stockholm, känna en viss misstro mot kolossen i centrum, och att inför perspektivet av en framtida organisation för Stor-Stockholm det är tydligt, att en strängt centraliserad storstad icke passar in i ramen.

I stort sett torde en lösning av problemet enligt alternativet enhetskommun med lokal självstyrelse för distrikt (rotar eller dylikt) få anses tillhöra samma kategori som alternativet sekundärkommun omfattande flera primärkommuner. En principiell skillnad kan anses vara, att den generella kompetensen i det förra fallet ligger på den högre enheten, enhetskommunen, medan den i det senare fallet innehåses av de lägre enheterna, primärkommunerna.

I det föregående har diskuterats i vilka olika former kommunal samverkan tekniskt kan organiseras. Det återstår att något beröra frågan vad som kan göras för att uppmuntra till frivillig samverkan respektive mildra tvånget vid tvungen samverkan.

Kommunindelingskommitténs förslag om *kommunala samarbetsnämnder* kan betraktas som ett försök att uppmuntra till frivillig samverkan, ett försök att hjälpa samarbetet en bit på väg genom att skapa kontakt mellan parterna. Förslaget innebär att ett för flera kommuner gemensamt utrednings- och förhandlingsorgan — kommunal samarbetsnämnd — utrustat med rätt att väcka förslag hos fullmäktige i de olika kommunerna skall tillsättas. Nämnden skall väljas av fullmäktige. Fattas icke beslut om tillsättande av sådan nämnd, äger länsstyrelsen, om uppenbart behov av samverkan föreligger, förordna att så skall ske. I detta sammanhang förtjänar nämnas att i ett svar på den ovan i kap. 2 redovisade rundfrågan meddelades att två Smålandskommuner utsett en »samberedningskommitté» för beredning av ärenden avseende brand- och byggnadsväsen i en för kommunerna gemensam samhällsbildning och i övrigt ärenden, som rörde kommunernas gemensamma intressen eller av respektive fullmäktige remitterades till kommittén för yttrande.

Förslaget om kommunal samarbetsnämnd innebär alltså närmast ett försök

att länka parterna in på samarbetsvägen. Fråga blir då om icke något kunde göras för att hjälpa parterna vidare, därest de likväl icke kunna nå fram till positivt resultat i sina förhandlingar. Det synes icke uteslutet att en central skilje- eller förlikningsnämnd för sådana frågor skulle kunna göra nytta, särskilt om nämnden erhöle ett starkt kommunalt inslag. En sådan nämnd borde även kunna utnyttjas i de fall, där man anser sig böra tillgripa tvång för att få fram kommunal samverkan. Nämnden skulle därvid på ett mera auktoritativt sätt företräda de kommunala synpunkterna inför statens organ och kanske även kunna utöva ett gott inflytande på enskilda kommuner, som till äventyrs motsätta sig ett ur allmänna synpunkter önskvärt samarbete.

II. Stor-Stockholm.

De kommunala samarbetsproblem, som kommittén enligt sina direktiv har att behandla, gälla närmast de större stadsregionerna och av dessa, såsom kap. 1 utvisar, i främsta rummet Stor-Stockholm. Det synes därför naturligt, att uppmärksamheten i första hand ägnas åt förhållandena inom denna region.

Stockholms och Stor-Stockholms hittillsvarande utveckling.

Problemet Stor-Stockholm, i detta sammanhang alltså de kommunaladministrativa frågor som aktualiseras av tätbebyggelsens stora omfattning i Stockholms-trakten och dess utbredning över ett stort antal självständiga kommuner, är icke av särskilt gammalt datum. Intill ganska sen tid har i Stockholm liksom i andra svenska städer bebyggelsen varit koncentrerad till en stadskärna, som utbyggt endast långsamt och då i omedelbar anslutning till den tidigare bebyggelsen. Innan kommunikationsmedlen revolutionerades, voro våra städers invånare tvungna att bo så nära varandra som möjligt, och bebyggelsen kunde därför ej gärna spridas ut över något större område. Utanför stadskärnan vidtogo ursprungligen betesmarker för borgarnas kreatur. Stockholms invånare hade sålunda sitt »mulbete» på nuvarande Södermalm (Åsön). Inga lastbilar eller järnvägsvagnar transporterade då mjölken till staden, utan det var som någon sagt korna själva som sörjde för dessa transporter, när de om kvällarna vallades hem till den ladugård i staden, som de på morgnarna åter lämnade för att drivas ut till sina beten. De sommarnöjen, som stadsinvånarna småningom skaffade sig i stadens omgivning, lågo ännu på 1800-talet med dåvarande kommunikationer på ett helt annat tidsavstånd från staden än vad nu är fallet.

Kommunikationssvårigheterna tvingade alltså till en sammanträngd bebyggelse, men härtill kommer att folkmängden efter nutida betraktelsesätt steg ytterst långsamt. Stockholms folkmängd, som år 1720 beräknas ha uppgått till 45 000 invånare, pendlade under åren 1760—1820 mellan 70 000 och 75 000 invånare och hade ännu år 1850 stigit till blott 93 000 invånare. Under

decennierna fram till sekelskiftet, särskilt 1880- och 1890-talen, gick befolkningsutvecklingen emellertid i en helt annan takt, och Stockholms folkmängd nådde år 1900 upp till siffran 300 000.

Den av industrialiseringen orsakade urbaniseringsprocessen hade vid denna tid nått vårt land, och det är den som tar sig uttryck i dessa hastigt stigande befolkningsciffror. Stadsnäringarnas uppblomstring pressar städernas folkmängdstal i höjden, suger upp landsbygdens befolkningsöverskott och skapar en allmän välstandsökning, som tillsammans med den allmänna hälsovårdens framsteg åstadkommer ytterligare stegrade befolkningsciffror. Landets järnvägsnät börjar byggas ut, och även andra trafikmedel tillkomma, vilka skapa nya tätorter och möjliggöra att stadsbefolkningen breder ut sig över allt större områden. Den forna stadskärnan bygges ut tills skalet sprängs. Bebyggelsen sprider sig till stadens ytterområden och tränger in i grannkommunerna. Förstäder av olika karaktär och olika kvalitet uppstå. En del bli utpräglade kåkstäder byggda på billig mark, efter dåliga planer och utan stadsmässiga bekvämligheter; dit söker sig huvudsakligen den fattigare befolkningen undan den centrala stadens höga tomtpriser och hyror. Andra förstäder få villakaraktär och bebos mestadels av en mera välbärgad befolkning, som söker sig bort från stenstaden och kanske från dess högre skatter. Båda dessa förstadstyper leda så småningom — fast av olika skäl — till att krav på inkorporering resas och genomföras. Samtidigt söka städerna genom förvärv och inkorporering av områden, dit tätbebyggelsen ännu ej nått, skaffa sig medel att leda utvecklingen.

Det kan vara av intresse att här nämna, att enligt William-Olsson (Stockholms framtida utveckling, Stockholm 1941) orsaken till Stockholms utomordentligt kraftiga tillväxt icke i första hand är att söka i industriens och hantverkets utveckling. En granskning av industrien i Stockholm visar enligt honom, att denna väsentligen är en följdföreteelse, vilket bland annat innebär att den i stor utsträckning är sysselsatt med att tillverka varor för att tillgodose stockholmarnas egen konsumtion. De specifikt stadsbildande verksamheterna äro i stället politiska och administrativa verksamheter, handel, speciellt finansväsende och grosshandel, samt högre kulturella verksamheter. Av särskild betydelse äro de för hela landet dirigerande organ, som göra Stockholm till landets politiska, ekonomiska och kulturella huvudstad. Deras dominerande lägeskrav äro goda förbindelser med varandra och med landets alla delar, och deras utveckling innebär en allmän koncentration till staden av ledande krafter. Till dem äro knutna de för huvudstäder karakteristiska industrierna, nämligen grafisk, sömnads-, livsmedels-, byggnads- och metallindustri.

Även Stockholm, som fram till år 1910 såg sin folkmängd stiga till 342 000 invånare, måste företaga inkorporeringar för att inom sina gränser bereda plats för den växande befolkningen. Från och med åren 1913 och 1916 införlivades sålunda med staden respektive Brännkyrka och Bromma kommuner. Staden hade därigenom skaffat sig expansionsutrymme, som tillät en

befolkningstillväxt i allt snabbare tempo. År 1920 var siffran 420 000, år 1930 502 000 och år 1940 590 000. Under 1940-talet har ökningen varit än kraftigare; vid 1946 års utgång kunde staden inregistrera 690 108 invånare. Det bör framhållas, att en ej obetydlig del av folkmängdsökningen faller på de införlivade kommunerna Bromma och Brännkyrka. Dessa hade år 1910 23 000 invånare, men vid slutet av år 1946 härbärgerade motsvarande områden (Bromma, Brännkyrka och Enskede) ej mindre än 234 537 invånare.

Jämsides med denna utveckling av den egentliga stadens folkmängd och bebyggelse går motsvarande utveckling i Stockholms förortsområde, vilken lett till att kommunerna i Stockholms närhet i stor utsträckning förlorat sin karaktär av landsbygd och kommit att utgöra delar av stadsorganismen »Stor-Stockholm». Urbaniseringen av stadens omgivningar tog sin början på 1870-talet, orsakad av den då rådande bostadsbristen och de därav framkallade höga hyrorna i Stockholm. Ända fram till mitten av 1890-talet var emellertid förortsbildningen av ringa omfattning, och först under senare hälften av 1890-talet satte den in på allvar. Av naturliga skäl har förortsbebyggelsen i sin utveckling huvudsakligen varit hänvisad till att följa spårvägs- och järnvägslinjerna. Längs dessa har så småningom en omfattande bebyggelse kommit till stånd även på betydande avstånd från Stockholm. Genom nya trafikleder har bebyggelsen starkt stimulerats och efter hand utsträckts över allt större områden. Från tiden omkring år 1920 har förortsutvecklingen genom busstrafikens tillkomst alltmåra frigjorts från sitt tidigare beroende av järnvägar och spårvägar och härigenom fått möjlighet att sträcka sig till trakter, som den tidigare ej kunnat nå.

Var Stor-Stockholms gränser skola anses gå är naturligtvis svårt att fastställa. De ha undan för undan med den fortskridande urbaniseringen flyttats allt längre ut från Stockholm. Stadskollegiets utredning år 1928 angående Stockholms förortsområde (Stockholms stadsfullmäktiges handlingar 1928 bihang nr 48) räknar med ett inre och ett yttre förortsområde. Till det inre hänfördes städerna Sundbyberg, Solna och Lidingö samt Nacka kommun. Till det yttre förortsområdet räknades följande kommuner, här angivna efter indelningen år 1946: Hammarby, Vallentuna, Eds, Järfälla och Spånga socknar samt Sollentuna och Hässelby villastads köpingar, Danderyds och Stocksunds köpingar, Djursholms stad och Täby socken samt Saltsjöbadens köping, Boo, Huddinge, Botkyrka, Salems, Västerhaninge och Österhaninge socknar.

I William-Olssons ovannämnda utredning göras beräkningar och publiceras siffror för Stor-Stockholms folkmängd, vilka bygga på studier angående den del av förortskommunernas befolkning, som vid varje särskild tidpunkt kan anses ha tillhört staden i näringsgeografiskt hänseende. Dessa siffror utsluta alltså förortskommunernas jordbruksbefolkning. I detta sammanhang, där fråga är om samverkan mellan kommuner, är emellertid av intresse, icke Stor-Stockholms folkmängd i nyss angiven betydelse utan den totala folkmängden i de kommuner, där urbaniseringen fortskridit så långt, att de av

denna anledning väsentligen äro att räkna till Stor-Stockholm. I 1928 års Stockholms-utredning har till förortsområdet räknats icke blott de kommuner, där förortsbebyggelsen givit sig tillkänna i en mera markant folkökning, utan även en del vid järnvägstrafikleder belägna kommuner, där förortsutvecklingen satt in endast på en eller annan punkt och där kommunen i sin helhet följaktligen varit mera oberörd av denna utveckling. I ett föredrag vid den nordiska kommunalkonferensen i Stockholm i februari 1946 (Stockholms stadsfullmäktiges handlingar 1946 bihang nr 6) har dåvarande borgarrådet Yngve Larsson anfört vissa folkmängdssiffror för Stor-Stockholm, vilka bygga på en i någon mån ändrad avgränsning av förortsområdet. Där ingå nämligen städerna Sundbyberg, Solna, Djursholm och Lidingö, köpingarna Hässelby villastad, Stocksund, Danderyd, Sollentuna och Saltsjöbaden samt kommunerna Spånga, Järfälla, Täby, Nacka, Boo, Tyresö, Huddinge och Lovö. Folkmängdssiffrorna för detta område, vilka för övrigt i stort sett sammanfalla med William-Olssons siffror för antalet »Stor-Stockholm», synas väl ägnade att illustrera befolkningsutvecklingen inom Stor-Stockholm. Med denna bestämning av Stor-Stockholms område såsom utgångspunkt har kommittén därför med ledning av den officiella statistiken uppgjort nedanstående tablå över Stor-Stockholms hittillsvarande folkmängdsutveckling. Därmed har kommittén icke tagit någon ställning till frågan om Stor-Stockholms gränser. Emellertid har kommittén på den såsom Bil. 4 vid betänkandet fogade kartan utmärkt de kommuner, som i nedanstående tablå hänförts till Stor-Stockholm. Det torde dock vara uppenbart, att en eventuell sammanslutning av kommunerna inom Stor-Stockholm, på det sätt kommittén nedan föreslår, måste komma att omfatta åtskilliga kommuner utom dem som ingå i det på kartbilagan angivna Stor-Stockholms-området.

Stor-Stockholms hittillsvarande folkmängdsutveckling.

Vid slutet av år	Antal invånare.			
	Stockholm	Stockholms förortsområde	Stor- Stockholm	Stockholms län
1850	93 070	12 408	105 478	114 643
1900	300 624	38 327	338 951	172 852
1910	342 323	80 897	423 220	229 181
1920	419 440	82 747	502 187	243 194
1930	502 213	109 842	612 055	265 079
1940	590 503	135 857	726 360	287 660
1944	654 864	154 378	809 242	310 043
1945	671 601	162 748	834 349	321 061

Det bör anmärkas att Bromma och Brännkyrka kommuners folkmängd inräknats i förortsområdets folkmängd före dessa kommuners inkorporering med Stockholm. Härav förklaras förortsområdets blygsamma folkmängdsökning från år 1910 till år 1920.

Prognos beträffande Stor-Stockholms utveckling

De siffror som här anförts torde utvisa den med senare år allt snabbare urbaniseringen av Stockholms förortsområde. Allt talar för att denna utveckling kommer att fortsätta. Upplysande äro härvidlag de antaganden angående den framtida folkmängdsutvecklingen i Stor-Stockholm, med vilka stadens pågående generalplaneutredning räknar. Man har där diskuterat utvecklingen inom följande olika delar av Stor-Stockholm: 1) stenstaden, 2) övriga inre staden (Gärdet, Yttre Kungsholmen m. m.), 3) Bromma, 4) Brännkyrka—Enskede, 5) förortsområdet. För stenstaden anses att en icke obetydlig folkminskning bör och kommer att äga rum. Härför tala tre olika skäl, fortskridande citybildning, minskad boendetäthet och saneringsverksamhet i kombination med ett nedbringat exploateringsstal. Utredningen, som utgår från en folkmängdssiffra för stenstaden av 410 000 invånare, anser att denna kommer att minska till år 1960 med 60 000 personer och på längre sikt med 30 à 50 %. För övriga delar av den inre staden anses den minskade boendetätheten komma att fram till år 1960 mer än väl uppvägas av exploatering av återstående tomtmarksreserver, varför en nettoökning av 15 000 personer anses trolig. Beträffande Bromma anses motsvarande utveckling komma att leda till oförändrad folkmängd år 1960. Nettotillväxten för Brännkyrka—Enskede anges fram till samma år till 125 000 invånare. För staden i dess helhet skulle enligt dessa beräkningar invånarantalet år 1960 kunna beräknas till $670\,000 - 60\,000 + 15\,000 + 125\,000 = 750\,000$, innebärande en nettoökning av 80 000 invånare.

För Stor-Stockholms folkmängdstillväxt ha de av William-Olsson i förut omnämnda arbete gjorda beräkningarna, som angåvo 900 000 invånare såsom ett år 1970 uppnått maximum för folkmängden, numera måst revideras, väsentligen på grund av de stegrade födelsetalen. Generalplaneutredningen anser, att man bör räkna med att Stor-Stockholms folkmängd redan år 1960 kan komma att uppgå till 1 100 000 invånare. Detta innebär en ökning med 275 000 från 825 000, till vilken siffra utredningen uppskattar Stor-Stockholms nuvarande folkmängd. Om av denna ökning endast 80 000 personer kunna beredas plats inom den nuvarande stadsgränsen, skulle alltså ej mindre än 195 000 personer behöva placeras utanför denna gräns, vilket innebär att förortsområdets folkmängd fram till år 1960 skulle behöva växa från 155 000 till 350 000 invånare.

För kommitténs arbete har uppenbarligen den skönjbara utvecklingen på längre sikt ännu större intresse än de siffror, som beräknas för tiden fram till år 1960. Generalplaneutredningen har gjort vissa antaganden även i detta avseende. Sålunda anses att man vid planläggningen av bebyggelsen bör räkna med att Stor-Stockholm kan komma att växa till 1,3 miljoner invånare, varvid hänsyn icke tagits till resultatet av eventuella åtgärder i syfte att begränsa folkmängdstillväxten. Vidare utgår man, som ovan nämnts, från att stenstadens befolkning på längre sikt kommer att minska med 30 à 50 %, d. v. s. med 125 000 à 205 000 invånare. Även för återstående del av stadens

nuvarande område anses den minskade boendetätheten komma att medföra folkminskning, överslagsvis uppskattad till 50 000 à 75 000 invånare.

Prognosen för Stor-Stockholms folkmängdsutveckling ter sig alltså enligt generalplaneutredningen på följande sätt.

Stor-Stockholms framtida folkmängdsutveckling.

Antal invånare.

	1945	1960	På längre sikt
1. Stenstaden	410 000	350 000	205 000
2. Återstoden av stadens nuvarande område	260 000	400 000	325 000
1 + 2. = Stadens nuvarande område	670 000	750 000	530 000
3. Förortsområdet	155 000	350 000	770 000
1 + 2 + 3. = Stor-Stockholm.....	825 000	1 100 000	1 300 000

Dessa siffror för folkmängdsutvecklingen på längre sikt äro av synnerligen stort intresse, bland annat för en jämförelse mellan folkmängdstalen i Stockholm och i förortsområdet. Medan staden år 1945 hade över fyra gånger så många invånare som förortsområdet, beräknas folkmängdssiffrorna år 1960 ha förskjutits så, att förortsområdet har nära hälften så stor folkmängd som staden. Och på längre sikt antages att folkmängden i förortsområdet skall ej blott bli lika stor som utan till och med icke obetydligt överträffa stadens siffror. Det måste emellertid observeras, att generalplaneutredningen i denna prognos utgår från antaganden angående minskad boendetäthet och en omfattande saneringsverksamhet, vilkas förverkligande blir beroende av en allmän välstandsökning och långtgående åtgärder från stat och kommun. Antagandena måste alltså anses vila på åtskilliga ovissa faktorer. Även om dessa antaganden därför skulle ange stadens blivande folkmängd alltför lågt, torde likväl tendensen mot en utjämning av folkmängdstalen i staden och i förortsområdet vara påtaglig och förtjänt att uppmärksammas.

Vid behandlingen av Stor-Stockholms problem är att observera icke blott den stora befolkningstillväxten utan även stadsbebyggelsens allt större utbredning och utbredning till allt flera kommuner. Såsom ovan framhållits, är det kommunikationsväsendet som möjliggjort denna spridning av stadsbebyggelsen. Delvis är naturligtvis spridningen en direkt följd av folkmängdens tillväxt, men denna är ingalunda den enda förklaringen. En viktig bidragande omständighet är tydligen de nya former för stadsbebyggelsen, som föranletts av stadsbefolkningens strävan att komma bort från stenstaden och som resulterat i att malmarnas täta höghusbebyggelse förbytt i trädgårdsstädernas villabebyggelse och ytterområdenas glest liggande trevåningshus. Vidare måste hänvisas till de möjligheter som de moderna masstransportmedlen givit stadsborna att bosätta sig i tätorter, som växa upp utmed trafiklederna på åtskilligt avstånd från stadskärnan.

Enligt nyare stadsbyggnadsidéer böra de större städerna byggas efter »drabantstadsprincipen». (Här är alltså icke fråga om utformandet inom sta-

dens område av relativt självständiga bebyggelseenheter, envar samlad kring ett centrum med butiker, skolor, samlingslokaler och andra offentliga eller enskilda inrättningar för stadsdelens kollektiva behov, »grannskapsenheter».) Enligt denna princip grupperas utanför den centrala staden — och på ett ganska långt avstånd från denna med dess för hela stadsagglomerationen avsedda institutioner — smärre enheter om minst 10 000 invånare, var och en utgörande en stad för sig själv med egna kulturinstitutioner och arbetsplatser för den egna befolkningen. I den mån sådana idéer förverkligas för Stor-Stockholms del, torde bebyggelsen komma att spridas ännu mera än redan nu är fallet. Som bidragande orsak till en framtida fortsatt spridning av stadsbebyggelsen böra slutligen möjligen anföras luftskyddssynpunkterna, vilka sannolikt i lika mån göra sig gällande i fråga om såväl industri- som bostadsbebyggelse.

Behov av kommunal samverkan inom Stockholmsregionen.

I det föregående har skildrats hur Stockholms och dess förorters folkmängd utvecklats och kan tänkas komma att framdeles utvecklas. Vidare har i korthet framhållits att stadsbebyggelsen spritts över åtskilliga kommuner och att denna spridningstendens sannolikt kommer att tilltaga. I kommunaladministrativt avseende är sålunda läget det, att Stor-Stockholm sönderfaller i ett stort antal primärkommuner och att utvecklingen kan antas gå i den riktningen, att allt flera kommuner få inrangeras under begreppet Stor-Stockholm. Av dessa primärkommuner ingå förortskommunerna i Stockholms läns landsting, medan Stockholms stad står utanför landsting och sålunda själv ombesörjer även de uppgifter, som eljest ankomma på ett landsting. Denna splittring i den kommunala indelningen medför otvivelaktigt åtskilliga olägenheter. I överståthållare Nothins i kap. 1 återgivna skrivelse framhålles att den splittrade kommunala indelningen motiverar samverkan mellan kommunerna i vissa avseenden. Sålunda erinras exempelvis om infartslederna till Stockholm, vilka även äro huvudvägar inom förorterna, om sjukvården och om polisväsendet. Även i 1928 års riksdagsmotion framhålles behovet av samverkan i fråga om genomfartsvägarna, sjukvården och polisväsendet; dessutom pekas där särskilt på vissa trafikfrågor, framför allt förortsbanefrågorna, på hälsovårdsfrågor m. m.

Enligt kommitténs mening är det ställt utom tvivel, att åtskilliga kommunala angelägenheter för Stor-Stockholms del kräva en enhetlig handläggning. I första hand gäller detta planeringen av den fortsatta utbyggnaden av Stockholmsregionen. Det är tydligen av yttersta vikt, att de nya byggnadsområdena icke utspridas på måfå och att fördelningen mellan bostadsområden av olika slag och industriområden sker efter en enhetlig plan icke minst med hänsyn till de trafikleder och trafikanstalter, som behövas för att betjäna den nya bebyggelsen. Samtidigt som bebyggelsen och kommunikationerna böra

utvecklas efter en enhetlig plan till såväl tid som rum, måste på samma sätt erforderliga fritidsreservat planläggas. Man riskerar eljest, att nya villastäder, höghusagglomerationer och industriområden tillkomma alltefter de enskilda markägarnas eller kommunernas uppfattning av vad som är lönande eller eljest lämpligt och utan nämnvärd hänsyn till t. ex. hur förbindelserna med centrum skola ordnas och hur lämpliga och tillräckliga områden för friluftsliv skola kunna reserveras. Med hänsyn särskilt till de svåra trafikproblem den fortsatta förortsbebyggelsen kommer att aktualisera och de dyrbara åtgärder, som förmodligen krävas för att lösa dessa problem, är det icke tänkbart att en sådan vildvuxen utveckling får fortgå.

Det sagda betyder, att man icke kan nöja sig med en regionplanering av det slag, som för Stockholms-regionens del kom till stånd under åren 1930—1936. Såsom anförts i den i kommitténs direktiv omnämnda framställningen från länsstyrelsen i Stockholms län den 30 juni 1938 har erfarenheten visat, att man icke kan förvänta, att de allmänna intressen och behov, som en regionplan avser att realisera, bli i nöjaktig utsträckning tillgodosedda, utan att rättsregler skapas som säkerställa, att en uppgjord regionplan verkligen genomföres i den utsträckning detta ur allmän synpunkt befinnes önskvärt eller nödvändigt. För att så skall bli fallet fordras uppenbarligen, förutom en regionplanelagstiftning som i möjligaste mån beaktar dessa önskemål, en reglerad samverkan mellan Stor-Stockholms alla kommuner, och denna samverkan bör avse såväl bebyggelsens placering som trafikmedlens utveckling och planerade fritidsområdets säkerställande. Man måste ha klart för sig, att det är en särdeles omfattande uppgift som här förestår. Som framgår av den förut meddelade folkmängdsprognosen gäller det i själva verket att under några decennier utanför det nuvarande Stockholms gränser bygga upp en ny stadsbildning för en befolkning, nära nog lika stor som den Stockholm nu härbärgerar. Och detta Stockholm har det dock tagit sekler att bygga. En sådan uppgift kräver av det allmänna kapitalinvesteringar, främst för trafikanstalter men även för andra gemensamma inrättningar, av sådana mått att den enskilda kommunen, i vart fall den enskilda förortskommunen, torde få svårt att gå i land härmed.

Det är vidare uppenbart, att när sjukhusvården handhas av två olika huvudmän inom Stor-Stockholm, Stockholms stad och Stockholms läns landsting, ett nära samarbete mellan dessa huvudmän måste förutsättas för att icke allmänhetens intresse av god sjukhusvård skall bli lidande. Med fog har sjukvården i överståthållarens framställning i ärendet satts i främsta ledet bland de uppgifter som synas böra handläggas gemensamt för staden och länet. Även i fråga om andra uppgifter torde emellertid samarbete böra förekomma inom Stor-Stockholm; i vart fall torde sådant samarbete kunna medföra avsevärda fördelar. Detta gäller till en början åtskilliga uppgifter som sammanhånga med bebyggelsen. Härvidlag kan erinras om t. ex. vattenförsörjningen. Stockholms stads vattenverk levererar nu vatten till flera grannkommuner, medan andra grannkommuner ingått kommunalförbund för att gemensamt ordna sin

vattenfråga. Betydande fördelar hade säkerligen tidigare kunnat uppnås och stå sannolikt alltjämt att vinna genom en samverkan i större skala beträffande vattenförsörjningen. Detsamma kan sägas om el- och gasförsörjningen, där redan nu åtskilligt samarbete över kommungränserna förekommer. I samband med planeringen av nya bebyggelseområden planeras självfallet även dessas avloppsfråga; även här stå utan tvivel fördelar att vinna genom samverkan. Hamnväsendet är en annan angelägenhet där samverkan i en eller annan form sannolikt måste komma till stånd i det ögonblick då hamnar börja anläggas i större omfattning även inom andra av Stor-Stockholms kommuner än huvudstaden. Tydligt böra även i fråga om skolväsendet åtskilliga fördelar stå att vinna genom ett samgående mellan de olika kommuner som där bilda underlaget.

Vad slutligen angår polis- och brandväsen kan följande anföras. 1939 års polisutredning föreslog, att polisväsendet skulle förstatligas. I utredningens betänkande del I (SOU 1944: 53) motiveras detta förslag i kap. VI bland annat med den nuvarande organisationens brister. Där pekas på behovet av en rationellare planläggning av organisationen för större områden än de nuvarande polisdistrikten. I sitt förslag till utformning av polismästdistriktet framhåller utredningen angelägenheten av att de större städerna i polishänsesende förenas med kringliggande bygd till en organisatorisk enhet. Vad särskilt beträffar Stockholm uttalas att begreppet Stor-Stockholm, i vad angår frågan om polisverksamhetens upprätthållande, utgör en faktisk verklighet, varför starka skäl tala för att vid en omorganisation av polisväsendet Stor-Stockholm oavsett länsindelningen bildar ett gemensamt förvaltningsområde. Liknande synpunkter anföras för övrigt beträffande Göteborg och vissa andra större städer. — Utredningens förslag har icke lett till några åtgärder för polisväsendets förstatligande. Emellertid kvarstår givetvis behovet av samverkan mellan de till Stor-Stockholm hörande polisdistrikten, även om för att tillgodose detta behov knappast kunna tillgripas så radikala lösningar som ett allmänt förstatligande av polisväsendet hade medgivit.

På tal om polisväsendet bör även erinras om den samordning av polisradioväsendet i riket, som beslutats i anslutning till 1942 års betänkande i ämnet (SOU 1942: 51). Planen avser i princip icke andra polisradioanläggningar än sådana, som äro erforderliga ur statspolisens synpunkt. Gällande koncessionssystem möjliggör emellertid, att även tillstånd till andra anläggningar kan förknippas med villkor. Vad angår Stockholms förortskommuner torde dessa villkor komma att innebära, att polisradioväsendet skall samordnas med Stockholms. Härvidlag erfordras alltså visst samarbete mellan huvudstaden och de övriga kommuner inom Stor-Stockholm, som kunna behöva använda polisradio.

Beträffande brandväsendet inom en av Stockholms stad jämte dess förortskommuner bildad sekundärkommun har brandchefen Erik Arve i Stockholm på uppdrag av 1938 års kommitté för kommunal samverkan utarbetat en promemoria, som i stark förkortning synes kunna resumeras på följande

sätt. Med ledning av vedertagna brandskyddsfrister, d. v. s. den längsta tid som får förflyta från upptäckten av en eldsvåda tills brandstyrka ankommer till brandplatsen, kunna framräknas vissa skyddsområden, som kunna betjänas från en brandstation. Om man lägger ut sådana skyddsområden på en karta över Stockholms-trakten, finner man att endast ett fåtal kommuner falla inom de större orternas skyddsområden. Följaktligen måste lokala brandstyrkor finnas inom de olika samhällena inom en med Stockholm som centrum bildad sekundärkommun för att verkställa livräddning och göra det första eldsläckningsingripandet. Släckningshjälp från en grannkommun med starkare brandvärn kan endast betraktas såsom en förstärkning av och reserv för de egna resurserna, om branden skulle taga en för samhället farlig vändning. För detta ändamål äro de redan praktiserade överenskommelserna om släckningshjälp att rekommendera. Även om i förortskommunerna sålunda måste finnas lokala brandstyrkor, skulle man kunna tänka sig, att dessa inom en sekundärkommun bildade avdelningar av en gemensam organisation under central ledning. Då de lokala styrkorna emellertid var och en måste stå under ansvarigt och med de lokala förhållandena förtroget befäl, skulle en central ledning icke innebära några fördelar men väl avsevärda nackdelar, särskilt med hänsyn till brandledningens expeditionsarbete och arbete i det förebyggande brandskyddet. Däremot bör en frivillig samverkan beträffande brandväsendet mellan de olika i en sekundärkommun ingående förortskommunerna på allt sätt uppmuntras.

För egen del vill kommittén framhålla, att enligt 1944 års brandlag kommun är pliktig lämna släckningshjälp i den utsträckning den egna säkerheten medger i fall av brand av hotande större omfattning inom annan kommun (9 §). En sådan samverkan inom Stockholms-regionen torde kunna underlättas, om brandväsendet i de olika kommunerna ordnas efter en enhetlig genomtänkt plan.

Föreliggande förslag till bestämmelser om regionplan.

Innan kommittén ingår på frågan om nuvarande samarbetsformers användbarhet, när det gäller att lösa Stor-Stockholms organisationsproblem, skall lämnas en redogörelse för de bestämmelser om regionplan, som ingå i det för 1947 års riksdag framlagda förslaget till byggnadslag (proposition nr 131).

Enligt förslaget skall regionplan upprättas, om planläggning finnes böra ske gemensamt för två eller flera städer, köpingar, municipalsamhällen eller landskommuner beträffande grundragen för markens användning, såsom i fråga om viktigare trafikleder, flygplats, områden för tätbebyggelse och områden för friluftsliv samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Regionplanens upprättande skall ombesörjas av ett regionplaneförbund, beträffande vilket kommunalförbundslagen äger tillämpning med vissa i byggnadslagen angivna avvikelser. De viktigaste av dessa äro, att oavsett kom-

munernas mening bestämmes, huruvida förbundet skall komma till stånd, att länsstyrelsen beslutar angående förbundsordningen, därest enighet icke kan nås om denna, att förbundsdirektionens ordförande jämte ersättare för honom utses av Konungen samt att Konungen bestämmer de grunder, enligt vilka kostnaderna för förbundets verksamhet skola fördelas på medlemmarna, varvid antalet skattekronor skall vara avgörande, om ej omständigheterna föranleda till annat. I stadsplaneutredningens till grund för förslaget liggande betänkande (SOU 1945: 15) ingår även ett förslag till byggnadsstadga vari föreskrives, att arbetet med upprättande av förslag till regionplan närmast ankommer på en regionplanenämnd, och meddelas bestämmelser angående denna nämnds organisation och arbetssätt. Regionplan skall fastställas av Konungen på förslag av direktionen. Har avvikande mening uttalats inom direktionen eller erinran mot förslaget framställts av förbundsmedlem äger Konungen göra den avvikelse från förslaget som med hänsyn till sålunda yppad mening må anses befogad. Konungen äger vidare, om förbundsdirektionen underlåter att vidtaga erforderliga åtgärder för upprättande av regionplan eller för sådan ändring av regionplan som påkallas för regionplaneområdets ändamålsenliga utveckling eller till främjande av betydande allmänt intresse, på förbundets bekostnad vidtaga dylik åtgärd. I förslaget till byggnadsstadga finnas närmare föreskrifter om regionplanenämnds och förbundsdirektionens formella handläggning av regionplaneärende.

Frågan om regionplanens rättsverkningar har i förslaget lösts på följande sätt. Regionplan skall tjäna till ledning vid upprättande och ändring av generalplan, stadsplan, byggnadsplan och utomplansbestämmelser m. m. Om regionplan icke överensstämmer med befintliga detaljplaner, skola vissa nybyggnadsförbud kunna meddelas för att underlätta ändring av detaljplanerna. Sålunda skall Konungen äga för viss tid meddela det nybyggnadsförbud som föranledes av omständigheterna, då regionplan förutsätter ändring av generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser. I lagförslaget hänvisas vidare till andra bestämmelser i lagen, enligt vilka länsstyrelsen skall kunna meddela byggnadsförbud, då fråga väckts om ändring av detaljplaner. Slutligen finnes ett stadgande, enligt vilket vid myndighets prövning av nybyggnad eller schaktning, fyllning, trädfällning eller annan därmed jämförlig åtgärd inom regionplaneområde skall tillses att markens användande för i regionplanen avsett ändamål icke försvåras; markägaren må dock icke härigenom tillskyndas avsevärt men utan att erhålla skälig ersättning därför. Inom regionplaneområde får allmän väg ej läggas så att regionplanen motverkas. I fråga om enskild väg stadgas däremot blott att regionplan skall tjäna till ledning vid utförande av vägföretaget.

Existerande samarbetsformers användbarhet i

Stockholms-regionen.

Såsom förut antytts, är inkorporeringen den metod, enligt vilken man i vårt land hittills löst de kommunala organisationsproblem, som uppstått på grund

av stadssamhällellenas snabba utveckling och förortsbildningen utanför deras gränser. Denna metod är uppenbarligen den enklaste och naturligaste för sådana fall där stadsbildningen icke tagit alltför stora proportioner. Med förortsbildningen inträder ett behov av enhetlig handläggning av vissa kommunala, i första hand kommunaltekniska angelägenheter, som i själva verket få anses vara gemensamma för staden och förortskommunen. Enhetligheten kan givetvis till en början nås på den fria överenskommelsens väg, men denna väg blir så småningom otillräcklig och opraktisk, när allt flera viktigare och mera omfattande angelägenheter anmäla sig till sådan enhetlig handläggning. Förbises må nämligen ej, att sådana uppgifter, som det lagligen åligger kommun att vårda, icke kunna — utan särskilt stöd av lag, såsom i fråga om polisväsendet — genom fria överenskommelser överflyttas på något gemensamt bildat organ, t. ex. ett kommunalförbund. Även i de fall, då vissa tekniska anordningar efter uppgörelse betjäna flera kommuner vid fullgörande av uppgift av nyss angiven art — t. ex. ett gemensamt reningsverk för avloppsvatten — rubbas härmed icke vederbörande kommuners lagliga skyldighet att i sista hand svara för uppgiften i fråga. När gemenskapen alltså kommit att omfatta ett flertal kommunala angelägenheter av sådan väsentlig betydelse för den primärkommunala verksamheten, framstår enhetskommunen som den riktiga lösningen. Den kommunala indelningen är ju icke något självändamål utan tjänar vissa bestämda syften. Om indelningen på grund av ändrade förhållanden icke längre motsvarar verkligheten, bör denna indelning naturligtvis ändras. Ha två kommuner utvecklats så att de i själva verket äro en enhet, bör indelningen med andra ord återspegla denna realitet. Det är givet att en sådan kommunsammanslagning kan medföra ekonomisk nackdel för den ena kommunens medlemmar och motsvarande fördelar för den andras medlemmar, beroende t. ex. på olikheter i skatteunderlag som haft till följd olika skattesatser. Strängt taget tala emellertid sådana ekonomiska olikheter endast ännu mera för en sammanslagning, då det icke kan anses riktigt att bördorna fördelas ojämnt inom den socialekonomiska enhet som staden och förortskommunen utgöra. Inom varje kommunal enhet finnas givetvis områden, som kosta kommunen mer än vad de inbringa, omväxlande med områden, där förhållandena äro motsatta. Men den kommunala samhushållningen bygger — ända från den enskilda skatte- dragaren och upp till större grupper eller områden — just på en solidaritet kommunmedlemmarna emellan, som tar sig uttryck i att den enskilde icke gör upp bokslut för att klara ut, om han har vinst eller förlust av kommunens verksamhet.

Icke minst ur den sist anförda skatteutjämningsynpunkten men även med hänsyn till önskvärdheten av största möjliga effektivitet och enhetlighet i förvaltningen av vad som i realiteten utgör en enda stadsorganism framstår sålunda enhetskommunen som den viktigaste formen för lösningen av städernas områdesfrågor. Som framgår av redogörelsen i kap. 3 är det också denna form, som valts för lösningen av Stor-Helsingfors' förvaltningsproblem och

som man är i färd med att genomföra för Oslos del genom en sammanslagning av Oslo och Aker.

För Stockholms del ligga emellertid förhållandena i viss mån till på ett annat sätt än i övriga svenska städer samt i Oslo och Helsingfors, vilket framgår redan av att här är fråga om helt andra folkmängdssiffror. Såsom överståthållare Nothin framhåller i sin framställning, skulle en inkorporering med Stockholm av mera avlägset belägna samhällen medföra en i flera hänseenden onödigt sammankoppling av de olika samhällenas angelägenheter och en svår belastning av den kommunala administrationen. Redan av vad förut anförts om Stor-Stockholms ungefärliga omfattning framgår att en enhetskommun Stor-Stockholm skulle få en folkmängd och framför allt en ytvidd, som för våra förhållanden ter sig alltför stor. En sådan kommun skulle icke kunna tillfredsställande administreras, i vart fall icke på ett sätt, som överensstämmer med våra begrepp om kommunal självstyrelse. Det må även hänvisas till den förut refererade motionen i Stockholms stadsfullmäktige om decentralisering av den kommunala verksamheten i staden redan vid dess nuvarande omfattning.

Såsom framhållits i denna motion »ligger det något motbjudande i att nya områden med eget kommunalt liv slukas av den stora staden utan att den lokala självstyrelsen har någon offentligt erkänd möjlighet att fortleva». Sådana invändningar ha naturligtvis betydligt mindre, till äventyrs icke alls något berättigande, när fråga är om mindre stadsbildningar, där de olika delarna ha en naturlig inbördes samhörighet och dessas intressen även kunna bli tillbörligen företrädda i den större enhetens förvaltning. Men en sammanslagning av Stockholm med övriga kommuner inom Stockholms-regionen till en enhetskommun skulle innebära, att den lokala självstyrelse, som nu lever och verkar inom den stora stadsbygdens alla olika orter och samhällen, komme att upphöra och ersättas med en enda centraliserad förvaltning, låt vara uppbyggd på de allmänna valens demokratiska grundval. Väl är det riktigt att effektivitetssynpunkter kunna tala för måhända betydande vidgningar av området för den ena eller andra gruppen av kommunala ärenden, men väsentligt för den kommunala självstyrelsen är tillika, att de lokala intressena icke skjutas åt sidan utan i största möjliga omfattning få deltaga i de kommunala ärendenas handläggning. I en tid då statsmakterna genom centrala kontrollföreskrifter och på annat sätt kringskära kommunernas frihet att självständigt handlägga de ärenden, som anförtratts dem, framstår det som högeligen angeläget, att icke den kommunala förvaltningen organiseras på sådant sätt att den verkar i samma riktning.

Om vad ovan anförts anses riktigt i frågans nuvarande läge, måste dessa synpunkter få än större tyngd inför den förut skisserade utveckling, som nu tämligen tydligt skymtar beträffande Stor-Stockholms framtida folkmängd och framför allt beträffande dess befolknings bosättning. Man har att räkna med att folkmängden kommer att växa ytterligare ett gott stycke, och man har att räkna med att den nya stadsbygden kommer att breda ut sig i ett än

snabbare tempo än folkmängdsstegringen. För en sådan befolkningsagglomeration blir enhetskommunen med dess nuvarande starka centralisation uppenbarligen alltför stor och olämplig för många av de utpräglat lokala ärenden en kommun har att syssla med. Det är för övrigt att märka att ett konsekvent genomförande av de nya mot »drabantstäder» siktande stadsbyggnadsidealerna torde kräva, att drabantstäderna erhålla samma självbestämmanderätt som andra primärkommuner.

Kommittén anser sig sålunda sammanfattningsvis kunna konstatera att bildandet av en enhetskommun under nuvarande förhållanden icke är en utväg, som kan lösa Stor-Stockholms kommunala organisationsproblem.

För fullständighetens skull böra några ord sägas om den generella form för kommunal samverkan som, bortsett från inkorporering, är den enda vår rätt nu känner, nämligen frivilligt avtal, vare sig detta avser bildande av kommunalförbund eller tar sikte på samverkan i annan form. Det är uppenbart, att avtalsformen i viss utsträckning kan och bör användas för organiserande av kommunal samverkan inom Stockholms-regionen, framförallt i frågor av mera begränsad räckvidd, som beröra blott några få kommuner och där möjligheterna att nå en överenskommelse därför böra vara någorlunda goda. Det torde emellertid vara lika uppenbart, att avtalsformen icke räcker för att få till stånd samverkan beträffande alla de Stor-Stockholm berörande frågor, där kommunal samverkan enligt vad förut sagts måste anses erforderlig. Omfattande kommunala företag, som kräva betydande kapitalutlägg och en stor förvaltningsapparat, nödvändiggöra i allmänhet en fastare organisation, en starkare sammangjutning av det bärande underlaget än den, som kan vinnas genom det fria avtalet. Härom bär våra kommuners historia många vittnesbörd. Det är i detta avseende också belysande, att stadsplaneutredningen ansett sig böra föreslå, att kommuner skola kunna tvingas samman i kommunalförbund redan för uppgiften att upprätta regionplan. Det frivilliga avtalet måste anses ändå mycket mera otillräckligt som generell lösning av samtliga övriga Stor-Stockholms samarbetsproblem, där motsättningarna mellan skilda lokala intressen tydligen måste anses vara minst lika stora som i fråga om upprättande av regionplan. Såsom förut erinrats är det blivande Stor-Stockholms utbyggnad i enlighet med regionplanen en utomordentligt krävande uppgift, som fordrar en samordning av alla berörda kommunala krafter. Denna samordning, detta handlande efter en enhetlig plan, kan näppeligen åstadkommas genom frivilliga avtal. Och det är angeläget, att den erforderliga samordningen åstadkommes av kommunerna själva, så att staten icke tvingas att genom sina organ bevaka att effektiviteten tillgodoses.

Kommitténs slutsats blir följaktligen, att frivillig samverkan i kommunalförbund eller på annat sätt lika litet som enhetskommunen är ägnad att lösa Stor-Stockholms-problemet utan att detta problem för en ändamålsenlig lösning kräver nya former för kommunal samverkan.

Nya former för kommunal samverkan inom Stor-Stockholm.

När kommittén sålunda ansett sig böra konstatera att existerande former för kommunal samverkan icke förslå att lösa Stor-Stockholms kommunala organisationsproblem, har kommittén haft att undersöka, huruvida lösningen bör sökas i en utbyggnad av nuvarande samarbetsformer eller om nya former böra skapas.

I förstnämnda hänseende uppkommer först frågan om metoden frivilligt avtal kan kompletteras med något tvångsmoment, som garanterar att samarbete kommer till stånd och fungerar effektivt. Det är alltså den väg, som stadsplaneutredningen beträtt med sitt förslag om regionplaneförbund och som man tidigare gått i de fall — väsentligen polislagstiftningen — där man avvägbragt möjligheter att med tvång åstadkomma kommunalförbund eller liknande sammanslutningar. Det är samma tanke, som ligger till grund för det i kap. 3 omnämnda tidigare förslaget till lag om samarbete mellan Oslo stad och Akers kommun och som i viss utsträckning realiserats inom Stor-Köpenhamn.

Kommittén vill inledningsvis deklarerera, att den finner det uppenbart, att vad angår Stor-Stockholm behovet av kommunal samverkan avser så många kommuner och angelägenheter av sådan storleksordning, att samverkan måste bygga på en *sammanslutning* i någon form av de samverkande kommunerna. Härmed är icke sagt att icke avtalsformen bör kunna komma till användning, när det gäller att lösa vissa mera isolerade samarbetsproblem. Men som generell lösning av Stor-Stockholms-problemet kan avtalsformen icke anses tillräcklig. Kommittén anser sålunda, att en lösning bör sökas efter någon av linjerna kommunalförbund, eventuellt genomfört även emot någon eller några av de deltagande kommunernas vilja, eller samverkan i kommunform.

Ett beträdande av kommunalförbundsvägen för lösningen av Stor-Stockholms samarbetsproblem erbjuder till en början den svårigheten, att sammanslutning till kommunalförbund rimligen icke kan och, som i kommitténs direktiv framhållits, knappast får avse »alla eller ens större delen av de kommunala förvaltningsuppgifterna utan allenast handhavandet av viss sådan uppgift». Ej heller kan, såsom förut framhållits, på kommunalförbund överflyttas ansvaret för sådan kommunal angelägenhet, som det lagligen åligger primärkommun att vårda. Enligt kommunalförbundsagen skall vidare i förbundsordningen alltid finnas stadgande om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla förbundet medel för dess verksamhet. Omfattningen och karaktären av denna verksamhet kommer följaktligen alltid att bliva beroende av de deltagande kommunernas fria prövning. Dessa olika begränsningar av kommunalförbundets kompetens, likasom den grundläggande principen i nu gällande kommunalförbundsagen om frivilligheten såsom förutsättning för sådant förbund — vilka olika moment givetvis skulle göra kommunalförbundet till en föga effektiv apparat för de betydande uppgifter som måste ankomma

på Stockholms-regionens samarbetsorgan — skulle visserligen genom lagändringar kunna undanröjas men därmed komme, såsom även tidigare påpekats, kommunalförbundsinstitutet att undergå en så djupgående omvandling, att ett bibehållande av de federativa organisationsformerna komme att framstå såsom principiellt omotiverat och föga överensstämmande med eljest gällande grunder för svenskt kommunalväsen. Ett på tvångsmoment uppbyggt och sammanhållet kommunalförbund, med egen beskattningsrätt, låt vara att den utövas genom de deltagande primärkommunerna, bleve nämligen i själva verket mer än ett arbetsorgan för dessa kommuner; det skulle utgöra en egen kommunal enhet, ehuru med en till vissa angivna uppgifter begränsad kompetens.

För kommunalförbundet konstitutivt äro otvivelaktigt de förbundsmässiga organisationsformerna. Dessa förutsätta onekligen — även om några tvingande regler om sammansättningen av förbundsdirektionen ej finnas — att varje medlem såsom sådan är företrädd inom direktionen. Kommunalförbundet är följaktligen mest lämpat för de fall, då medlemmarna äro något så när jämbördiga och sålunda också ha ungefär samma inflytande i förbundet. Så skulle tydligen ingalunda vara förhållandet inom ett Stor-Stockholms-förbund, och detta komme därför också att innesluta organisatoriska motsägelser och frön till konflikter. Ledamöterna av förbundets direktion komme tydligen att känna sig mera som representanter för sin kommun än som ledare av och företrädare för en högre kommunal enhet. Överhuvudtaget torde man kunna befara att förbundsformen skulle bidra till att konservera i stället för att utjämna förefintliga kommunala motsättningar.

Däremot synes man ha skäl att antaga, att en samverkan i kommunform skall vara ägnad att åtminstone på längre sikt lyfta samarbetet på ett plan över den primärkommunala splittringen. Som förebild kan man i detta hänseende peka på landstingen, där lokala motsättningar synas vara i största utsträckning eliminerade till förmån för en allmän gemensam strävan att lösa landstingskommunens uppgifter, där med andra ord ett eget landstingskommunalt medvetande, en landstingskommunala anda vuxit fram.

Av anförda skäl, som sålunda i viss mån ligga på det psykologiska planet men enligt kommitténs mening likafullt bygga på realiteter, anser kommittén, att det erforderliga samarbetet mellan Stockholms-regionens kommuner icke lämpligen bör försiggå i kommunalförbundsform utan att en verklig kommunal enhet bör skapas för ändamålet. En sådan samarbetsform skulle innebära, att vissa uppgifter överflyttades från primärkommunerna på en högre kommunal enhet. För de berörda primärkommunerna skulle en dylik åtgärd kunna te sig som en minskning av deras självstyrelse. Ur vidare synpunkt kan man emellertid icke anse, att genom denna överflyttning av uppgifter från ett kommunalt subjekt till ett annat den kommunala självstyrelsen lider något avbräck. Även i detta avseende kan hänvisas till den landstingskommunala självstyrelsen, vilken icke gärna kan anses vara av lägre kvalitet än den primärkommunala utan tvärtom har kommit att på ett betydelsefullt sätt berika den svenska kommunalförvaltningen.

Ett samarbete i kommunform mellan Stor-Stockholms kommuner kan organiseras på flera olika sätt. Vid övervägande av den lämpligaste organisationsformen måste särskild hänsyn tagas till den omständigheten att Stockholms stad står utanför landsting, medan förortskommunerna ingå i Stockholms läns landsting och i fråga om såväl folkmängd som skatteunderlag äro av avgörande betydelse för landstinget. Kommittén skall i det följande ange de olika möjligheter som kommittén övervägt.

I föregående avsnitt har kommittén betecknat enhetskommunen som en knappast antaglig lösning av Stor-Stockholms samarbetsproblem. Man skulle emellertid kunna tänka sig en enhetskommun med lokal självstyrelse för smärre enheter inom kommunen efter mönster av den kommunala nybildningskommitténs förslag angående kommunal rote, för vilket ovan redogjorts. Rotarna skulle då kunna anknyta till de nuvarande primärkommunerna, eventuellt med uppdelning av Stockholm i flera rotar. Under förutsättning att tillräckligt många och kvalificerade uppgifter anförtroddes rotarna, skulle en sådan organisationsform till äventyrs kunna upphäva vissa av de olägenheter, som äro förknippade med enhetskommunen.

Denna organisationsform måste emellertid övervägas med hänsyn till dess betydelse för Stockholms läns landsting. Om en inkorporering med Stockholm av samtliga övriga till Stor-Stockholm hänförliga kommuner skulle liksom andra inkorporeringar med landstingsfria städer medföra, att det inkorporerade området avskildes från landstinget, skulle detta få en ödesdiger inverkan på landstingets existensmöjligheter. Berövat de skattekraftiga förortskommunerna, som tillika bära upp folkmängds- och välståndsökningen inom landstinget (jfr tablån ovan s. 80), och sönderskuret i en nordlig och en sydlig del, sammanhängande på sin höjd genom den yttre skärgården, skulle landstinget knappast längre kunna bibehållas. Dess, liksom länets, likvidering genom en överföring av återstoden till Uppsala (och eventuellt Södermanlands) län skulle sannolikt följa. En sådan uppdelning synes emellertid, som i nästa kapitel närmare utvecklas, möta betydande svårigheter.

För att hindra att inkorporeringen finge en sådan verkan för landstinget skulle man kunna tänka sig, att de inkorporerade kommunerna kvarstode i landstinget. Följden härav skulle emellertid bli, antingen att enhetskommunen Stor-Stockholm icke kunde handha sjukvård och andra landstingsuppgifter eller att Stor-Stockholms kommunalskatt måste differentieras, beroende på att de tidigare förortskommunerna alltjämt betalade landstingsskatt. I förra fallet skulle den orimliga konsekvensen bli, att rotarna hade att ombesörja sjukvård m. m. I senare fallet måste med skattedifferentieringen följa en uppspaltning av Stor-Stockholms stadsfullmäktigeförsamling, så att i fråga om sjukvård m. m. endast de för den inre staden valda ledamöterna hade beslutanderätt, vilket liksom den med skattedifferentieringen följande uppdelningen av utgifter och inkomster säkerligen skulle medföra utomordentliga praktiska svårigheter.

En annan utväg att hindra inkorporeringens menliga följder för landstinget

skulle vara att låta Stockholms stad inträda i landstinget. Därefter skulle inkorporeringar med staden icke medföra någon exkorporering från landstinget. Man skulle, sedan Stockholm inträtt i landstinget, ha frihet att antingen bilda en enhetskommun Stor-Stockholm med självstyrande rotar eller låta landstinget sörja för det mellankommunala samarbetet. Av dessa båda organisationsformer är den senare uppenbarligen att föredraga.

Ett sådant utvidgat landsting skulle i sig självt innebära en lösning av samarbetsproblemen, i vad dessa avse sjukvård och andra landstingsuppgifter. Om man bortser från den norra delen av landstingsområdet, skulle på så sätt vidare erhållas en samarbetsorganisation ungefär för det område, som kan beräknas vara intresserat av Stor-Stockholms planerings-, bebyggelse- och trafikfrågor. Det skulle då ligga nära till hands att på detta landsting överflytta befogenheten att syssla med sådana planerings- och stadsbyggnadsfrågor m. m., som icke böra bindas inom de primärkommunala gränserna. Landstingets organisation finge givetvis avpassas efter de uppgifter som skulle tillkomma. Vad beträffar de norra delarna av Stockholms län, som icke skulle ha nämnvärt intresse av Stor-Stockholms angelägenheter, må hänvisas till den möjlighet, som redan nu enligt 46 § 2 mom. landstingslagen finnes att inom ett landstingsområde differentiera landstingsskatten efter den nytta olika delar av området ha av vissa utgifter. Med tillämpning av den princip, som här kommit till uttryck, skulle man tydligen kunna i mån av behov differentiera landstingsskatten lokalt, åtminstone så att vissa utgifter pålades endast det egentliga Stor-Stockholm. Stockholms stads inträde i landstinget skulle innebära, att stadens förvaltningsorganisation, anstalter m. m., i vad angår landstingsändamålen, brötes ut och överflyttades till landstinget. Landstinget skulle ha att övertaga ej blott tillgångar utan även skulder avseende landstingsändamål. Stockholms skattskyldiga skulle ha att erlägga landstingsskatt, men deras kommunalskatt skulle sjunka med den del, som förut åtgått till landstingsändamål.

En lösning av Stor-Stockholms kommunala samarbetsproblem efter den nu skisserade »storlandstingslinjen» skulle otvivelaktigt medföra åtskilliga fördelar, bland annat den att man anknöt till en redan existerande kommunbildning och sålunda icke behövde bygga upp en helt ny organisation. Emellertid skulle ett genomförande av förslaget med säkerhet möta synnerligen starkt motstånd från de bestående kommunala enheterna. Uppslaget har dock ansetts vara av särskilt intresse, bland annat med hänsyn till att, på sätt i 3 § 2 mom. landstingslagen förutsatts, fråga kan uppkomma om att andra landstingsfria städer än Stockholm inträda i landsting. Närmare redogörelse för en lösning efter dessa linjer lämnas i kap. 5.

Såsom ovan i korthet antytts och vidare kommer att utvecklas i nästa kapitel, måste en utbrytning av förortsområdet ur Stockholms läns landsting möta synnerligen stora svårigheter. Därmed är också givet att man icke kan lösa Stor-Stockholms-problemet genom att bilda ett särskilt landsting omfattande Stor-Stockholm. Skall behörig hänsyn tagas till de bestående lands-

tingskommunala förhållandena, kan den kommunala nybildning varom här är fråga ske endast under förutsättning att landstinget i stort sett får behålla sitt skatteunderlag och sina nuvarande uppgifter, i vart fall sjukvården, ty ett landsting berövat sjukvårdsuppgifterna skulle knappast fylla något reellt behov.

Kommitténs resonemang leder sålunda fram till slutsatsen, att Stor-Stockholms-problemets lösning icke bör sökas i en tillämpning av nuvarande former för kommunal samverkan, hur dessa än modifieras eller byggas ut. Då såsom förut anförts samarbetet enligt kommitténs mening bör organiseras i kommunform, blir resultatet av dessa överväganden, att en ny kommuntyp måste skapas med en kompetens, som avpassas efter föreliggande samarbetsbehov, i den mån dessa icke omfattas av den nuvarande landstingskommunala kompetensen. I praktiken betyder detta att på den nya kommunen icke kan läggas uppgiften att omhänderha sjukvård.

Det bör här inskjutas att, såsom nedan kommer att vidare utvecklas, kommittén förutsätter, att behov av kommunal samverkan i kommunform inom kortare eller längre tid kan bli aktuellt i andra regioner än Stockholms-regionen. Även om ett »storlandsting» hade kunnat sörja för samarbetet inom Stockholms-regionen, skulle motsvarande problem för t. ex. Göteborgs-regionens del icke ha kunnat lösas enligt denna linje. Detta torde utan vidare framgå av att Göteborgs-regionen omfattar delar av tre län och tre landstingsområden — Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Hallands — varför en ändring av länsindelningen eller i vart fall indelningen i landstingsområden skulle erfordras för att få regionen att falla inom ett landstingsområde. Att — kanske successivt — anpassa dessa indelningar efter behovet av samverkan över befintliga länsgränser synes emellertid icke praktiskt och torde för övrigt knappast vara genomförbart. Kommittén har därför ansett att under alla förhållanden, d. v. s. även om storlandstingslinjen skulle ha kunnat förordas för Stor-Stockholms del, behov kan komma att föreligga av en ny kommuntyp. Av denna anledning har kommittén vid utformningen av sitt förslag till denna nya kommuntyp icke tagit sikte enbart på Stor-Stockholms förhållanden utan eftersträvat en mera generell lösning.

Kommittén föreslår för den nya kommuntypen benämningen *regionkommun*. Kommittén har tänkt sig, att regionkommunen, vilken som obligatorisk uppgift skulle ha att syssla med regionplanering, i övrigt skulle efter eget bestämmande ägna sig åt andra för regionen gemensamma uppgifter, som kunna anses sammanhänga med regionplaneringen eller genomförandet av regionplanen. Av regionkommunens uppgifter i fråga om regionplaneringen följer att regionkommunens område i varje särskilt fall kommer att bestämmas av det område, som fastställes såsom regionplaneområde. Sedan i vederbörlig ordning bestämts att för viss region skall upprättas regionplan och regionplaneområdet fixerats, uppkommer frågan hur området skall organiseras för ändamålet. Kommittén har, som nedan närmare utvecklas, tänkt sig, att valet främst skall stå mellan kommunalförbund och regionkom-

mun. Det är nämligen påtagligt, att en regionkommun icke kommer att vara erforderlig för alla regioner utan att den enklare kommunalförbundsformen i många, kanske flertalet fall bör vara åtminstone tills vidare till fyllest. På Kungl. Maj:t skulle ankomma att efter hörande av den nedan föreslagna kommunala rikssamarbetsnämnden bestämma, huruvida regionkommun eller kommunalförbund skall upprätta regionplanen. Faller valet på regionkommun, skall Kungl. Maj:t förordna om bildande av regionkommun. Kommittén förutsätter, att Kungl. Maj:t vid sitt ståndpunktstagande skall fästa synnerligt avseende vid de yttranden, som i ärendet avgivits av vederbörande kommuner och av kommunala rikssamarbetsnämnden.

Regionkommunen bör liksom andra kommuner ha ett organ, som utövar regionkommunens beslutanderätt. Denna fullmäktigeförsamling — regionfullmäktige — bör i princip sammansättas i förhållande till folkmängden i regionkommunens olika delar samt efter i huvudsak samma grunder som gälla vid val av landstingsmän. Liksom andra kommuner bör regionkommunen även ha beskattningsrätt, och skatten — regionskatt — bör utgå på det kommunala skatteunderlaget.

Då en regionkommun tydligen kan komma att syssla med uppgifter, t. ex. anskaffande av fritidsreservat, som icke äro av samma intresse för alla delar av regionkommunen, böra möjligheter finnas att, liksom nu gäller för landstingen, differentiera regionskatten, så att vissa utgifter få betunga endast de delar av regionkommunen, som ha intresse av dem. Dessa möjligheter böra dock naturligen tillämpas med varsambet.

Även om det bör kunna förväntas, att inom regionkommunerna efter hand skall växa fram en verklig regionkommunal gemenskapskänsla, måste det antagas att, särskilt i de fall där i regionkommunen ingår en dominerande primärkommun, motsättningar kunna framträda, som bottna i lokala intressen. För att råda bot härpå har kommittén föreslagit inrättande av en *kommunal rikssamarbetsnämnd*. Denna skulle bestå av en av Kungl. Maj:t utsedd ordförande och sex ledamöter utsedda av Kungl. Maj:t efter förslag av de tre kommunförbunden, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Svenska stadsförbundet. Nämnden skulle ha till uppgift att behandla klagomål av primärkommun över att regionkommunala beslut icke ta skälig hänsyn till minoritetssynpunkter. Finner nämnden sådana klagomål befogade, skulle nämnden, om rättelse icke kan vinnas på annat sätt, kunna föreslå Kungl. Maj:t att upphäva det överklagade beslutet. På grund av nämndens starka kommunala förankring borde ett sådant ingrepp i den regionkommunala självstyrelsen enligt kommitténs mening icke behöva möta betänkligheter. En dylik nämnd borde kunna utnyttjas även i andra fall, där statsmakterna ha behov av ett kommunalt betonat organ, som står över de rent lokala intressena. Såsom förut nämnts, borde nämnden sålunda kunna utnyttjas som remissinstans, bland annat då fråga är om den lämpligaste organisationsformen för regionplanering inom viss region. Det samma gäller i fråga om fastställande av regionplan med avvikelser från det regionkommunala organets beslut.

Den statligt administrativa indelningen.

Såsom framhållits såväl i kommitténs direktiv som i överståthållare Nothins skrivelse och kammarkollegiets däröver avgivna utlåtande, måste ett övervägande av Stor-Stockholms kommunala indelning med nödvändighet förknippas med en undersökning av den statligt administrativa indelningen. En lösning av de kommunala samarbetsproblemen efter »storlandstingslinjen» bör sannolikt leda till en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Stockholms län. På liknande sätt bör ett särskilt landsting för Stor-Stockholm tydligen motivera en utsträckning av överståthållardömet att omfatta hela detta landstingsområde, medan återstoden av länet föres till Uppsala (och eventuellt Södermanlands) län. Samma lösning hade naturligen motiverats av en enhetskommun Stor-Stockholm. Vilken inverkan en regionkommun Stor-Stockholm skall ha på den statligt administrativa indelningen är icke lika lätt att avgöra. Regionkommunen torde i och för sig icke *nödvändigö* någon sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen. Huruvida en sådan av andra skäl kan vara erforderlig, ankommer icke på kommittén att bedöma. På kommitténs begäran har emellertid kanslidirektör S. Waller verkställt en utredning angående hithörande problem, vilken bifogas betänkandet såsom Bilaga 1. Med hänsyn till vad i denna utredning anförts har kommittén stannat vid att föreslå, att en kompetensreglering mellan överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Stockholms län äger rum i syfte att förbehålla överståthållarämbetet handläggning av alla ärenden, som angå regionkommunen. På så sätt borde säkerställas en enhetlig handläggning av dessa ärenden även i vad avser de statliga organen. Vissa svårigheter kunna måhända uppkomma på grund av de tämligen allmänt hållna reglerna för regionkommunens kompetens, vilka leda till att vissa ärenden, som handläggas av primärkommuner, kunna småningom övertagas av regionkommunen. Dessa ärenden böra tydligen samtidigt, i vad avser de statliga myndigheternas handläggning av dem, överföras från länsstyrelsen till överståthållarämbetet. Kommittén förmodar emellertid, att antydda svårigheter skola kunna övervinnas genom samarbete mellan överståthållarämbetet och länsstyrelsen.

III. Kommunal samverkan utom Stor-Stockholm.

Även om kommitténs uppdrag, såsom ovan inledningsvis anförts, i främsta rummet får anses avse Stor-Stockholms speciella samarbetsproblem, har i direktiven dock uttryckligen sagts ifrån att kommitténs överväganden icke böra begränsas till att avse dessa problem utan böra »generellt omfatta motsvarande organisationsfrågor jämväl annorstädes». Och i sin sammanfattande hemställan om bemyndigande att tillkalla sakkunniga har föredragande departementschefen angivit utredningsuppdraget än mera generellt såsom avseende samverkan mellan olika kommunala enheter i fråga om för dem i olika hän-

seenden gemensamma förvaltningsuppgifter. Med hänsyn härtill har kommittén ansett sig icke böra inskränka sina överväganden till frågan om kommunal samverkan inom regioner, som liksom Stockholms-regionen bestå av en större stad omgiven av förortskommuner med mera utpräglad stadsmässig bebyggelse. Kommittén har alltså till behandling upptagit även frågan om samverkan mellan andra kommunala enheter.

Samverkan för regionplanering och därmed sammanhängande uppgifter.

För att få en fastare grund för sina överväganden, i vad dessa angå andra kommunala samarbetsproblem än Stor-Stockholms, har kommittén till ett antal centrala statliga organ och till länsstyrelserna (utom länsstyrelsen i Stockholms län) utsänt en förfrågan rörande hithörande spörsmål. Rundfrågan utsändes icke förrän i juni 1946, då alltså klarhet vunnits, att den nya kommunindelningen skulle komma till stånd. Delvis avsåg denna förfrågan att få reda på fall, då kommunal samverkan erfordrats men icke kommit till stånd. Till svaren på denna del av rundfrågan återkommer kommittén nedan. I skrivelsen till länsstyrelserna begärdes även upplysning, huruvida inom länen kunde anses föreligga behov av regionplan för något eller några områden. Därest så ansågs vara fallet, hemställdes om en kortfattad redogörelse för varje sådant område med uppgift, huruvida behov kunde anses föreligga av en samorganisation för omhändertagande även av kommunala och andra åtgärder, som erfordrades för *genomförande* av en upprättad regionplan, såsom i fråga om ordnande av trafikleder och trafikmedel m. m.

Av länsstyrelsernas svar på sistnämnda fråga, vilka i det övervägande antalet fall bygga på yttranden av länsarkitekterna, framgår att behov av regionplan ansetts föreligga i åtskilliga fall.

Sålunda anses i *Östergötlands* län regionplan erforderlig i första hand i Linköpingsområdet, där regionplaneområdet anges omfatta vid pass 11 500 ha med omkring 50 000 invånare, och vid Motala, där regionplaneringen dock, om en ifrågasatt större inkorporering genomföres, kommer att förvandlas till en generalplan. Även vid Norrköping, Vadstena och Mjölby anses en planläggning för respektive stad och visst område utanför stadsgränsen aktuell. I Linköpingsområdet anges en samorganisation vara erforderlig för genomförande av t. ex. vatten- och avloppsledningsanläggningar.

Länsstyrelsen i *Jönköpings* län anser behov av regionplan föreligga för ett område, omfattande Jönköpings och Huskvarna städer, Norrahammars köping samt vissa angränsande tätbebyggda delar av fyra landskommuner och med en sammanlagd folkmängd av inemot 60 000 invånare. Länsstyrelsen framhåller ytterligare, att en tillfredsställande lösning av särskilt den viktiga vatten- och avloppsfrågan i Jönköpingsorten tarvar en samverkan mellan därav berörda städer och kommuner, varför där får anses föreligga behov av en samorganisation.

I *Kalmar* län har frågan om upprättande av regionplan redan upptagits för Kalmar och Nybro städer med kringliggande åtta landskommuner. Invånarantalet i detta område, där även utanför städerna förekommer åtskillig tätbebyggelse, uppgår till omkring 40 000 och arealen till cirka 70 000 ha. En samorganisation för upprättandet och genomförandet av denna regionplan anses erforderlig. Regionplaneundersökningar anses behövliga även för städerna Oskarshamn, Vimmerby och Västervik med kringliggande områden.

För *Blekinge* län med dess stora folktäthet och därav förorsakade täta bebyggelse utefter större trafikleder och i en del områden mellan tätorterna anses en regionplanering vara till stor nytta. Att redan nu angiva omfattningen av regionplaneområdena anses svårt; möjligen kan sägas att behovet av regionplan är särskilt påtagligt omkring länets fyra städer.

Länsstyrelsen i *Kristianstads* län anser det icke möjligt att göra något bestämt uttalande om behovet av regionplanering inom länet. Såsom tänkbara föremål för regionplanering anges emellertid de västliga delarna av länet, kanske i främsta rummet trakten omkring Ängelholm, samt möjligen områden omkring städerna Kristianstad och Hässleholm.

Länsarkitektkontoret i *Malmöhus* län har i mars 1945 färdigställt en preliminär utredning angående regionplanering för västra Skåne omfattande delar av Malmöhus och Kristianstads län. I avbidan på lagstiftning i ämnet ha ytterligare åtgärder i ärendet ej vidtagits. Länsstyrelsen förklarar sig icke nu beredd att taga ställning till frågan om avgränsning av eventuella regionplaneområden men anser det uppenbart, att behov av regionplan föreligger för vissa delar av länet, främst områdena kring Malmö—Lund samt Hälsingborg. Den kommunala samverkan, som erfordras för uppgörande av regionplan, bör enligt länsstyrelsen bygga på ett för ändamålet bildat kommunalförbund.

Från länsstyrelsen i *Hallands* län har intet svar inkommit.

Länsstyrelsen i *Göteborgs och Bohus* län hänvisar till den redan upprättade regionplanen för Göteborgs-regionen och meddelar, att länsstyrelsen förutser möjligheten att en regionplanering av mindre omfattning kan visa sig behövlig för Uddevalla stad med omnejd. Frågan huruvida en samorganisation mellan kommuner eller samhällen är behövlig för genomförande av Göteborgs regionplan anser länsstyrelsen på sakens nuvarande stadium svår att avgöra, särskilt som den äger nära samband med de aktuella spörsmålen om kommunsammanslagning och ny byggnadslagstiftning.

Länsstyrelsen i *Älvsborgs* län har redan i oktober 1945 hållit förberedande sammanträde för behandling av frågan om regionplan för Borås-trakten, som är det enda område inom länet, för vilket enligt länsstyrelsens mening behov av regionplan föreligger. Enligt preliminära överväganden skulle regionplaneområdet omfatta Borås stad och ett 15-tal närliggande landskommuner med tillhoppa drygt 100 000 invånare. Länsstyrelsen anser sig icke kunna nu bedöma, huruvida behov kan uppkomma av en samorganisation för genomförande av regionplanen.

I *Skaraborgs* län anses behov av regionplan föreligga, åtminstone i vad angår städerna Mariestad, Skövde, Falköping och Lidköping med angränsande områden.

Örebro län är, framhåller länsarkitekten, vilkens yttrande återopas av länsstyrelsen, synnerligen tätbebyggt med ett flertal sammanhängande, inom skilda kommuner belägna bebyggelseområden, och den i tätorter bosatta befolkningen utgör icke mindre än cirka 60 % av länets totala folkmängd. Länsarkitekten yttrar vidare i huvudsak följande. Icke minst dessa förhållanden skapa ett otvetydigt behov av regionplan för betydande delar av länet. På grund av länets ringa areal, ovannämnda bebyggelsetäthet och tätortsbildning, kommunikationsförhållandena samt förekomsten och läget av lämpliga fritidsområden är det svårt att avgränsa bestämda regioner inom länet. I vart fall beträffande viktigare trafikleder och fritidsområden kan en regionplan knappast avse mindre enhet än hela länet. Om man lägger huvudvikten på tätbebyggelse, kunna vissa regioner måhända urskiljas — länsarkitekten kommer vid ett försök till avgränsning till högst nio av honom närmare beskrivna regioner — men dessa områden gå så i varandra, att intrycket av att länet eller större delen därav är en regional enhet snarast förstärkes. Svaret på frågan i vilken utsträckning behov föreligger av samorganisationer för genomförande av en upprättad regionplan beror på hur regionindelningen göres och hur den nya kommunindelningen genomföres. Under alla förhållanden synes dock böra räknas med fall, där behov av samorganisation i detta hänseende kommer att föreligga. Skulle länet eller större delen därav behandlas som en regional enhet, torde behovet av samorganisation bliva mera uppenbart. I dylikt fall kan ifrågasättas om ej regionplanens upprättande och genomförande borde anförtros landstinget.

Länsstyrelsen i *Västmanlands* län anser, att även om det skulle kunna anses föreligga behov av regionplaner för något eller några områden inom länet, frågan härom icke bör upptagas till behandling, förrän den nu pågående planerade nya kommunindelningen kommer till stånd, emedan ett regionplanerande just nu skulle kunna komma att på ett mycket olyckligt sätt binda länsstyrelsen vid kommunindelningen.

Länsarkitektkontoret i *Gävleborgs* län, vars yttrande återopas av länsstyrelsen, meddelar att behov av regionplan föreligger beträffande *dels* städerna Gävle och Sandviken jämte vissa landskommuner (cirka 87 500 ha och 86 000 invånare), *dels* Bollnäs stad och delar av angränsande kommuner (cirka 57 500 ha och 17 000 invånare). Inom dessa områden anges behov föreligga av samorganisationer för genomförande av regionplanerna.

Länsstyrelsen i *Västernorrlands* län har i juni 1946 hållit ett sammanträde för preliminär behandling av frågan om regionplan för Sundsvallsområdet omfattande, utom staden Sundsvall, Sköns kommun samt delar av fem andra kommuner och med ett invånarantal av omkring 80 000. Enligt länsarkitekten kan behov av regionplan anses föreligga även för Kramfors- och Örnsköldsviks-distrikten.

Vad angår *Västerbottens* län anses regionplanering erforderlig i första hand för Umeå- och Skellefteå-regionerna och i andra hand i anslutning till Lycksele och Nordmaling. Länsstyrelsen meddelar, att utredning om upprättande av regionplan för Skellefteåtrakten redan igångsatts, och förklarar sig anse behov föreligga av en samorganisation för genomförande av regionplaner.

Vad angår här ovan ej nämnda län (bortsett från Stockholms län) — alltså Uppsala, Södermanlands, Kronobergs, Gotlands, Värmlands, Kopparbergs, Jämtlands och Norrbottens län — ha länsstyrelserna förklarat sig anse behov av regionplan icke föreligga.

Kommittén saknar anledning att överväga, i vilka fall och för vilka områden regionplanering kan behövas. Av länsstyrelsernas svar finner kommittén emellertid klart framgå, att regionplanering erfordras i icke så få fall och även att i flera fall kräves en samorganisation för att icke blott omhänderha upprättandet av regionplanen utan också ombesörja olika angelägenheter, som stå i samband med regionplanens genomförande i praktiken. Därmed är intet sagt om den form denna samorganisation bör ha, d. v. s. huruvida den bör ske genom en verklig kommunbildning eller huruvida ett kommunalförbund kan vara till fyllest, för att nu nämna de båda former som närmast kunna komma i fråga.

Innan kommittén redogör för sin uppfattning i denna fråga, vill kommittén emellertid framföra vissa allmänna synpunkter, som enligt kommitténs mening böra beaktas i detta sammanhang.

Som en följd av samhällsutvecklingen har det allmänna, representerat av staten och kommuner av skilda slag, kommit att utveckla en allt livligare aktivitet. Denna aktivitet kommer i framtiden säkerligen icke att minska utan snarare att ytterligare stegas. Ju livligare denna samhälleliga aktivitet har blivit och blir, desto större blir behovet av planering och samordning av insatser från olika håll. Den här aktuella regionplaneringen av bebyggelse och annan markanvändning är blott ett av exemplen på behovet av planering i större skala. Andra exempel, som dock nära sammanhånga härmed, erbjuda frågorna om industriens förläggning, arbetskraftens utnyttjande, jordbrukets organisation m. fl. Vissa av dessa planeringsuppgifter äro av så riksomfattande natur, att de böra lösas eller åtminstone dirigeras centralt och alltså lämpligen av ett statligt organ, eventuellt i samarbete med riksorganisationer av olika slag. Andra planeringsuppgifter åter äro sådana att de icke, eller åtminstone icke direkt, behöva ses ur rikssynpunkt. Beträffande dessa är en decentralisation önskvärd, och denna bör tydligen lämna utrymme för avsevärda kommunala insatser. Det är därför angeläget, att lämpliga kommunala organisationsformer finnas, som möjliggöra sådana insatser. I den mån nuvarande kommunbildningar icke äro avpassade för dylika uppgifter, bör alltså tillses att nya former utbildas, så att den kommunala självstyrelsen, vars värde icke torde behöva diskuteras, erhåller erforderliga redskap för de nya uppgifterna. Om kommunerna icke rusta upp för att kunna ta hand om sådana

planeringsuppgifter och andra uppgifter, som föranledas av planeringen, löpa de tydligen risk att staten anser sig böra gripa in och lösa dessa problem.

De små socknarnas lämplighet som borgerliga primärkommuner ifrågasattes redan när 1862 års kommunalförfattningar kommo till. Även om de ursprungligen förmådde något så när fylla sina uppgifter har utvecklingen allt snabbare skenat ifrån den en gång fastställda indelningen. Teknikens framsteg, bland annat på kommunikationsväsendets område, har brutit sönder de tidigare enheterna och slutligen lett till den år 1946 beslutade nya kommunindelningen. Denna är emellertid blott ett av exemplen på den omvandling mot allt större enheter, den *integration*, vilken karakteriserar icke blott samhällslivet utan även enskild verksamhet. Samma tendens har tidigare tagit sig uttryck i det samarbete mellan kommuner som ägt rum (jfr redogörelsen i kap. 2), i inkorporeringar med eller sammanslagning av primärkommuner, i överflyttning av uppgifter från primärkommuner till lands-ting eller andra sekundärkommuner (jfr redogörelsen i kommunindelningskommitténs betänkande s. 84—92), i samverkan mellan sistnämnda kommuner och slutligen i överflyttning till staten av kommunala uppgifter. En integration, som drives så långt att kommunala uppgifter förstärkas, saknar emellertid i detta sammanhang intresse, då kommitténs uppgift är att behandla frågor om *kommunal* samverkan.

Den nyindelning av primärkommunerna, som blir följderna av 1946 års riksdagsbeslut, medför givetvis en betydande förstärkning av underlaget för den primärkommunala verksamheten åtminstone på landsbygden. Man får emellertid icke härav dra den slutsatsen, att den ovan skisserade utvecklingen i integrerande riktning nu nått sin slutpunkt. Kommunindelningskommittén har själv och säkerligen med all rätt framhållit (s. 341), att en blivande sammanslagning av de mindre landskommunerna visserligen kommer att minska behovet av inbördes samverkan mellan kommunerna på landsbygden men att å andra sidan de nya större kommunerna torde komma att befatta sig med uppgifter av desto större räckvidd, vilka ge nya anledningar till samarbete. Man har sålunda att räkna med att åtminstone på något längre sikt den kommunala utvecklingen på landsbygden kommer att leda därtill att landskommunerna växa in i den nya indelningen, så att behovet av samverkan med andra landskommuner åter blir högst aktuellt. Belysande härför är på ett begränsat område vad socialvårdskommittén i sitt betänkande XIV med utredning och förslag angående ålderdomshem m. m. (SOU 1946:52) anför angående samverkan mellan kommuner för uppförande av ålderdomshem. Socialvårdskommittén framhåller nämligen (s. 83), att även efter förverkligandet av 1946 års riksdagsbeslut om sammanslagning av de små kommunerna till större »torde samgående om gemensamt ålderdomshem dock i ganska många fall bli ofrånkomligt», och diskuterar därefter närmare formerna för en sådan samverkan. För att säkerställa att ålderdomshemsfrågan får en lämplig lösning föreslås sålunda bland annat att Konungen skall få befogenhet att förordna om bildande av kommunalförbund för anordnande och drift av ålderdomshem.

Städer och andra tätorter erbjuda i regel starkare underlag för den kommunala verksamheten än landskommunerna. Sätillvida kunde behovet av samverkan med andra kommuner tyckas vara mindre för städerna än för landskommunerna. Emellertid är å andra sidan den kommunala verksamheten i städerna i allmänhet intensivare än i landskommunerna, vilket gör att samarbetsbehovet på grund av uppgifternas mångfald och storlek blir så mycket större. Städerna ha med andra ord ett försprång på den väg mot intensifierad kommunal verksamhet, som får antagas känneteckna den kommunala utvecklingen i sin helhet under överskådlig tid. Även kommunindelningskommittén konstaterar att behov av samverkan i olika kommunala frågor »torde tämligen regelmässigt föreligga mellan en stad och dess grannkommuner». Härtill bör måhända läggas att särskilt de största städerna ej sällan behöva samarbeta även med andra kommuner än grannkommunerna och att samarbete mellan de landstingsfria städerna och landstingen otvivelaktigt mer och mer måste förekomma, särskilt i sjukvårdsfrågor.

Med hänsyn till vad nu anförts anser kommittén uppenbart att, även om den kommunala indelning, som kan bli följden av 1946 års riksdagsbeslut, självfallet kommer att i hög grad öka primärkommunernas förutsättningar att tjäna som organ för handläggning av kommunala uppgifter, åtskilliga sådana uppgifter föreligga — särskilt de som avse planering i större omfattning och verksamhet för planeringens genomförande — vilka primärkommunerna i allmänhet icke äro i stånd att ombesörja på ett tillfredsställande sätt. En dylik uppgift är den ovan avhandlade regionplaneringen och åtgärder för genomförande av regionplan. Emellertid bör man vid övervägandet av lämpliga former för kommunal samverkan icke ta hänsyn blott till aktuella behov; lika nödvändigt är att sådana former utbildas, som ta sikte på framtiden och på de samarbetsbehov som då kunna framträda.

Kommunalförbundsformen är, om man bortser från Stockholms-regionen, kanske till fyllest för den kommunala samverkan, som kräves för upprättande av regionplan och för de samarbetsuppgifter regionplanens genomförande för närvarande aktualiserar. Ur ovan anförda allmänna synpunkter bör dock möjlighet till samverkan i kommunform införas redan nu även för andra regioner än Stor-Stockholm. Kommittén anser det med andra ord sannolikt, att en sådan samarbetsform inom en icke alltför avlägsen framtid kan bli erforderlig närmast för regioner kring andra större städer än huvudstaden men måhända även för andra områden. Av denna anledning har kommittén, som tidigare antytt, ansett sig böra utforma sitt förslag om regionkommun så, att regionkommun skall kunna bildas icke blott för Stockholms-regionen utan även eljest, där så anses påkallat.

Såsom länsarkitekten i Örebro län framhållit, kan det dock vara lämpligt, att landstinget för visst fall erhåller befogenhet att syssla med de frågor om regionplanering m. m. för vilket regionkommunen närmast är avsedd. Om regionplaneområdet finnes böra sammanfalla med landstingsområdet, saknas tydligen anledning att för samma område bilda en ny kommunal enhet vid

sidan av landstinget. Kommittén föreslår därför, att Kungl. Maj:t genom ett stadgande i byggnadslagen medges rätt att, då särskilda omständigheter föranleda därtill, föreskriva, att regionplan skall upprättas genom landstingets försorg.

Där de regionala arbetsuppgifterna äro av mera enkel beskaffenhet, bör emellertid som nämnt kommunalförbundsformen vara till fyllest. Då regionplaneringen måste kunna komma till stånd oavsett de berörda primärkommunernas vilja, måste kommunalförbund för regionplaneändamål åvägbringas, även om en eller flera av kommunerna motsätter sig förbundsbildningen. Avgörandet torde i sådana fall böra ankomma på Kungl. Maj:t. Härav föranledas vissa avvikelser beträffande sådana regionplaneförbund från vad som enligt kommunalförbundslagen gäller för vanliga kommunalförbund. Huruvida dessa avvikelser böra, såsom i förslaget till byggnadslag förutsatts, inarbetas i lagstadganden angående regionplan eller huruvida de böra ingå i kommunalförbundslagen beror på om liknande tvångsåtgärder böra möjliggöras även i fråga om bildandet av andra kommunalförbund. Svaret på denna fråga blir i sin tur beroende av vilka åtgärder som böra vidtagas för att underlätta annan kommunal samverkan än sådan som hittills avhandlats. Kommittén övergår nu till behandlingen av sistnämnda spörsmål.

Annan kommunal samverkan.

Underlag för bedömning av frågan om behovet av utvidgad kommunal samverkan har kommittén sökt införskaffa bland annat genom den ovan omnämnda i juni 1946 utsända rundfrågan till ett antal centrala statliga organ och till länsstyrelserna.

De centrala organ som tillfrågades voro statspolisintendenten, medicinalstyrelsen, skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, statens inspektör för fattigvård och barnavård samt riksbrandinspektören. Frågan gällde huruvida enligt vederbörandes erfarenhet inom respektive polisväsendet, hälso- och sjukvården, skolväsendet, yrkesundervisningen, socialvården och brandväsendet förekommit fall, då kommunal samverkan behövt men icke kommit till stånd, samt vad anledningen härtill varit.

Flera av de tillfrågade centrala myndigheterna hänvisa i sina svar till länsstyrelserna eller andra lokala statsorgan för närmare upplysningar. För egen del anför *statspolisintendenten* helt allmänt, att han har sig bekant att dylika fall torde ha förekommit. *Medicinalstyrelsen* nämner, att samverkan i fråga om antagande av tillsyningsmän för allmänna hälsovården enligt 39 § hälsovårdsstadgan mången gång erfordras men endast undantagsvis torde komma till stånd. *Skolöverstyrelsen* framhåller, att benägenheten till kommunal samverkan i skolfrågor — väsentligen aktuell beträffande folkskoleväsendet och i de delar av landet, där skoldistriktet äro små och öppet liggande — i allmänhet ej kunnat betecknas som stor och att förslag i sådan riktning ofta stött på

svårigheter eller ej kunnat realiseras. *Överstyrelsen för yrkesutbildning* konstaterar, att samverkan kommuner emellan i fråga om yrkesundervisningen endast undantagsvis förekommit men att sådan samverkan, där den varit behöflig eller i hög grad önskvärd, i regel kommit till stånd; såsom enda undantag från denna regel namnger överstyrelsen en stad och en denna angränsande landskommun, vilka icke kunnat samordna sin yrkesundervisning, ehuru så med fördel borde ha kunnat ske. *Statens inspektör för fattigvård och barnavård* erinrar, att kommunal samverkan behöfts men icke kommit till stånd i fall, som avse anordnande av gemensamt ålderdomshem för små kommuner, i regel beroende på att kommunerna ej kunnat enas om ålderdomshemmets förläggning eller om fördelningen av kostnaderna för hemmet. *Riksbrandinspektören* har utan eget yttrande överlämnat från länsbrandinspektörerna införskaffade upplysningar. Av dessa framgår att de länsvis upprättade organisationsplanerna för brandförsvaret regelmässigt kunnat genomföras, eventuellt med vissa av kommunala önskemål föranledda jämkningar, som ansetts kunna godtagas. Vid svarens avgivande var organisationsarbetet emellertid icke avslutat. Därför kunde icke då slutgiltigt angivas, huruvida vissa kvarstående olösta frågor skulle kunna få en tillfredsställande lösning, men svaren andas genomgående optimism härvidlag. Endast i ett fåtal fall synas svårigheter ha uppkommit, bottnande i bristande kommunal samarbetsvilja. I några av dessa fall anges som orsak gammalt groll mellan kommunerna eller personliga motsättningar. Eljest är anledningen i regel, att motsatta uppfattningar om de ekonomiska detaljerna ej kunnat förlikas. I vissa fall har den förestående nya kommunindelningen föranlett kommunerna att skjuta på sitt ståndpunkts-tagande eller att ordna sitt samarbete avtalsvägen i stället för genom ett brandförsvarsförbund. En stad uppges ha meddelat, att staden icke har för avsikt att genom avtal eller dylikt medverka med släckningshjälp till stadens grannkommuner, vilka enligt länsbrandinspektören utan tvekan skulle få sitt brandväsande bäst ordnat genom stadens medverkan. Från ett län, där brandförsvarsplanen dock uppges kunna genomföras »utan allvarigare olägenheter», framhålles att »kommunerna synas helst önska ordna sitt brandförsvaret för sig». Länsbrandinspektören i Stockholms län framlägger vissa synpunkter på samarbetsformerna, som synas vara av intresse att återge. Han framhåller sålunda, att i valet mellan avtal och kommunalförbund det senare alternativet i regel föredragits, när kommunerna haft ungefär lika folkmängd och skatteunderlag. »Anledningen härtill synes vara att alla kommuner härigenom på ett mera omedelbart sätt känna sig dela ekonomisk kontroll och ansvar. Den åsikten har säkerligen mången gång förelegat, att en avtalslutande kommun, som exempelvis förbundet sig att årligen lämna visst bidrag till annan kommuns brandförsvaret, icke känt sig övertygad om att medlen kommit brandförsvaret till fromma och att detta alltid skett i proportion till kommunernas bärkraft. Man har kanske misstänkt, att den kommun, som organiserat brandkåren, velat 'sko sig' på den andras bekostnad.»

I skrivelsen till länsstyrelserna ställdes — förutom de ovan omnämnda

spörsmålen angående regionplanering m. m. — frågan, huruvida fall förekommit, då kommunal samverkan i fråga om kommunala uppgifter såsom polisväsen, brandväsen, hälso- och sjukvård, skolväsen, socialvård behövts men icke kommit till stånd, samt vad anledningen härtill varit. Åtskilliga länsstyrelser ha, innan de avgivit sina svar, inhämtat yttranden från lokala statsorgan såsom landsfogde, förste provinsialläkare, folkskolinspektör, fattigvårds- och barnavårdskonsulent, medan andra svarat utan underremiss. I den följande redogörelsen för svaren bortses, med hänsyn till riksbrandinspektörens ovan refererade underremiss, i huvudsak från vad svaren innehålla angående brandväsendet.

Inledningsvis bör nämnas, att flertalet länsstyrelser — såsom naturligt är — erinrat om den förestående nya kommunindelningen och mer eller mindre kategoriskt uttalat, att denna kommer att väsentligt minska, tilläventyrs helt onödiggöra, organiserad samverkan mellan de borgerliga primärkommunerna. Sålunda anför länsstyrelsen i Jönköpings län att »på grund härav torde den nu ifrågasatta lagstiftningen måhända ej vara erforderlig, åtminstone ej för landsbygdens vidkommande». Och länsstyrelsen i Kristianstads län anser, att det är »skäl att avvakta den nya kommunindelningens genomförande, varigenom möjligheterna att ingripa reglerande på detta område sannolikt komma att vidgas». Länsstyrelsen i Malmöhus län ifrågasätter, »om det finnes anledning att genomföra särskild lagstiftning på det område, varom fråga är, innan verkningarna av den nya kommunindelningen kunna överblickas». Vad angår Västmanlands län framhålles att, »då många hithörande problem komma att finna sin lösning så snart den nya kommunindelningen blivit genomförd, länsstyrelsen icke kan finna det vara erforderligt med någon lagstiftning för säkerställande — åtminstone icke tvångsvis — av sådan kommunal samverkan».

Ur svaren kunna i övrigt anföras följande uppgifter eller synpunkter varvid, med hänsyn till de möjligheter polislagen erbjuder att tvångsvis organisera kommunal samverkan i fråga om polisväsendet, dithörande spörsmål i regel förbigås.

Uppsala län. Förste provinsialläkaren framhåller, att den kommunala samverkan i fråga om hälsovård i vissa trakter är bristfällig och att det ur hälsovårdssynpunkt vore önskvärt med större kommuner (upp till 5 000—6 000 invånare) med egna hälsovårdsnämnder eller att ett flertal kommuner sammanloge sig om en socialbyrå med skilda avdelningar för hälsovård, barnavård och fattigvård. Han meddelar dessutom, att en länsundersökning igångsatts om möjligheterna att effektivisera hälsovårdsarbetet genom att centralt anställa en eller flera utbildade hälsovårdstillsyningsmän eller att söka förmå kommuner till lämpligt antal att gå samman om anställande av dylik tjänsteman. — Länsstyrelsen uttalar, att för länets vidkommande icke finnes anledning förorda nya former för säkrande av kommunal samverkan.

Länsstyrelserna i *Södermanlands* och *Östergötlands* län ha sig icke bekant något fall, då inom respektive län kommunal samverkan behövts men icke kommit till stånd.

Jönköpings län. Landsfogden erinrar i sitt yttrande om hur man vid polisdistriktsindelningen efter ikraftträdandet av 1925 års polislag i allmänhet stannade vid att låta varje kommun utgöra särskilt polisdistrikt. På grund av kommunernas ringa storleksordning medförde detta, att nästan uteslutande extra fjärdingsmän tillsattes, varför den väntade förbättringen av landsbygdens polisväsen uteblev för länets del. När detta blev uppenbart, aktualiserades behovet av att genom sammanslagning av kommuner skapa så stora polisdistrikt, att däri kunde anställas ordinarie, polisuskoleutbildade fjärdingsmän. »Detta krävde emellertid kommunal samverkan och häremot var kommunernas inställning till en början helt avvisande. Denna kommunernas obenägenhet bottnade då och bottnar allt fortfarande i en avgjord motvilja mot samröre med andra kommuner samt i en del fall dessutom i betänkligheter mot de ökade kostnaderna och i omtanke om redan anställda befattningshavare. Efterhand har emellertid motståndet i någon mån försvagats så att på senare år uti ifrågasatt utsträckning tillskapandet av större polisdistrikt kunnat ske genom sammanslagning av flera kommuner. Endast i undantagsfall ha emellertid kommunerna varit ense härom. Sålunda torde man kunna säga, att kommunal samverkan i fråga om polisväsendet ännu icke av kommunerna omfattas med någon större förståelse, oaktat behov av ett fortsatt tillskapande av större polisdistrikt för polisverksamhetens behöriga upprätthållande är påkallat.»

Förste provinsialläkaren erinrar om önskvärdheten av att landskommunerna anställa utbildade hälsovårdstillsyningsmän och om omöjligheten för de små kommunerna att uppfylla dessa önskemål. För den skull borde länets landsbygd indelas i lämpliga områden med en utbildad hälsovårdstillsyningsman inom varje sådant område.

Folkskolinspektörerna framhålla, att erforderlig samverkan i allmänhet kunnat ordnas genom överenskommelser, men lämna samtidigt en hel rad exempel på att folkskoleväsendet skulle främjas och förbilligas samt skoladministrationen förenklas genom betydligt radikalare åtgärder.

Fattigvårds- och barnvårdskonsulenten uttalar, att behovet av interkommunal samverkan för fattigvårdsanstalternas ändamålsenliga ordnande varit starkt framträdande och att anstalterna säkerligen skulle ha kunnat ordnas betydligt billigare och samtidigt ur vårdsynpunkt sett bättre, om lagstiftningen medgivit överordnade myndigheter större inflytande. »Att samarbete på området kommunerna emellan icke kommit till stånd i önskvärd omfattning torde för övrigt ytterst bero på att man befarat, att samarbetet skulle bli till störst fördel för de andra kommunerna, men man har oftast strävat att dölja detta genom framhållande av olika mer eller mindre medvetna svepskäl sådana som hänsyn till de gamlas önskan att få kvarstanna i hemkommunen, svårigheten att på en större anstalt bevara hemtrevnaden o. m. d.»

Länsstyrelsen i *Kronobergs* län anser att, bortsett från vissa svårigheter att ordna brandväsendet gemensamt för flera kommuner, kommunal samverkan inom länet kommit till stånd i den utsträckning som erfordrats.

Vad angår *Kalmar* län ha enligt länsstyrelsen icke förekommit fall, då kom-

munal samverkan behövt men icke kommit till stånd, även om motstånd i vissa fall rests emot framkomna förslag om dylik samverkan.

I *Gotlands* län har svårighet att åstadkomma kommunal samverkan, enligt vad länsstyrelsen uppger, förekommit endast i fråga om uppförande av ålderdomshem. Frågan om uppförande av nya ålderdomshem är aktuell såväl på norra som södra Gotland, men hittills ha kommunerna icke kunnat enas om samverkan, beroende på »bristande förmåga till överenskommelse i de ekonomiska frågorna och i fråga om förläggningen av hemmen».

Blekinge län. Även här framhåller förste provinsialläkaren behovet av kommunal samverkan för anställande av hälsovårdstillsyningsmän. Ur såväl hälsovårdsnämndernas som tillsyningsmannens synpunkt borde hans arbetsområde omfatta cirka 6 000—7 000 invånare. — Distriktsingenjören för vattenförsörjning och avlopp i Blekinge, Kronobergs och Kalmar län ifrågasätter, huruvida icke en mot vattenlagens stadganden om gemensamma kloakledningar svarande lagstiftning kunde erfordras beträffande anläggningar för vattenförsörjning.

Beträffande *Kristianstads* län framhåller förste provinsialläkaren och med honom länsstyrelsen, att behov av att tvångsvis sammansluta kommuner kan uppstå för ordnande av de sanitära frågorna, närmast de som avse de hygieniska förhållandena vid badstränderna. — Folkskolinspektörerna anse, att den nya kommunindelningen i stort sett kommer att tillgodose nu föreliggande samarbetsbehov. Den väntade omgestaltningen av skolväsendet anses dock kunna tänkas (respektive säkerligen komma att) skapa nya sådana fall, där interkommunal samverkan måste säkras, »därest ensidiga och från det helas synpunkt oförnuftiga lösningar skola kunna i framtiden bättre än hittills undvikas».

Länsstyrelsen i *Malmöhus* län anser, att kommunerna visat stor villighet till samarbete i fråga om brandväsen, hälso- och sjukvård samt socialvård. — Folkskolinspektörerna lämna flera exempel på att önskvärd kommunal samverkan icke kunnat åstadkommas. Den nya kommunindelningen antages dock komma att i någon mån tillgodose föreliggande behov. En folkskolinspektör anmärker emellertid, att »säkerligen blir det nödvändigt att genom författningsbestämmelser tillse, att den nya skolordning, som väntas, ej på grund av bristande samverkan mellan skoldistriktet i viss omfattning äventyras».

Beträffande *Hallands* län ha, som förut nämnts, några uppgifter icke erhållits.

Länsstyrelsen i *Göteborgs och Bohus* län uttalar bland annat att, innan de aktuella spörsmålen om kommunsammanlagning och ny byggnadslagstiftning lösts, »lärer överhuvud behovet av andra tvångsåtgärder för kommunal samverkan icke kunna klart bedömas».

Länsstyrelsen i *Älvsborgs* län anför i förevarande fråga endast, att det i ett fall förekommit att kommunal samverkan beträffande brandväsendet behövt men icke kommit till stånd. Anledningen antas vara rivalitet kommunerna emellan och vissa motsättningar mellan deras ledande personer.

Skaraborgs län. Förste provinsialläkaren anser, att provinsialläkardistriktet borde utgöra hälsovårdsområden och att, med hänsyn till provinsialläkarnas befattningsområde med skolhälsovården, även skoldistriktet borde utformas med sikte på provinsialläkardistriktet. — En folkskolinspektör redogör för ett par förslag från statliga myndigheter till kommunal samverkan beträffande skolväsendet i vissa kommuner och meddelar sedan i fråga om det ena fallet, att »något intresse för ifrågasatt samverkan har sedan icke avhört från de båda berörda kommunerna», och beträffande det andra, att »detta beaktansvärda förslag vinner emellertid ej alls gehör hos vederbörande myndigheter i H., som själva vilja lösa sina skolfrågor».

Länsstyrelsen i *Värmlands län* lämnar en redogörelse för de former för kommunal samverkan, som förekomma inom länet. Beträffande kommunalförbundsformen anföres bland annat följande. »Bildandet av kommunalförbund är i allmänhet förenat med svårigheter och tidsutdräkt. Dessa svårigheter sammanhånga med det motstånd, som kommunalförbundsinstitutet ofta möter hos de enskilda kommunerna. Dessa sakna icke sällan förståelse för de fördelar, som i ekonomiska och andra avseenden kunna vinnas genom bildande av kommunalförbund. Vidare frukta kommunerna, att kommunalförbundet utgör ett ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten. Icke alltid kunna dylika missförstånd undanröjas genom hållande av sammanträden med informativ karaktär. Endast i undantagsfall har KB befogenhet att framtvinga bildandet av sådant förbund. — — — Enligt KB:s mening tala övertygande skäl för att en sådan befogenhet tilldelas KB även beträffande andra kommunala uppgifter, exempelvis brandförsvaret.» Länsstyrelsen framhåller vidare, att anledningen till att erforderlig samverkan i form av avtal i vissa fall icke kommit till stånd oftast är, att vederbörande icke kunna enas rörande fördelningen av kostnaden.

Förste provinsialläkaren pläderar i ett utförligt yttrande för att för flera kommuner gemensamma hälsovårdsinspektörer anställas. En sådan inspektörs arbetsområde bör sannolikt sammanfalla med ett eller eventuellt två tjänsteläkardistrikt. Han framhåller vidare, att han särskilt med hänsyn till detta behov av hälsovårdsinspektörer anser det »vara mycket viktigt och rent av nödvändigt, att man genom lagstiftning får verksamma former för säkrande — om så erfordras tvångsvis — av samverkan mellan olika kommunala myndigheter».

En folkskolinspektör uttalar, att »en skolorganisation med differentierade realskolor för alla barn sannolikt kommer att förutsätta samverkan mellan flera kommuner, även om nya storkommuner upprättas». Och en annan folkskolinspektör framhåller, att det framdeles kan finnas ändamålsenligt att sammanföra folkskolestadiets högre klasser i större skolenheter. »Om skolpliktstiden förlänges till åtta eller nio år, torde en dylik anordning vara ofrånkomlig. Med hänsyn härtill synes det vara nödvändigt att genom lagstiftning tillskapa effektiva former för säkrande, om så erfordras tvångsvis, av påkallad samverkan mellan olika kommunala enheter i för dem i detta avse-

ende gemensamma förvaltningsuppgifter.» Han meddelar därefter vissa siffror angående lärjungeantalet i en åttonde klass för vissa skoldistrikt under läsåren 1948—1953 och finner, att antalet sannolikt är för ringa att medgiva bildandet av särskilda läraravdelningar för åttonde klassen i vart och ett av dessa distrikt. Även om skolväsendet framdeles kan erbjuda sådana organisationsmöjligheter, att sjunde och åttonde klasserna tillhopatagna kunna bilda en läraravdelning, anser han »smidiga men effektiva författningsbestämmelser, underlättande skolväsendets rationella anpassning till aktuella behov, vara av nöden». Båda dessa folkskolinspektörer framhålla slutligen det angelägna i att kommunal samverkan säkras i sådana fall, då skoldistrikt icke är tillräckligt stort för att motivera anställande av överlärare; folkskoleväsendet bör nämligen överallt beredas förmånen av en verksam chefsmyndighet, bland annat med hänsyn till de alltmera omfattande socialpedagogiska åtgärderna och statens stöd vid tillgodoseendet av lokalbehoven.

Länsstyrelsen i *Örebro* län anför i förevarande avseende endast, att något fall, då kommunal samverkan i fråga om kommunala uppgifter för socialvården behövts men icke kommit till stånd, icke förekommit i länet under de senaste åren. Av samtidigt översända yttranden från landsfogden, länsbrandinspektören och två folkskolinspektörer framgår, att erforderlig kommunal samverkan i huvudsak kunnat åstadkommas även i fråga om polis-, brand- och skolväsen.

Enligt vad länsstyrelsen i *Västmanlands* län meddelar »kan det numera icke anses förekomma några egentliga svårigheter att få till stånd en erforderlig kommunal samverkan i fråga om kommunala uppgifter».

Länsstyrelsen i *Kopparbergs* län anför, att »i de fall då kommunal samverkan inom länet varit erforderlig i fråga om de kommunala uppgifter, som i skrivelsen avses, hava svårigheter icke mött att lösa spörsmålen antingen genom bildande av kommunalförbund eller genom ingående av avtal», men framhåller samtidigt, att kommunerna inom länet i regel äro »så stora, att dylik samverkan dem emellan icke varit påkallad i någon större utsträckning».

Länsstyrelsen i *Gävleborgs* län uppger att något fall, då kommunal samverkan i fråga om i skrivelsen angivna kommunala uppgifter behövts men icke kommit till stånd, icke förekommit i länet.

Länsstyrelsen i *Västernorrlands* län anför i främsta rummet planläggningen av ålderdomshemsvården såsom exempel på fall, då kommunal samverkan varit önskvärd men ej kunnat åstadkommas. »Denna fråga är visserligen numera ordnad på ett godtagbart sätt men ingalunda på det sätt, som enligt länsstyrelsens uppfattning varit mest rationellt. Orsaken härtill torde ofta hava varit att var och en av de kommuner, som bort samverka, uppställt krav på att ålderdomshemmet skulle förläggas inom den egna kommunen. Till svårigheterna att komma överens torde stundom hava bidragit motsättningar mellan kommunerna, som uppkommit i samband med fattigvårdsprocesser.» Även vid organiserandet av polisväsendet har samverkan kommuner

emellan stött på motstånd, emedan man inom kommunerna velat vara ensam bestämmande i föreliggande frågor. »I övrigt må anföras att befarade svårigheter att nå enighet mellan olika kommuner sannolikt verkat hindrande på initiativ till samverkan i olika hänseenden mellan skilda kommuner.»

I *Jämtlands* län har, uppger länsstyrelsen, kommunal samverkan i fråga om polisväsen, hälso- och sjukvård, skolväsen och socialvård kunnat genomföras, där sådan samverkan varit ifrågasatt, varemot i visst fall uppstått svårighet att åstadkomma önskad kommunal samverkan för åstadkommande av ett effektivt brandväsende.

Till länsstyrelsens i *Västerbottens* län kännedom har icke kommit något fall, då kommunal samverkan behövts men icke kommit till stånd.

Länsstyrelsen i *Norrbottnens* län framhåller, att kommunerna inom länet äro av sådan storlek att någon samverkan dem emellan i allmänhet icke är behöfvlig.

I detta sammanhang torde böra erinras om ett par uttalanden, som influtit i svaren på den i kap. 2 refererade rundfrågan angående förekomsten av kommunal samverkan. Det ena uttalandet härrör från en tämligen stor stad och går ut på att en lagstiftning om kommunal samverkan är obehöfvlig med hänsyn till att samarbete kommuner emellan nu förekommer och framtiden kommer att organiseras, i den mån så är erforderligt och lämpligt. Det andra uttalandet kommer från en landskommun och innebär, att kommunal samverkan icke behövs och icke lämpligen bör förekomma utan att det är bäst, att var kommun för sig får sköta sina angelägenheter på det självständiga sätt man av ålder varit van.

Slutligen bör här framhållas hur kommunindelingskommittén efter sina ingående undersökningar av småkommunproblemet i sitt betänkande gång efter annan och i de mest skilda sammanhang starkt betonat den bristande samarbetsvilja, den motvilja mot samverkan, som kommunerna i största utsträckning utvecklat.

För egen del får kommittén anföras följande. Det är här fråga om en kommunal samverkan, som avser andra ändamål än de planeringsuppgifter m. m. för större regioner, om vilka ovan huvudsakligen varit tal. Det är tydligt att, hur mycket den primärkommunala indelningen än vidgas, ständigt komma att uppdyka kommunala frågor, vilka för en ändamålsenlig lösning kräva ett större underlag än det den enskilda primärkommunen erbjuder. Den primärkommunala indelningen bör avpassas så, att varje kommun bildar en lämplig och om möjligt naturlig enhet för handhavande av det övervägande antalet kommunala uppgifter. Härmed är ock sagt att förändringar i denna indelning i form av inkorporeringar och dylikt böra företagas, när bebyggelseutveckling och andra hithörande omständigheter lett till en större naturlig enhet. Den kommunala indelningen bör i dylikt fall anpassas efter de faktiska förhållandena, givetvis med beaktande av omständigheter som särskilt i den lokala självstyrelsens intresse sätta bestämda gränser för enhetskommunens storlek, såsom kommittén tidigare utvecklat i fråga om Stockholms-regionen.

Dessa spörsmål böra med andra ord liksom hittills bedömas enligt den särskilda lagstiftning, som reglerar frågan om ändring i den kommunala indelningen. Kommittén förutsätter dock, att dess förslag om regionkommun m. m. skall kunna i vissa fall möjliggöra, att inkorporering åtminstone icke tills vidare behöver tillgripas för att lösa uppkommande frågor om samverkan över existerande kommungränser. Kommittén föreslår i sammanhang härmed viss ändring i indelningslagen för att av denna uttryckligen skall framgå, att inkorporering icke mot därav berörd kommuns bestridande bör komma till stånd, om andra former för kommunal samverkan kunna tillgodose föreliggande samarbetsbehov.

De samarbetsproblem, som nu skola avhandlas, äro alltså sådana, som å ena sidan icke avse förut omnämnda större regioner men å andra sidan icke angå så stora delar av det kommunala arbetsfältet, att en indelningsändring påkallas. Dessa problem skulle teoretiskt kunna lösas genom att vissa uppgifter generellt överflyttades på större enheter, närmast landstingen. Kommittén kan emellertid icke finna att dess utredning ger stöd för att en sådan åtgärd är erforderlig.

De lösningar av förevarande samarbetsproblem, som härefter återstå, äro samverkan i kommunalförbund eller genom avtal. Som framgår av kap. 2 och av den förut lämnade redogörelsen för svaren på kommitténs rundfråga år 1946, ha dessa samarbetsformer använts i ett icke obetydligt antal fall. På frågan huruvida samarbete förekommit i tillräcklig utsträckning ha olika svar lämnats. Vissa uppgiftslämnare anse att frågan bör besvaras jakande. Andra anse, att betydande fördelar både ekonomiskt och administrativt stått att vinna genom en utvidgad samverkan, och lämna stundom tämligen målande skildringar av kommunernas motvilja mot samarbete. Åtskilliga svar i sistnämnda grupp förutsätta dock, att en betydande förbättring skall inträda genom den nya kommunindelningen, kanske icke så mycket på grund av förbättrad samarbetsvilja som på grund av minskat samarbetsbehov. Emellertid lämnas redan nu exempel på kommunala uppgifter (såsom gemensamma hälsovårdstillsyningsmän, ålderdomshem och anordningar för undervisningen), för vilka de blivande storkommunerna icke eller åtminstone icke alltid erbjuda tillräckligt underlag. Och framtiden kommer enligt kommitténs mening att karakteriseras av en fortsatt utveckling i integrerande riktning med därav följande alltmera ökat behov av samverkan även mellan de nya storkommunerna.

I den mån samarbetsbehovet gör sig gällande endast inom mera begränsade områden t. ex. undervisningsväsendet, kunna emellertid regler syftande till att säkra erforderlig samverkan införas i speciallagstiftningen. Vad beträffar kommunalförbund finnas sådana regler nu i polislagen och ha såsom framgår av förut lämnade uppgifter föreslagits till införande i speciallagstiftning beträffande upprättande av regionplan och i fråga om uppförande av ålderdomshem. Om utvecklingen, såsom kommittén förmenar, går mot ett till allt flera områden av kommunernas verksamhet utvidgat behov av samverkan, är

det möjligt, att sådana speciella tvångsregler i ökad omfattning bli behövliga.

Även om kommittén sålunda håller före, att behovet av kommunal samverkan kommer att bli allt större och därför också att ett utvidgat samarbete genom kommunalförbund bör på allt sätt uppmuntras, anser sig kommittén icke kunna förorda en med den kommunala självbestämmanderätten så oförenlig åtgärd som ett införande i kommunalförbuds lagen av ett generellt tillämpligt tvångsmoment. Av skäl som flera gånger förut i detta kapitel utvecklats måste en dylik tvångsbefogenhet i själva verket anses icke överensstämma med själva grundtanken i kommunalförbunds institutet. Härtill kommer att den av kommittén verkställda utredningen har givit blott spridda exempel på att kommunal samverkan icke kommit till stånd i den utsträckning som kunnat anses önskvärd. Atminstone för den närmaste tiden torde dessutom den nya kommunindelningen i hög grad tillgodose föreliggande samarbetsbehov. Utredningen kan sålunda icke ens motivera ett förslag, att kommunalförbund skulle kunna framtvingas i fråga om något särskilt angivet kommunalt verksamhetsområde. Än mindre kan utredningen erbjuda något stöd för en så genomgripande åtgärd som ett införande av generell tvångsbefogenhet. Kommittén vill till stöd för sin uppfattning ytterligare erinra om att man så sent som vid tillkomsten av 1944 års brandlag avvisade tanken på tvungen samverkan i kommunalförbundsform beträffande brandförsvarsuppgifter. Och brandförsvaret får dock anses vara en ur det allmännas synpunkt så viktig kommunal angelägenhet, att i fråga om detta funnits särskild anledning att överväga ett tvångsförfarande.

Det återstår att beröra frågan, huruvida tvångsätgärder böra kunna vidtagas för att säkerställa kommunal samverkan genom vanligt avtal. Om Stor-Stockholms samarbetsproblem lösas genom bildande av en regionkommun med den av kommittén föreslagna kompetensen, blir spørsmålet om samverkan genom avtal aktuellt för Stor-Stockholms sjukvårdsfrågor. Även polisväsendet kommer att falla utanför regionkommunens kompetens. I dessa hänseenden liksom i fråga om brandväsendet torde emellertid erforderlig samverkan kunna åvägbringas genom avtal, eventuellt under medverkan av regionkommunala organ. Och även eljest uppkomma givetvis fall, då det kunde ifrågasättas att framtvinga samverkan genom avtal. Av kommitténs inställning till frågan om samverkan i kommunalförbund följer emellertid självfallet, att kommittén icke anser sig böra föreslå tvångsätgärder för att oberoende av kommunernas vilja åstadkomma avtal, även om så ur allmänna synpunkter kunde anses erforderligt. Kommittén anser sig alltså kunna utgå från att avtal skola komma till stånd frivilligt i flertalet fall, där sådan samverkan kan anses behövlig och lämplig. För att likväl söka underlätta parternas strävan att åstadkomma en lämplig lösning av avtalsfrågan synes man kunna utnyttja den flera gånger omnämnda kommunala rikssamarbetsnämnden. Denna skulle även kunna erhålla till uppgift att efter förhandling med parterna, vilka böra vara skyldiga att på kallelse av nämnden träda i förhandling inför denna, framlägga förslag till avtal rörande frågor, som för sådant

ändamål hänskjutits till nämnden. Nämnden borde även kunna fungera som skiljenämnd för avgörande av tvister om tolkning av ingångna avtal. I kap. 7 behandlas närmare de frågor, som sammanhånga med denna gren av nämndens verksamhet.

Till sist vill kommittén blott i korthet framhålla, att den tillstyrker kommunindelningsskommitténs förslag om kommunal samarbetsnämnd som ett medel att få till stånd diskussion om samverkan i fall, där sådan kan anses behövlig.

KAP. 5.

De landstingsfria städernas inträde i landsting (bildande av »storlandsting»).

Såsom framhållits i kap. 4 har kommittén övervägt en sådan lösning av Stor-Stockholms samarbetsproblem, att Stockholms stad inträdde i Stockholms läns landsting och att det utökade landstinget, »storlandstinget», bekläddes med befogenhet att omhänderha även de uppgifter i fråga om byggelseplanering m. m., som skulle ombesörjas av den föreslagna regionkommunen. En sådan lösning skulle ha åtskilliga beaktansvärda fördelar. Den skulle anknyta till en redan existerande kommunbildning, och man skulle således undgå den komplicerade förvaltningsapparaten, som en nybildning av en regionkommun ovedersägligen måste anses medföra. Den skulle vidare innebära en lösning även av Stor-Stockholms trängande sjukvårdsorganisatoriska problem, vilka man eljest måste söka lösa på den mera ovissa avtalsvägen. Det bör slutligen ej förbises, att en samverkan mellan staden och landstinget är av intresse även i fråga om andra uppgifter än sjukvårdsuppgifterna, t. ex. undervisningsväsendet, och framdeles kan aktualiseras beträffande nya landstingsändamål.

Om staden inträdde i landstinget, skulle man kunna tänka sig, att vissa delar av landstingsområdet avskildes och lades till angränsande landsting, så att kvar stode i stort sett endast det egentliga Stor-Stockholm. En sådan lösning skulle tydligen innebära detsamma som att ett nytt landstingsområde bildades för Stor-Stockholm, ty efter en sådan utbrytning ur Stockholms läns landsting skulle återstoden av detta icke ha tillräckligt underlag för att kunna bestå som självständigt landsting; återstoden måste alltså överföras till angränsande landsting. En dylik till det egentliga Stor-Stockholm begränsad landstingskommun skulle medge en osökt lösning av det statliga administrativa indelningsproblemet genom att överståthållardömet utsträcktes att omfatta hela landstingsområdet, medan återstoden av Stockholms län överfördes till angränsande län. Stockholms länsstyrelses uppgifter skulle på så sätt helt uppdelas mellan överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Uppsala län samt eventuellt länsstyrelsen i Södermanlands län.

För övriga landstingsfria städer — Göteborg, Malmö, Norrköping, Hälsingborg och Gävle — kan stadens inträde i landsting knappast tänkas i samma grad som när det gäller Stockholm utgöra en möjlig lösning av frågan om samverkan för regionplanering m. m. Däremot skulle en sådan åtgärd vara väl ägnad att tillgodose föreliggande behov att i större sammanhang lösa åtskilliga sjukvårdsfrågor. Att behov härav är förhanden framgår av att visst samarbete redan nu förekommer mellan städerna och vederbörande landsting.

Ett par av städerna ha för övrigt åtminstone hittills väsentligen löst sina sjukvårdsfrågor gemensamt med landstinget, vilket tyder på att deras särställning utanför landstinget knappast varit betingad av reella skäl. Av olika anledningar kan sålunda frågan om en landstingsfri stads inträde i landsting tänkas bli aktuell.

Kommittén, som verkställt en ingående utredning angående konsekvenserna av ett sammanförande av Stockholms stad och Stockholms läns landsting till ett landstingsområde, har av antydda skäl ansett sig böra företaga vissa mycket summariska utredningar angående även övriga landstingsfria städers inträde i landsting. I det följande komma de verkställda utredningarna att i största korthet refereras.

Historik rörande frågan om städernas deltagande i landsting.

Denna fråga diskuterades livligt under förarbetena till 1862 års landstingsförordning. Eftersom landstingen skulle vara länsrepresentationer, synes man ha utgått från såsom givet att Stockholm, som stod utanför länsindelningen, icke skulle beröras av de nya länsrepresentationerna. Diskussionen gällde alltså spörsmålet, huruvida övriga städer skulle deltaga i landsting eller lämnas utanför. Man synes till en början icke ha haft någon tanke på att härvidlag behandla städerna olika alltefter folkmängdens storlek. I 1859 års kommittébetänkande föreslogs sålunda att i varje län skulle finnas ett landsting sammansatt av valda ombud från länets städer och härader eller tingslag. Detta förslag tillstyrktes även av ständerna vid riksdagen 1859—60.

Emellertid kom landstingsförordningen att innehålla ett stadgande, enligt vilket stad, som hade mera än 25 000 invånare, icke skulle deltaga i landsting. Angående orsaken till att detta stadgande infördes i förordningen har i kommunalförfattningssakkunnigas betänkande IV (SOU 1923: 18), s. 65—66, anförts följande:

Under debatterna i stånden hade dock ett yrkande gjorts, vilket i princip gick ut på den lösning av frågan om städernas förhållande till landstingen, som sedermera valdes. Av en göteborgsrepresentant inom borgarståndet hade nämligen föreslagits — under framhållande av de olägenheter speciellt för Göteborg, som skulle följa av denna stads deltagande i landsting —, att i landstingsförordningen måtte intagas följande bestämmelse: Stad med 30 000 invånare och däröver deltagar icke i landsting. Detta förslag hade dock utan vidare diskussion och utan votering blivit avslaget av ståndet.

Att emellertid landstingsförordningen kom att innehålla ett stadgande i nära anslutning till det i nyssnämnda förslag påyrkade, torde väsentligen hava berott på vad som anfördes i frågan av Göteborgs äldste vid avgivande av infortrat yttrande rörande rörande kommunalförordningsförslagen. I detta yttrande påpekades, till en början, att de kommuner, som enligt förordningen om landsting skulle samfällt handhava och besluta i en del ärenden, ofta ej hade något annat gemensamt än länsstyrelsen samt erhållit denna gemensamhet ej i följd av lokala förhållanden eller likartade seder och intressen utan snarare helt tillfälligt. Detta vore särskilt fallet i fråga om Göteborgs stad i förhållande till den övriga delen av länet. Göteborg hade icke ens det gemensamma intresse med länet i övrigt, som i en del resi-

densstäder uppkomme därav, att ett stort antal av stadens invånare vore jordbrukare. Sedan vidare framhållits, att den av förordningen anvisade möjligheten att bilda två landsting inom ett län icke i förevarande fall erbjode en tillfredsställande utväg för frågans lösning, anfördes ytterligare i huvudsak följande:

»Enligt 1860 års taxeringslängd har bevillningen för samma år från Göteborgs och Bohus län, städerna inberäknat, utgjort 259 180 riksdaler 92 öre, därav från Göteborg utgått 163 939 riksdaler 80 öre, eller nära två tredjedelar. Om bevillningen eller annan likartad grund tages till måttstock vid fördelningen av de utgifter landstinget beslutar, skulle sålunda Göteborg få därav betala nära två tredjedelar, änskönt med all säkerhet högst få allmänna utgifter för länet kunna ifrågakomma, som för den på gränsen belägna residensstaden medföra någon nytta, under det att staden ej har att påräkna något deltagande av länet i dess utgifter, för kommunikationer, hamn- och kajanläggningar eller andra för den allmänna trafiken eller rörelsen vidtagne arbeten och företag. Då i landstinget, som beslutar alla utgifter, Göteborg skulle representeras av 12 röster och det övriga länet av 47, har staden ej heller förmåga att motsätta sig de anspråk, som kunna göras på dess deltagande i det övriga länets utgifter — — — .

Genom den föreslagna förordningen om landsting skulle således Göteborg, oaktat dess framstående egenskaper såsom handelsstad och dess stigande inflytande i kommersiellt hänseende, av vida större betydelse än resten av länets, göras detta underordnat på ett förödmjukande sätt, därav aldrig gott och vänligt förhållande, men väl split och oenighet efter all anledning skulle uppstå; och ehuru omständigheterna i fråga om rikets övriga större städer äro från det nu angivna väsentligen skiljaktiga, äro de i avseende å flere bland dem dock i viss mån likartade.»

Ifrågavarande skrivelse utmynnade i en anhållan, »att till förordningen, om den såsom sådan i nåder antages, måtte göras det tillägg, att stad med vilken ovan antydda eller liknande förhållanden inträffar må vara berättigad, om den så önskar, att bilda eget landsting utan skyldighet att därvid förena sig med flere härader än de närmast angränsande, för så vitt dessa härader sådant medgiva».

Till statsrådsprotokollet angående landstingsförordningens utfärdande den 23 mars 1862 anförde föredragande departementschefen i nu berörda hänseende endast följande: »Beträffande förslaget till förordning om landsting har det tillägg skett, att författningen icke skulle äga tillämpning å stad, som har mera än 25 000 invånare, för vilket fall det ansetts mera ändamålsenligt, att stadens angelägenheter till hela deras omfång bleve för sig behandlade av dess särskilda kommunalstyrelse».

På grund av denna bestämmelse har Göteborg aldrig deltagit i landsting och förklarades Malmö, Norrköping och Gävle hava utträtt ur landsting respektive åren 1871, 1872 och 1893. Bestämmelsen ändrades åren 1894 och 1909 i samband med författningsändringar i fråga om val till riksdagens första kammare respektive landstingsmannaval. Enligt den lydelse bestämmelsen därvid erhöi blev en folkmängd av minst $\frac{1}{150}$ av rikets invånarantal avgörande för stads utträde ur landsting. Med tillämpning av denna bestämmelse förklarades Hälsingborg år 1918 ha utträtt ur landsting.

Samtliga städer, som nu stå utanför landsting, ha alltså kommit därtill på grund av en författningsbestämmelse, som *icke medgav att de tillhörde landsting*. De städer som utträtt ur landsting ha, vare sig de önskat det eller ej, haft att göra så i och med att de uppnått ett visst invånarantal.

I 1924 års landstingslag ändrades denna regel, så att staden, när den uppnått ett visst invånarantal, fick rätt att utträda men icke var skyldig därtill. Det

avgörande folkmängdstalet bestämdes år 1924 till 50 000 men höjdes år 1940 till det nu gällande talet 100 000. Bestämmelserna om stads utträde ur landsting återfinnas i 3 § 1 mom. landstingslagen. I 3 § 2 mom. finnes ett stadgande om inträde i landsting av stad, som icke deltagar i landstinget. Enligt detta äger staden inträda i landsting, såvida samstämmande beslut härom fattats av staden och landstinget. Sådant beslut skall underställas Konungen, som efter vederbörandes hörande bestämmer tiden för inträdet samt meddelar de övriga föreskrifter, som för beslutets genomförande äro erforderliga.

De motiv, som vid 1862 års landstingsförordnings tillkomst anfördes för en särställning för de större städerna, te sig icke särskilt aktuella med hänsyn till landstingens utveckling till huvudsakligen hälso- och sjukvårdskommuner. Kommunalförfattningssakkunniga anförde i sitt ovannämnda betänkande (s. 72) härvidlag bland annat följande:

De skäl, som sålunda ursprungligen motiverat bestämmelsen om de större städernas särställning och sedermera medverkat till densammas upprätthållande, måste numera i allt väsentligt anses hava bortfallit i vad angår stadssamhälle, som ännu icke uppnått, men hädanefter uppnår den folkmängdssiffra, som enligt gällande lag medför dess utträde ur landsting. Ty i den mån landstingsförvaltningen utvecklats och utsträckt över nya områden, kan om densamma med allt mindre fog sägas, att den tillgodoser landsbygdens speciella behov i större omfattning än städernas. Endast i jämförelsevis ringa omfattning är landstingens verksamhet i vår tid av den art, att den kommer uteslutande landsbygden till godo.

1940 års ovan berörda ändring av landstingslagen tillkom efter riksdagsmotioner (I: 3 och likalydande II: 14), vari efter en historik påtalades olägenheterna av stads utträde ur landsting och vidare anfördes följande:

I och med utträdet ur landstinget skulle staden för övrigt icke bliva helt fristående i förhållande till landstinget, utan ett samarbete dem emellan bleve alltjämt erforderligt för sjukvårdens tillgodoseende. Erfarenheterna från de båda städer, som senast utträtt ur landsting, Gävle och Hälsingborg, ha nämligen givit vid handen, att ett sådant samarbete är oundgängligen nödvändigt. Det synes under sådana förhållanden lämpligast, att staden kvarbliver under landstinget, ty därigenom undvikas att tillskapa särskilda samarbetsformer, vilka ofta bliva invecklade och tungrodda.

I Svenska landstingsförbundets styrelses yttrande över motionerna uttalades avslutningsvis följande, som i detta sammanhang synes ha särskilt intresse:

Med hänsyn till vad i motionerna och här ovan anförts anser styrelsen riktigast, att städer hädanefter icke medgivas rätt att utträda ur landsting. Framhållas må i detta sammanhang, att vissa av de städer, som redan utträtt ur landsting, icke äro tillräckligt bärkraftiga för att omhänderhava de betydelsefulla och alltmer ekonomiskt betungande sjukvårdsuppgifterna. Men då organisationen av dessa — ofta i samarbete med det omgivande landstinget — utbyggts, saknar styrelsen för närvarande anledning att påyrka någon förändring.

Omfattningen av ett »storlandsting» i Stockholms-regionen.

Om Stockholms stad och Stockholms läns landsting skulle sammanföras till ett landstingsområde, uppkommer som ovan anförts helt naturligt frågan,

om icke vissa delar av det nuvarande Stockholms län borde överföras till angränsande län, så att landstingets område i stort sett begränsades till vad som kan anses höra till eller höra samman med Stor-Stockholm. Till ledning för bedömande av hithörande frågor må först hänvisas till nedanstående tablå med vissa uppgifter angående folkmängd och skatteunderlag i länets olika delar.

Folkmängd och skatteunderlag i Stockholms län.

(Uppgifterna ha hämtats ur Årsbok för Sveriges kommuner 1946).

	Folkmängd 1/1 1946	Skattekoronor enl. 1945 års taxering	Skattekoronor per inv.
<i>Norra Roslags domsaga</i>	28 153	281 816	10,01
Frösåkers härad (landsbygden)	9 933	82 531	
Öregrund och Östhammar	2 560	36 205	
Närdinghundra härad	7 094	62 756	
Väddö och Häverö skeppslag	8 566	100 324	
<i>Mellersta Roslags domsaga</i>	17 925	163 388	9,11
Bro och Vätö skeppslag	3 310	27 034	
Lyhundra härad	3 867	31 030	
Frötuna och Länna skeppslag	6 201	52 417	
Sjuhundra härad	4 547	52 907	
<i>Stockholms läns västra domsaga</i>	20 801	241 560	11,61
Långhundra härad	3 972	35 566	10,27
Ärlinghundra härad	6 575	73 927	
Seminghundra härad	3 139	31 022	
Vallentuna härad	7 115	101 045	14,20
<i>Södra Roslags domsaga</i>	90 426	2 002 817	22,15
Åkers skeppslag	5 956	74 005	
Värmdö skeppslag	11 812	199 453	
Danderyds skeppslag (landsbygden)	18 778	417 657	
Solna, Djursholm och Lidingö	53 880	1 311 702	
<i>Sollentuna och Färentuna domsaga</i>	59 122	1 156 233	19,56
Sollentuna härad	37 849	707 121	
Färentuna härad (landsbygden)	6 587	117 393	
Sundbyberg	14 686	331 719	
<i>Södertörns domsaga</i>	73 546	1 414 788	19,24
Svartlösa härad	42 204	908 117	
Öknebo härad	8 534	121 274	
Sotholms härad (landsbygden)	15 921	238 200	
Nynäshamn	6 887	147 197	
<i>Magistratsstäderna</i>	31 088	615 025	19,78
Södertälje	20 866	427 403	20,48
Vaxholm	2 973	65 212	21,93
Norrtälje	5 807	89 174	15,36
Sigtuna	1 442	33 236	23,05
Hela länet	321 061	5 875 627	18,30

Om länet skall uppdelas, torde det vara önskvärt att såvitt möjligt den judiciella indelningen följes. Emellertid torde i samband med den nya kommunindelningen vissa jämkningar komma att företagas även i den judiciella indelningen. En mindre avvikelse från indelningen i jurisdiktionsområden torde därför icke behöva möta något avgörande hinder, om en sådan befinnes ändamålsenlig för avgränsningen av landstingsområdet. Nämnas kan i detta sammanhang att under förarbeterna för den nya kommunindelningen ifrågasatts att några kommuner inom Stockholms län skulle överföras till Uppsala län. Att vid en uppdelning av länet de båda nordligaste domsagorna, Norra och Mellersta Roslags domsagor, böra föras till Uppsala län synes uppenbart. Detsamma gäller staden Norrtälje. Å andra sidan synes lika uppenbart att Södra Roslags, Sollentuna och Färentuna samt Södertörns domsagor åtminstone i huvudsak skola föras till Stockholms-landstinget. Vad angår de båda förstnämnda domsagorna torde ingen tvekan råda, särskilt om i samband med den nya kommunindelningen Riala och Roslags-Kulla kommuner överfördes till Mellersta Roslags domsaga. Beträffande Södertörns domsaga synes en överflyttning till Södermanlands län och Nyköpings domsaga av Öknebo härad ligga nära till hands, särskilt om Östertälje och Tveta kommuner vid den nya kommunindelningen införlivas med Södertälje stad, vilken å sin sida liksom Vaxholm bör höra till Stockholms-landstinget. Härefter återstå Stockholms läns västra domsaga och Sigtuna stad. Otvivelaktigt kunna staden och huvudparten av domsagan knappast anses höra till det egentliga Stor-Stockholm, men i fråga om Vallentuna härad synas vissa skäl tala för att det medtages i ett Stockholms-landsting. Om med hänsyn till domsagoindelningen inga avgörande hinder resa sig häremot, torde sålunda av Stockholms läns västra domsaga Sigtuna stad samt Långhundra, Ärlinghundra och Seminghundra härader böra överföras till Uppsala län.

Av de förut lämnade statistiska uppgifterna framgår att invånarantalet i Norra och Mellersta Roslags domsagor samt Stockholms läns västra domsaga utom Vallentuna härad ävensom i Norrtälje och Sigtuna städer är respektive 28 153, 17 925, 13 686, 5 807 och 1 442 eller tillhoppa 67 013. Antalet skatte-kronor är respektive 281 816, 163 388, 140 515, 89 174 och 33 236 eller tillhoppa 708 129. Per invånare uppgår antalet skatte-kronor till respektive 10,01, 9,11, 10,27, 15,36 och 23,05 samt i genomsnitt för alla områdena tillsammans till 10,57. Öknebo härad (utom Östertälje och Tveta kommuner) har 6 000 invånare och 75 873 skatte-kronor eller 12,65 skatte-kronor per invånare.

Till jämförelse kan nämnas att återstoden av länet har 248 048 invånare och 5 091 625 skatte-kronor, d. v. s. 25,27 skatte-kronor per invånare. Den genomsnittliga skatte-kraften är sålunda i de för överflyttning till Uppsala län ifrågakommande delarna av länet blott obetydligt mer än två femtedelar av skatteunderlaget per invånare i länets återstod och icke mycket mer än hälften av hela länets (18,30). Det är tydligen icke obefogat att tala om det norra området som den fattigare delen av länet.

Då Stockholms stad vid årsskiftet 1945/46 räknade 671 601 invånare,

skulle en total sammanslagning av stad och län ge en folkmängdssiffra av 992 662. Ett avskiljande av de ovan angivna norra delarna jämte Öknebo härad utom Östertälje och Tveta kommuner skulle minska denna siffra med 73 013 till 919 649, vilken minskning uppenbarligen är betydelselös för områdets administration. Ur folkmängdssynpunkt torde sålunda den ifrågasatta uppdelningen icke vara erforderlig men ej heller möta något hinder.

Då den ifrågasatta uppdelningen huvudsakligen avser en överflyttning av de norra delarna av Stockholms län till Uppsala län, torde några uppgifter om detta län böra lämnas. Uppsala län är med sina 146 365 invånare det till folkmängden näst minsta fastlandslänet (endast Jämtlands län har mindre folkmängd). Att till detta överföra en del av Stockholms län med 67 013 invånare, varigenom länets folkmängd skulle stiga till 213 378 invånare, torde sålunda icke i och för sig möta några olägenheter med hänsyn till vare sig länsstyrelsens eller landstingets arbete.

Antalet skattekronor i Uppsala län uppgår till 2 279 322, vilket utgör 15,57 per invånare. Med hänsyn till att skattekraften i den till överflyttning ifrågasatta delen av Stockholms län icke uppgår till mer än 10,57 skattekronor per invånare eller 67,88 % av antalet skattekronor per invånare i Uppsala län, synes det icke sannolikt, att Uppsala läns landsting skulle hälsa den ifrågasatta överflyttningen med någon större entusiasm. En eventuell överflyttning av Öknebo härad till Södermanlands län torde däremot icke vara av sådan storleksordning, att den behöver vålla några nämnvärda svårigheter.

I detta sammanhang kan vidare nämnas att antalet skattekronor i Stockholms stad enligt 1945 års taxering uppgick till 21 319 672, d. v. s. 31,74 skattekronor för var och en av de 671 601 invånarna den 1 januari 1946. Ett Stockholms-landsting med ovan angiven omfattning skulle alltså ha haft 919 649 invånare den 1 januari 1946 och enligt 1945 års taxering 26 411 297 skattekronor eller 28,72 skattekronor per invånare.

Vid ett bedömande av frågan om en uppdelning av länet erbjuda vissa uppgifter i *motion I:78 vid 1945 års riksdag* åtskilligt intresse. I denna motion har redogjorts för en undersökning belysande »den nuvarande gestaltningen av befolkningens och näringslivets status i Roslagen ävensom utvecklingsgången sedan ett antal år tillbaka». Det undersökta området utgöres av nordöstra Upplands kusttrakter och de närmast innanför liggande områdena, närmare bestämt av Uppsala län Olands härad samt av Stockholms län staden Norrtälje, Långhundra härad av Stockholms läns västra domsaga och i övrigt huvudsakligen Norra och Mellersta Roslags domsagor. Av en tabell över befolkningsutvecklingen i området 1805—1940 framgår bland annat att antalet invånare på landsbygden, vilket ökat fram till 1890, sedan avtagit med sådan hastighet, att det 1940 låg något under 1805 års nivå. Den totala folkmängden har ökat fram till 1920 men har sedan minskat ganska hastigt. 1940 års siffra är obetydligt högre än 1870 års. Efter en undersökning av områdets näringsliv anföres sammanfattningsvis att både befolknings- och näringsutvecklingen råkat i ett ogynnsamt läge. Aldersfördelnin-

gen är sådan, att en fortsatt avfolkning måste väntas. Beträffande områdets landsbygdsdel framhålles att »det är troligt att nästa föräldrageneration blir endast hälften så stor som den nuvarande». Även i städerna och övriga tätorter anges de nuvarande förhållandena peka mot en oroväckande framtida folkminskning.

Det torde sålunda få anses klart, att den norra länsdelens ekonomiska förhållanden nu äro och för överskådlig framtid komma att vara ett starkt skäl mot att denna länsdel avskiljes från det övriga landstingsområdet för att tillföras Uppsala läns landsting.

För att få en föreställning om huruvida de ifrågavarande norra delarna av Stockholms län i näringsgeografiskt hänseende ha närmare anknytning till Uppsala än till Stockholm har det ansetts lämpligt att även undersöka *persontrafiken på järnvägarna* inom ifrågavarande område för att konstatera, i vad mån resorna gå huvudsakligen till Stockholm eller till Uppsala. Från Stockholm—Roslagens järnvägar ha därför införskaffats upplysningar angående antalet lösta biljetter från vissa järnvägsstationer respektive järnvägssträckor under månaderna december 1943 och januari 1944 samt juni och juli 1944. Uppgifterna ha sammanställts i nedanstående tabell. I tabellen har medtagits även den del av Stockholm—Roslagens järnvägar, som passerar genom Uppsala län. För tydlighets skull bör nämnas att sträckorna Moga—Löt och Selknä—Årsta ingå i banan Faringe—Uppsala. I tabellen

Antal lösta järnvägsbiljetter från vissa stationer eller sträckor på Roslagsbanan till Stockholm och Uppsala.

Från järnvägsstation eller -sträcka	Till Stockholm					Till Uppsala					Dec. 1913 samt jan., juni och juli 1914			
	1943		1944			S:a	1943		1944			S:a	Till Stock- holm	Till Upp- sala
	dec.	jan.	juni	juli	dec.		jan.	juni	juli					
Rimbo	1 182	545	1 004	1 266	3 997	98	83	127	125	433	1 812	215		
Finsta—Norrtälje	2 552	2 392	3 543	4 968	13 455	394	298	614	803	2 109	5 875	607		
Rimbo—Hallstavik (1913 —14 Rimbo—Häverö- sund)	1 242	1 015	1 529	1 936	5 722	236	170	264	436	1 106	3 649	461		
Ekebyholm—Faringe ..	345	238	315	343	1 241	697	485	626	837	2 645	1 306	3 310		
Moga—Löt	6	5	30	12	53	¹ 1 509	¹ 1 460	¹ 1 537	¹ 1 759	¹ 6 265	455	4 909		
Harg—Hargshamn	68	59	101	162	390	51	40	77	126	294	—	—		
Öregrund	172	152	217	513	1 054	69	64	109	180	422	—	—		
Östhammar	173	154	180	277	784	82	104	83	118	387	—	—		
	5 740	4 560	6 919	9 477	26 696	3 136	2 704	3 437	4 384	13 661	13 097	9 502		
<i>Uppsala län.</i>														
Selknä—Årsta	0	1	3	0	4	¹ 1 880	¹ 2 045	¹ 2 001	¹ 2 075	¹ 8 001	—	—		
Edinge—Vettsta	140	111	139	204	594	635	522	669	651	2 477	—	—		
Gimo	220	135	169	266	790	390	350	384	569	1 693	—	—		

¹ Inkl. resande å månadsbiljetter.

ha upptagits även vissa siffror från 1914 års utredning (se nedan). Av tabellen framgår att Stockholms läns Roslags-del reser till Stockholm, om man bortser från sträckan Rimbo—Faringe—Löt(-Uppsala), där redan strax efter Rimbo resorna gå till Uppsala i större utsträckning än till Stockholm. Emellertid gå resorna i hela kustområdet övervägande till Stockholm, och detta gäller icke minst områdets nordligaste del. Denna trafikundersökning torde sålunda få anses visa, att den norra länsdelen har större samhörighet med Stockholm än med Uppsala och att alltså även ur ifrågakvarande synpunkt skäl tala emot att denna länsdel avskiljes och föres till Uppsala län.

Det synes vara av intresse att i detta sammanhang återge delar av en *tidigare verkställd utredning angående Stockholms läns upphörande som administrativ enhet*. Ursprunget var en motion vid 1908 års riksdag vari anfördes, att det givetvis endast vore en tidsfråga, när Stockholms omgivning kommer att i administrativt hänseende sammanslås med staden, samt att det därefter bleve än oegentligare än vad redan vore fallet att bibehålla ett Stockholms län, bestående av två från varandra avskilda delar, av vilka Upplands-delen helt naturligt borde sammanslås med Uppsala län och Södermanlands-delen med Södermanlands län. Den utredning riksdagen i anslutning till denna motion begärde verkställdes av Kungl. Maj:ts befallningshavande i Stockholms län och avlämnades med skrivelse den 31 oktober 1914. Utredningen finnes så gott som ordagrant intagen i 1919 års statsverksproposition, sjätte huvudtiteln, s. 36 o. f. Här följer ett förkortat referat.

I utredningen lämnas först en utförlig *historik* av vilken bland annat framgår, att nuvarande Stockholms och Uppsala län under åren 1634—1640 bildade ett landshövdingedöme, att de år 1640 delades i två landshövdingedömen, varvid bland annat Frösåkers och Närke och Hundra härad fördes till Uppsala län, samt att därefter åtskilliga ändringar företogs, tills de båda länen år 1720 erhöilo sitt nuvarande omfång. Frågan om uppdelning av Stockholms län mellan Uppsala och Södermanlands län vilade därefter i 150 år, tills den återupptogs i två motioner vid 1870 års riksdag vilka emellertid föllo. Så blev till följd av kamrarnas skiljaktiga beslut även fallet med en motion vid 1904 års riksdag.

Utredningen redogör därefter för *Stockholms stads inkorporeringsplaner*. Stadsfullmäktige beslöte den 23 mars 1908, att med staden borde införlivas Nacka, Brännkyrka, Lidingö, Solna och Bromma socknar med Sundbybergs köping. Sedan Brännkyrka kommun med 1913 års ingång införlivats med Stockholm, synes man i Stockholm ha ansett, att övriga inkorporeringsplaner icke borde genomföras brådstörtat. I drätselnämndens första avdelningsyttrande rörande Bromma kommuns inkorporering, vari gavs uttryck för en viss betänksamhet mot att gå fram alltför snabbt, uttalades bland annat följande: Det är ju ock icke uteslutet, att framtiden skall medgiva en smidigare form för kommunal sammanslutning än den hittills anlitade, en form, som medgiver ett ordnande enligt lokala betingelser av vissa angelägenheter men bringar under enhetlig ledning de gemensamma intressen, som sådant på

kalla. I detta sammanhang erinras i utredningen om att en nyligen (5/12 1913) tillsatt kommitté (kommunala nybildningskommittén) fått i uppdrag bland annat att verkställa en allsidig utredning rörande anvisande av friare former än de då befintliga för sammanslutning mellan olika kommuner eller delar av kommuner för tillgodoseende av ett eller flera gemensamma kommunala behov i fråga om möjligheten att för viss ort inom lands- eller stadskommuns område träffa särskilda anordningar för vissa kommunala angelägenheter.

Beträffande *riktlinjerna för den anbefallda utredningen* om indragning av Stockholms län anföres härefter att olika utvägar äro tänkbara. Först och främst måste undersökas möjligheten att dela upp länet på Uppsala och Södermanlands län. Denna utväg medgäve olika alternativ alltefter residensstädernas förläggning. »Ett annat delningsprojekt, som måste undersökas, är förslaget att dela Stockholms län på det sättet, att hela Södertörn med Öknebo härad samt vissa kommuner norr om Stockholm lades under överståthållardömet utan inkorporering med huvudstaden och att återstoden av den norra länsdelen förflyttades till Uppsala län. Slutligen måste en fullständig undersökning omfatta även den utredningen, huruvida Stockholms län kan utan delning förlora sin ställning såsom administrativ enhet genom att sammanslås med Uppsala län eller Södermanlands län eller med Stockholms överståthållardöme, det sista dock knappast i vidare mån än att överståthållaren tillika blir landshövding i Stockholms län.»

I utredningen redogöres sedan för de undersökningar, som gjorts rörande möjligheten att *dela länet mellan Uppsala och Södermanlands län*. Stockholms läns folkmängdsförhållanden, areal och geografiska läge, sjökommunikationer, järnvägskommunikationer och handelsområden undersökas. Det är i detta sammanhang vissa av de ovan anförda siffrorna för försålda järnvägsbiljetter meddelas. Samtidigt lämnas en del siffror angående försändningen av lantmannaprodukter till Stockholm och till Uppsala, vilka utvisa att sändningarna äro större till Stockholm även från de stationer, där Uppsala dominerar persontrafiken. Beträffande handelsområden uppräknas några få socknar, som helt eller (de flesta) delvis kunna räknas till Uppsala stads handelsområde. »En kännare av affärsförhållandena i nordligare delarna av länet har framhållit, att invånarna inom de nordligaste socknarna besöka Uppsala endast en gång om året, nämligen vid distings marknad i februari, då de särskilt tillhandla sig utsädesfrö.»

Utredningen sammanfattas beträffande ekonomiska förhållanden på följande sätt:

Den lämnade utredningen giver vid handen, att Stockholm är medelpunkten för näringslivet inom Stockholms län, den punkt till vilken kommunikationslederna sammanlöpa och till vilken man kan färdas från betydande delar av länet med möjlighet att efter utträttade ärenden åter vända hem samma dag. Det är också utrett, att Uppsala spelar rollen av ekonomisk medelpunkt för några jämförelsevis få kommuner inom Stockholms län och att Nyköping i detta hänseende icke har någon betydelse alls för någon enda kommun i Stockholms län. Den frågan fram-

ställer sig då, om det vid sådant förhållande går för sig att för hela det norra länet flytta dess länsstyrelses säte från Stockholm till Uppsala och för den södra delen till Nyköping. Det måste härvid först och främst fasthållas, att det ekonomiska sambandet mellan Stockholms läns jordbrukande eller fiskande befolkning och huvudstaden icke ändrar sig därför att den administrativa centralpunkten flyttas bort till annan plats. Alla kommunikationsmedel inom länet komma allt fortfarande att söka sig mot Stockholm. Länsinvånarnas affärsresor komma också framgent att gå till huvudstaden. Frågan blir helt enkelt den, om man kan förlägga residensen åt andra håll och således skilja länsbornas resor till affärscentrum från deras resor till det administrativa centrum. Motionären berättade vid debatten i andra kammaren år 1904, att det dåmera icke alls förekomme i samma utsträckning som 25 år tidigare, att länsinvånarna personligen hänvände sig till länsstyrelserna med sina andraganden, utan ville de kommunicera med länsstyrelsen, gjorde de det skriftligen. Detta skulle vara en följd av den stigande folkupplysningen. Det är svårt för Kungl. Maj:ts befallningshavande att skaffa sig någon klar bild av hur det förhöll sig med besöken hos länsstyrelsen på 1870-talet. Förmodligen hade redan då väsentligen upphört sådana besök hos länsstyrelsen, som omförmålas i § 46 i landshövdinginstruktionen och vid vilka länets invånare skulle kunna på en och samma dag personligen ingiva ansökningar och besvär och avvakta beslut däröver utan att hindras av avgående poster eller andra brådskande göromål. I övrigt är befallningshavanden av den bestämda uppfattning, att under den tid, som kan över-skådas, de personliga besöken hos länsstyrelsen tilltagit i stället för att avtaga, helt naturligt beroende på att kommunikationerna så avsevärt förbättrats och blivit billigare samt därjämte därpå att vissa ärenden, som ofta påkalla personliga besök, så betydligt ökats i antal, t. ex. jordavsöndringsärenden och byggnadsärenden samt åtskilliga slag av utsökningsärenden.

Lättheten att skriftligen hänvända sig till länsstyrelsen samt de hos länsstyrelsen anställda kommissionärerna möjliggör visserligen i många fall för länsborna att undvika personliga besök; men i många fall är det en mycket stor lättnad både för allmänheten och länsstyrelsen, att muntliga överläggningar om ärendena kunna äga rum utan att därav förorsakas allmänheten alltför stora resekostnader.

Under en vecka i februari 1909 lät länsstyrelsen anteckna alla personer från länet, som besökte länsstyrelsens olika expeditioner. Antalet blev 163, men då många personer givetvis besökt flera expeditioner, torde man kunna inskränka sig till att taga hänsyn till dem, som hade ärenden till landskansliets supplikdiarium. Dessa voro 54. Det minsta antalet personer från länet, som besöka länsstyrelsen, skulle således vara 9 per vardag. Även detta uppenbarligen för låga antal skulle betyda 2 700 besökande från länet per år.

Nu kommer härtil, att länets invånare besöka icke blott länsstyrelsen i residensstaden. De söka där även personligen förste provinsialläkaren, länsveterinären, domänintendenten, förste lantmätaren, lantbruksingenjören, länsjägmästaren, distriktschefen i väg- och vattenbyggnadsdistriktet och dennes närmaste man samt vidare landstingets och hushållningssällskapets expeditioner ävensom de åtskilliga kommittéer, som åt landstinget eller hushållningssällskapet verkställa utdelning av anslag och fullgöra andra uppdrag, och slutligen länets brandstodsbolag och sparbank. När besök hos alla dessa kunna avpassas, så att de sammanfalla med resor för ekonomiska ändamål, bliva de icke hindrade och behöva icke inställas för kostnadens skull. Flyttas alla dessa centrala myndigheter, länskorporationer och länet berörande verk bort från det ekonomiska centrum, bliva besöken tidsödande och dyrbara och alltså oftast inställda till given skada för länet och dess invånare. Det är därför praktiskt taget omöjligt att omreglera Stockholms län på det sätt, att huvuddelar av länet förläggas till andra län med residensstäder på större eller mindre avstånd från huvudstaden. Man kan icke beröva länsborna möjligheten att fullt utnyttja den särställning de intaga såsom inbyggare i ett län, som på alla sidor omgiver landets administrativa huvudstad och största affärsstad.

Detta är i själva verket själva medelpunkten i hela denna fråga om förändrad länsindelning, vad Stockholms län beträffar. De allra flesta inkomna yttrandena sysselsätta sig just med denna punkt, och yrkandena gå i det väsentliga ut just på att få behålla länets ekonomiska medelpunkt jämväl såsom administrativt centrum.

Opinionen inom länet var »i sällsynt grad enhällig» mot en uppdelning. Landsting, hushållningssällskap, städer och alla landskommuner utom sju avstyrkte delning. De sju voro Husby—Ärlinghundra, Almunge, Knivsta, Faringe, Frötuna och två kommuner i Öknebo härad.

I utredningen anföras därefter administrativa synpunkter berörande länsstyrelsens eget arbete, vilka här lämnas åsido liksom behandlingen av frågan om statsverkets besparingar genom en delning.

Resultatet av utredningen angående alternativet uppdelning av länet på Uppsala och Södermanlands län med dess olika varianter beträffande residensstädernas förläggning blir att tanken avvisas, i sista hand med hänsyn till att det utvidgade Uppsala län skulle bli för stort och arbetstyngt.

Beträffande det andra av de föreslagna alternativen, nämligen att lägga hela *Södertörn med Öknebo härad jämte vissa kommuner norr om Stockholm under överståthållardömet* utan inkorporering med Stockholms stad samt *återstoden av den norra länsdelen till Uppsala län* anføres följande.

Den naturligaste delningen av norra länsdelen skulle då bli den, att till Uppsala län förlades Norra Roslags fögderi, bestående av Frösåkers härad och Nordinghundra härad samt Vaddö och Häverö skeppslag om tillsammans 30 490 invånare, städerna Östhammar med 853 invånare och Öregrund med 1 148 invånare samt vidare Stockholms läns västra fögderi, bestående av Långhundra, Ärlinghundra, Seminghundra och Vallentuna härader om tillsammans 21 241 invånare ävensom Sigtuna stad med 623 invånare, således i allt 54 355 invånare. Tillsammans med Uppsala läns nuvarande 130 404 invånare skulle då antalet invånare i det utvidgade Uppsala län utgöra 184 759, vilket antal icke går upp till det förut angivna medeltalet för rikets 24 län, 219 021, ej heller till medeltalet för 20 län, 201 899. Detta skulle alltså kunna gå för sig, om det icke återigen gällde att, mot energiska protester, beröva i det närmaste 50 000 invånare i Stockholms län fördelen av att hava Stockholm till residensstad. De kommuner inom västra fögderiet och Norra Roslags fögderi, som icke protesterat mot överflyttningen till Uppsala län, hava följande folkmängd:

Knivsta	1 180
Husby-Ärlinghundra	931
Almunge	2 347
Faringe	877
	<hr/>
	tillsammans 5 335

Otvivelaktigt blir det mycket svårt att lägga den återstående delen av Stockholms län med dess 167 691 invånare under Stockholms överståthållardöme. Överståthållarämbetet och en länsstyrelse utöva i mångt och mycket enahanda funktioner. Men därutöver har överståthållarämbetet att fullgöra åtskilligt beträffande Stockholms stad, som för andra städer i riket åligger magistrat. Att till Stockholms överståthållardöme förlägga en större del av Stockholms län, än som rimligen kan inkorporeras med Stockholms stad, innebär därför något helt annat och mera invecklat än det förhållandet att t. ex. Göteborgs stad ingår i Göteborgs och Bohus län eller Malmö stad i Malmöhus län. Utan betydlig omorganisation kan därför en större del av Stockholms län icke läggas till överståthållardömet på det sätt, att

en verklig sammansmältning av länsstyrelsen och överståthållarämbetet vidtages. Och sker icke en sådan sammansmältning, uppkommer tydligen icke den avsedda besparingen i någon avsevärd mån, helst Uppsala län påtagligen icke kan ökas i här avsedd mån utan ökning jämväl i dess länsstyrelses arbetskrafter. För övrigt gäller nog här detsamma, som förut är betonat, nämligen att, där fullt arbete råder på alla händer å ömse sidor, står icke mycket att vinna i lönebesparing genom sammanslagning. För den i överståthållardömet ingående landsdelen skulle fortfarande erfordras landsting, bland annat för fullgörande av val av ledamöter i riksdagens första kammare, ävensom hushållningssällskap för de ekonomiska intressena.

Kungl. Maj:ts befallningshavande måste för sin del uttala, att det icke under nuvarande organisation av överståthållarämbetet är möjligt att dela upp Stockholms län mellan överståthållardömet och Uppsala län.

Slutligen behandlas det tredje alternativet, nämligen *sammanslagning av länet i dess helhet med Uppsala län eller med Södermanlands län eller med överståthållardömet*. I sistnämnda avseende uttalas följande:

En sammanslagning av Stockholms län och överståthållardömet kan icke rimligen tänkas på annat sätt, än att överståthållaren skulle tillika vara landshövding i Stockholms län men länsstyrelsen och överståthållarämbetet i övrigt bibehållas alldeles skilda från varandra. Den besparing för statsverket, som härigenom skulle stå att vinna, är uppenbarligen föga avsevärd. En personlig förening av de båda ämbetena har förr vid några tillfällen och vanligen endast för kort tid gått för sig och skulle väl även nu kunna tänkas för någon kortare tid; men såsom fast organisation skulle en sådan anordning omöjligligen kunna tillfredsställa varken staden eller länet eller den man, som skulle hava att fullgöra den dubbla funktionen.

I yttrande i ärendet anförde sedermera överståthållarämbetet bland annat följande:

Det har, såvitt överståthållarämbetet har sig bekant, icke från något håll påståtts, att en sammanslagning i administrativt hänseende av Stockholms stad med Stockholms län eller större delen därav skulle för huvudstaden och dess invånare medföra någon direkt fördel. Då icke heller överståthållarämbetet kan finna, att så skulle bliva förhållandet, synes detta vara anledning nog för ämbetet att motsätta sig de framkastade förslagen.

Icke heller åt Stockholms län torde en sådan sammanslagning kunna bereda något gagn. Endast under den förutsättningen synes från länets sida åtgärden kunna förordas, att annan utväg ej står öppen att fortfarande få hava länsstyrelsen förlagd till huvudstaden; ty att detta för länet är av största betydelse har enligt överståthållarämbetets mening Kungl. Maj:ts befallningshavande i sitt utlåtande på ett övertygande sätt visat.

Det enda egentliga motivet för sammanslagningen skulle således vara den besparing för statsverket, som därigenom förmenas skola uppstå. Under ärendets fortgång hava dock några synpunkter framkommit, som torde vara förtjänta av uppmärksamhet, ehuru de ej kunna tänkas vara av betydelse för avgörandet. Ämbetet syftar härmed på frågorna om de sanitära förhållandena och polisuppsikten i de talrika samhällen, som under senaste årtionden uppstått i huvudstadens omedelbara närhet. Det synes kunna vara önskvärdt, att i avseende härå huvudstadens högsta administrativa myndighet är i tillfälle att utöva något inflytande även på stadens omgivningar. Betydelsen av en sådan anordning har emellertid väsentligen förminskats genom inkorporeringen med staden av Brännkyrka och Bromma socknar. Bliu inkorporeringen — vad väl icke får anses uteslutet — efter hand utsträckt till motsvarande områden norr om staden och till Lidingön, måste staden i de hänseenden det nu gäller åtminstone för en avsevärd tid framåt anses

hava kommit i en bättre ställning än den, som skulle vinnas enbart genom omgivningarnas förläggande under samma administrativa myndighet som staden. I varje fall kan hänsynen till de sanitära förhållandena och polisuppsikten på intet vis motivera en sammanslagning av Stockholms stad med Stockholms län i dess helhet eller större delen därav.

— — —
 Ehuru överståthållarämbetet på de skäl, som ovan anförts, anser en förening i administrativt hänseende av Stockholms stad och Stockholms län eller större delen därav ej böra komma till stånd, vill ämbetet dock något sysselsätta sig med frågan om och huru en sådan förening skulle kunna tänkas genomförd. Utan vidare kan, såsom Kungl. Maj:ts befallningshavande i Stockholms län redan antytt, förvaltningen av länet icke läggas under överståthållarämbetet. Ämbetets organisation är nämligen väsentligen olika en länsstyrelses. Ämbetets åligganden inom huvudstaden äro även avsevärt skiljaktiga från dem, en länsstyrelse har i förhållande till städer inom länet. Överståthållarämbetet har, jämte de ämbetet såsom Kungl. Maj:ts befallningshavande i huvudstaden tillkommande göromålen, att självt eller genom sina underordnade fullgöra en mängd av de åligganden, som i andra städer utföras av magistraten, dess enskilda medlemmar eller underlydande. Överståthållarämbetet får därigenom till kommunalförvaltningen, utsokningsförfarandet, uppbornds- och polisväsendet en väsentligen annan ställning än Kungl. Maj:ts övriga befallningshavande, likasom även överståthållarämbetet på grund av ordningsstadgan för rikets städer, näringsfrihetsförordningen, förordningen angående eldfarliga oljor och åtskilliga andra författningar har att handlägga ärenden, som eljest icke tillkomma Kungl. Maj:ts befallningshavande.

Å andra sidan förekomma i länen en mängd ärenden, med vilka överståthållarämbetet å sin sida för närvarande icke har att taga någon vidare befattning, företrädesvis sådana, som angå jorden och därmed förenade onera, och även där verksamhetsfältet är detsamma, blir arten av verksamheten lätt väsentligen olika.

Ännu en bestämd skillnad förefinnes mellan överståthållarämbetet och Kungl. Maj:ts övriga befallningshavande. Under det att avlöningen och andra förvaltningskostnader för länsstyrelserna med underlydande i sin helhet bestridas av statsverket, utgår därifrån endast en obetydlig del av kostnaden för överståthållarämbetet och dess underordnade, och betalar staden allt övrigt. Av statens medel göldas sålunda en del av avlöningen till över- och underståthållare samt utgifterna för överståthållarämbetets kansli, men eljest bidrager staten endast med mindre belopp till exekutionsväsendet, polisväsendet och uppborndsverket, varjämte såsom ersättning för indrivningen av resterande kronoutsylder staden årligen uppbar 100 000 kronor.

Det ligger med hänsyn till nu angivna förhållanden i öppen dag, att någon sammanslagning av Stockholms stad och län för närvarande icke kan åvägabringas. Först efter en fullständig utredning och en detaljerad uppgörelse mellan statsverket och staden skulle möjligen en organisation kunna utformas, som lämpade sig för en gemensam förvaltning av de nu skilda områdena. Att detta icke kan bli till gagn för någon av dem är emellertid redan framhållet. Här må till sist endast påpekas den svårighet, som måste bli för chefen över en sådan organisation att behörigen tillgodose de anspråk, som huvudstaden och landsdelen var för sig böra kunna ställa på honom. Måhända kan förvaltningen ordnas så, att denna svårighet blir mindre än den under nuvarande förhållanden skulle vara, alldeles försvinna kan den dock ej.

För egen del får kommittén anföra att, om Stockholms stad och Stockholms läns landsting sammanfördes till ett landstingsområde, ur det nybildade landstingets synpunkt avsevärda fördelar skulle stå att vinna genom ett avskiljande från detta landstingsområde av vissa delar till Uppsala och Söder-

manlands län på ovan angivet sätt. Dessa fördelar skulle framför allt bestå i att landstinget komme att framträda såsom ett organ för de kommuner, som beröras av utvecklingen inom Stor-Stockholm och på grund därav i särskilt hög grad ha gemensamma intressen. En sådan åtgärd skulle med hänsyn till de förändringar i överståthållarämbetets organisation, som numera genomförts eller planeras och för vilka närmare redogöres i Bil. 1, icke ur statsadministrativ synpunkt möta de betänkligheter som tidigare framförts häremot. De mot en överflyttning åberopade olägenheterna för den berörda befolkningen av att nödgas företa sina länsstyrelseresor till en annan ort än den, som utgör befolkningens handelscentrum, torde med nutida förbättrade kommunikationer knappast ha samma tyngd som tidigare. Då kommittén likväl icke anser sig kunna förorda den ifrågasatta överflyttningen, är orsaken i stället huvudsakligen de starka betänkligheter med hänsyn till den norra länsdelens svaga ekonomi, som en överflyttning måste inge ur landstingskommunal synpunkt. För den händelse Stockholms stad skulle förenas med Stockholms läns landsting, bör man därför enligt kommitténs mening räkna med att »storlandstinget» skall omfatta förutom staden hela det nuvarande landstingsområdet.

Ekonomisk uppgörelse vid Stockholms förening med landstinget.

I 3 § 2 mom. landstingslagen finnes som förut nämnts ett stadgande angående stads inträde i landsting, enligt vilket härför erforderliga föreskrifter meddelas av Konungen. En sådan förening av en landstingsfri stad med landsting får anses innebära en sammanslagning av två landstingskommuner till en ny landstingskommun. Vid en sådan sammanslagning bör analogivis tillämpas regeln i 10 § lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. Enligt 10 § skall, då kommun ingår i nybildad kommun, i princip gälla att kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser tillkomma den nybildade kommunen. Det kan här anmärkas, att en sådan princip tillämpades, när vägdistriktindelningen gjordes om år 1934. Departementschefen åberopade då i propositionen (1934: 21, s. 166) till stöd härför uttryckligen 10 § indelningslagen. Från denna huvudregel gjordes i 69 § lagen den 7 juni 1934 om vägdistrikt vissa undantag med tanke på de fall, då vägdistrikt på grund av vetskapen om den nya indelningen missbrukade sin lånerätt eller vanvårdade sina angelägenheter eller eljest under en längre tid fört en oklok ekonomisk politik. Enligt 1946 års lag rörande indelning av riket i borgerliga kommuner skola likaledes indelningslagens uppgörelseprinciper tillämpas med undantag för de fall då kommunen med avsikt utdebiterat för låg skatt eller förbrukat tillgångar. Dylika undantagsfall få emellertid antagas icke ha någon aktualitet i detta sammanhang.

Beträffande det nuvarande landstinget erfordras i stort sett inga särskilda utredningar för att angivna princip skall kunna tillämpas. Landstingets

alla tillgångar och skulder böra såsom regel i befintligt skick övertagas av storlandstinget. Beträffande Stockholms stad erfordras emellertid vissa utredningar. Dessa skola gå ut på att förrätta boskillnad mellan staden som landstingskommun och staden som primärkommun. De tillgångar och skulder eller andra förbindelser staden har såsom landstingskommun böra utan lösen eller ersättning övertagas av storlandstinget. Allt under förutsättning att icke särskilda förhållanden påkalla en annan lösning.

Med ledning av en inom kommittén utarbetad översikt över de uppgifter, som skola eller kunna och i sistnämnda fall bruka ombesörjas av landsting, har kommittén verkställt en utförlig utredning angående de av Stockholms tillgångar och skulder, som borde övertagas av ett Stockholms-landsting, samt angående de poster i stadens budget, som borde överföras till landstingets stat. Dessa utredningar skola i det följande summariskt refereras.

Ett nybildat Stockholms-landstings tillgångar och skulder.

För att exakt avgöra vilka av Stockholms stads anläggningar som böra överflyttas till ett nybildat Stockholms-landsting fordras uppenbarligen ytterst detaljerade undersökningar, som näppeligen böra företagas under annan förutsättning än att det är avgjort, att en sammanslagning verkligen kommer till stånd. De resultat kommitténs utredning givit böra följaktligen anses som preliminära; de åsyfta endast att giva en ungefärlig bild av hur en uppdelning av stadens tillgångar och skulder kommer att te sig. Samtliga utredningar avse år 1944.

Med denna reservation kunna kommitténs undersökningar beträffande stadens *tillgångar* summeras så, att till landstinget i princip borde överföras följande stadens inrättningar: sjukhusdirektionens kontor och expeditioner, centrallaboratorier, kroppssjukhus (sinnessjukhusen torde däremot av skäl, som nedan anföras, i princip icke böra överföras till landstinget), konvalescenthem, fristående polikliniker och mödravårdscentraler, centralhemmet i Knivsta (för lättskötta sinnessjuka), skolhemmet för astmasjuka, stadens sjuksköterskeskola, centraltvättinrättningen, centraldispensären, rättshjälpsanstalten, vårdhemmet i Stureby, sinnesslöanstalten Årsta, mödrahem, barnhem, barnvårdscentraler, arbetsförmedlingen (om denna icke upphör att i princip vara ett landstingsåliggande), skolan för bildbara sinnesslöa och Slagsta vårdhem (för bildbara sinnesslöa). Dessutom bör på landstinget överflyttas den rätt staden har att disponera av staden icke ägda anläggningar för motsvarande ändamål, t. ex. Karolinska sjukhuset.

Bakom förslaget att vårdhemmet Stureby men icke andra hem för kroniskt sjuka skulle överföras till landstinget ligger en utredning angående den del av stadens anstalter för kroniskt sjuka, som är belagd med i egentlig mening kroniskt sjuka och alltså kan anses fylla ett landstingsändamål. Det har befunnits att denna del svarar ungefär mot Sturebys vårdplatsantal. En del, svarande mot återstående platsantal, har ansetts väsentligen fylla primär-

kommunala ålderdomshemsbehov och sålunda motivera, att övriga hem för kroniskt sjuka kvarbliva hos Stockholms stad.

Beträffande vissa av de i ovanstående uppräknade antydda anstalterna finnas donationsföreskrifter, som kunna tänkas ha betydelse för frågan om möjligheten att överföra anstalterna till landstinget.

De byggnader, i vilka ifrågavarande anstalter äro inrymda, synas, i den mån de ägas av staden, böra överföras till landstinget utom i de fall, då byggnaden endast till en mindre del eller provisoriskt utnyttjas för landstingsändamål.

I vilken utsträckning och med vad slags rätt den mark, där byggnaderna äro belägna, skall överföras till landstinget kan tydligen diskuteras. En gaturerlingsfastighet, som inom kort erfordras för en gaturerling, torde icke böra överföras. För övriga fall synes det svårt att uppdraga bestämda riktlinjer. I princip torde det avgörande dock böra vara, huruvida marken kan anses vara avsedd att för överskådlig tid användas för landstingsändamål eller icke. Den rent formella omständigheten, huruvida staden bokfört marken som tillgång hos vederbörande nämnd eller hos fastighetsnämnden — i detta hänseende tillämpar staden olika principer för olika anläggningar — kan icke gärna få spela någon roll för nu föreliggande avgörande. Oavsett att t. ex. Södersjukhuset är uppfört på mark, som bokförts hos fastighetsnämnden, torde staden sålunda i princip böra överlämna denna mark till landstinget med äganderätt. Å andra sidan har staden otvivelaktigt ett befogat intresse av att icke behöva till landstinget överlämna t. ex. Åsö sjukhusomt, ehuru denna är bokförd som tillgång hos sjukhusdirektionen. Denna tomt bör staden nämligen med fördel kunna utnyttja för annat ändamål när, såsom avsett är, sjukhusdriften nedlägges. I åter andra fall skulle man kanske kunna tänka sig att marken överläts till landstinget med tomträtt eller annan tidsbegränsad dispositionsrätt, t. ex. för tid under vilken marken användes för sitt nuvarande ändamål.

De spörsmål, varom här är fråga, äro tydligen så svårlösta att för varje fall fordras en särskild utredning och sannolikt en uppgörelse mellan parterna, för den händelse frågan om ett Stockholms-landsting skulle bli aktuell. Det samma gäller t. ex. frågan hur man skall förfara med de sjukhus, där både kropps- och sinnessjukvård bedrivs.

Ett Stockholms-landsting finge vidare anses ha rätt till andel i vissa av staden bildade fonder.

Vad härvidlag angår stadens pensionsfonder har kommittén låtit göra vissa utredningar avseende den under sjukhusdirektionen lydande personal, som kan ifrågakomma till överflyttning till landstinget. Dessa beräkningar ha givit till resultat, att av stadens egenpensionsfond om drygt 28 miljoner kronor ungefär 2,26 miljoner kronor borde belöpa på sådan sjukhuspersonal. Av familjepensionsfonden borde ungefär 2,13 miljoner kronor belöpa på samma personal.

Av stadens övriga fonder synes här ifrågakomma bland annat brandförsäkringsfonden. Av dennas inemot 6 miljoner kronor borde omkring 450 000 kronor anses belöpa på anstalter, som skulle överföras till landstinget.

Beträffande förefintliga donationsfonder erfordras särskild utredning för varje fond.

Genom andra av kommittén föranstaltade utredningar har erhållits en åtminstone ungefärlig bild av den andel i Stockholms stads fasta *skulder*, som borde övertagas av landstinget. Då stadens böcker numera icke äro så uppbyggda, att man i varje särskilt fall kan avläsa fördelningen av återstående låneskuld på de olika låneändamålen, ha utredningsresultaten icke heller här kunnat bliva definitiva. En annan reservation som måste göras härrör från det förhållandet, att hänsyn kunnat tagas blott till skulder för sådana anläggningar, som helt eller delvis bokförts som tillgång hos respektive nämnder. Med dessa reservationer kan nämnas att av stadens låneskuld per den 31 december 1944 på landstingsändamål belöpte ungefär 44 miljoner kronor, varav för sjukhusdirektionen 39 1/2 miljoner kronor, för fattigvårdsnämnden 3 miljoner kronor och för barnavårdsnämnden 1 1/2 miljoner kronor.

I detta sammanhang torde böra erinras att landstinget komme att få överta stadens pensionsförpliktelser beträffande sådan personal som överföres från staden.

Slutligen skulle ett Stockholms-landsting ha att övertaga det nuvarande landstingets tillgångar och skulder. Om icke hela det nuvarande länet skulle medtagas i en ny landstingskommun, fordras emellertid en uppdelning av landstingets aktiva och passiva mellan de landsting, som komme att övertaga delar av det nuvarande Stockholms läns landsting.

Utdebiteringsbehovet i ett Stockholms-landsting.

Med ledning av den förut nämnda översikten över landstingens uppgifter har kommittén verkställt vissa utredningar angående storleken av de utgifter och inkomster Stockholms stad kan anses ha haft för landstingsändamål år 1944. Även här gäller naturligtvis att utredningarna icke kunna ge annat än ungefärliga resultat, varför anledning saknas att publicera några detaljerade uppgifter. Vissa upplysningar torde emellertid böra lämnas som kommentar till det resultat vartill kommittén kommit.

Den sinnessjukvård, som Stockholm driver enligt särskilt avtal med staten, har icke ansetts vara något landstingsändamål. Den av staden bedrivna öppna vården av psykiskt sjuka har däremot ansetts böra övertagas av landstinget.

Vad beträffar ett Stockholms-landstings ersättningsskyldighet jämlikt 40—42 §§ fattigvårdslagen för sjuka hemmahörande i Stockholm, är att märka att Stockholms-sjukhusens inkomster av patientavgifter bokföras netto, d. v. s. endast med belopp som verkligen inflyta. Om man räknar med samma inkomstbelopp för landstinget, behöver man alltså icke upptaga någon post

för ersättning jämlikt nyssnämnda lagrum, i vad avser sjuka på stadens egna sjukhus. I stort sett kan denna inkomstpost nämligen redan anses belastad med sådan ersättning. Då stadens sinnessjukvård icke förutsattes överförd till landstinget, skulle emellertid landstinget enligt 40 § fattigvårdslagen ha att ersätta Stockholms fattigvårdssamhälle vissa kostnader för vård åt medelösa sinnessjuka. Hänsyn härtill har tagits vid kommitténs beräkningar. Vad härefter angår de fattiga sjuka från staden, som vårdas på andra anstalter än stadens egna, ha vissa beräkningar gjorts beträffande sinnesslöfallen men icke för övriga fall. Ej heller har någon hänsyn kunnat tagas till att landstinget på grund av 41 § 2 mom. första stycket fattigvårdslagen komme att uttaga viss vårdavgift av Stockholms fattigvårdssamhälle för fattiga kroniskt sjuka, som vårdas på landstingets hem för sådana sjuka.

Av stadens totala bidrag till folkpensioneringen har medtagits den del som motsvarar landstingens andel. Uppgift å dennas storlek har erhållits från pensionsstyrelsen.

Kostnaderna för räntor och amorteringar på stadens lån redovisas i stadens stat i ett sammanhang under »finansförvaltningen». Dessa kostnader fördelas alltså icke på olika styrelser och nämnder efter de ändamål för vilka lånen upptagits. För att få en fullständig överblick över kostnaderna för olika förvaltningsgrenar belastas i stället de olika myndigheterna med dels ränta på allt av dem disponerat kapital, oavsett om detta anskaffats genom lån eller på annat sätt, dels kostnader för avskrivning på fasta anläggningar, likaledes utan hänsyn till huruvida dessa finansierats med amorteringslån eller på annat sätt. Då dessa poster emellertid icke motsvara några aktuella utgifter för skattebetalarna, uppföras motsvarande belopp som inkomst på annat håll i staten. I detta sammanhang äro av intresse blott de belopp som belasta skattebetalarna. I kommitténs utredning ha därför icke medräknats några hos de olika förvaltningsgrenarna bokförda utgifter för ränta och avskrivning. I stället har såsom utgift medtagits ränta och amortering på den del av stadens låneskuld, som enligt vad ovan nämnts befunnits belöpa på landstingsändamål och därför böra övertagas av landstinget.

Stadens pensioneringskostnader redovisas på ett sätt, som liknar bokföringen av lånekostnaderna. För varje befattning har beräknats en formell pensionsavgift, som debiteras vederbörande nämnd. Samma belopp uppföres emellertid som inkomst i staten under en särskild huvudtitel. Som exempel kan nämnas att i stadens utgifter för kroppssjukvården för år 1944 ingå sådana formella pensionsavgifter med ett belopp av 1,5 miljoner kronor, medan de från staden faktiskt utgående pensionerna till hithörande befattningshavare uppgå till blott 870 000 kronor. På grund av dessa förhållanden har även beträffande pensioneringskostnaderna gjorts vissa korrekationer i fråga om de av staden bokförda utgifterna.

Slutligen kan anmärkas att ett runt belopp om 300 000 kronor upptagits som utgift avsedd att motsvara andel i stadens kostnader för allmän förvaltning samt att som inkomst uppförts stadens ersättning för brännvinsförsäljningsmedel.

På antydda grunder har kommittén beräknat stadens utdebiteringsbehov för uppgifter av landstingsnatur under år 1944 till omkring 42,5 miljoner kronor. Då stadens årliga förlust på det debiterade skattebeloppet under en tioårsperiod före år 1944 synes ha varit omkring 5 %, synes man kunna räkna med en sådan avskrivningsprocent. Med iakttagande härav skulle på stadens dåvarande skatteunderlag, 18,36 miljoner skattekröner, ha erfordrats en utdebitering av 2 kronor 44 öre för att täcka nyssnämnda utdebiteringsbehov.

Stockholms läns landsting hade i 1944 års stat beslutat en utdebitering av 2 kronor 50 öre på ett skatteunderlag av 4,82 miljoner skattekröner. Av 1944 års bokslut framgår att 12,06 miljoner kronor debiterats och att avskrivningsprocenten var cirka 3 %.

Av berörda uppgifter framgår att, med iakttagande av angivna särskilda avskrivningsprocenter för stadens och länets skatteunderlag, år 1944 skulle ha erfordrats en utdebitering av 2 kronor 47 öre i ett Stockholms-landsting.

Här ovan har i stora drag utretts vilken skattebelastning som skulle bli följden av att Stockholms stads landstingsuppgifter »i befintligt skick» överfördes på ett nybildat Stockholms-landsting. Ingen hänsyn har alltså tagits till de förändringar en sådan nybildning måste komma att medföra i åtskilliga hänseenden. Ehuru man med visshet kan förutsäga, att sådana förändringar komma att inträda och att de komma att ha, kanske avsevärd, ekonomisk betydelse, synes det vara omöjligt att med någon större grad av tillförlitlighet beräkna *hur stor* ekonomisk betydelse de komma att ha. I det följande komma därför att framföras blott vissa antydningar om den riktning, i vilken förändringarna kunna beräknas verka.

Först och främst torde få hållas för säkert att utvidgningen av sjukvårdsområdet och därmed följande möjligheter att planera sjukvårdens organisation för ett större område måste komma att medföra en rationellare och relativt mindre kostsam organisation samt större möjligheter att tillgodose invånarnas sjukvårdsbehov. För såväl stadens som det nuvarande landstingets sjukvårdsplaner måste de urbaniserade förortskommunerna och planerna på deras eventuella införlivning med Stockholm utgöra ett osäkerhetsmoment, vilket skulle försvinna, om staden och landstinget sammanslogos till en sjukvårdsenhet. Såsom framgår av kap. 4, växer Stor-Stockholms och särskilt förortskommunernas folkmängd snabbt; förortsområdets sjukvårdsbehov måste tillgodoses, och det är högeligen angeläget att de två huvudmännens planer samordnas. Det kan t. ex. ifrågasättas, om det är rationellt att landstinget vid Mörby bygger ut ett centrallasarett med en mängd specialavdelningar, medan Stockholms stads rikt specialiserade sjukvårdsinrättningar äro inom räckhåll några stationshåll därifrån. Sannolikt skulle det vara ändamålsenligare att icke bygga ut landstingets sjukhus på detta sätt utan låta dem ha karaktären av räjongsjukhus och låta stadens anstalter jämte Karolinska sjukhuset ta emot de fall som fordra kvalificerad specialistvård. En sådan tingens ordning skulle lättast åstadkommas, om de båda huvudmännen kunde

ersättas av en enhet som har ansvaret för sjukvårdens utbyggnad och handhavande i övrigt för hela Stor-Stockholms-området.

I detta sammanhang bör observeras det ovissa moment som sinnessjukvården utgör. Det kan icke gärna ifrågakomma, att Stockholms-landstinget skulle ta på sig ansvaret för vården av stadens sinnessjuka under annan förutsättning än att sinnessjukvården överallt överflyttades på landstingen. Lika irrationellt måste det dock anses vara att låta sinnessjukvården vara kvar som en staden åvilande primärkommunal uppgift, samtidigt som all annan sjukvård överflyttas på det nybildade landstinget och staden i samband därmed mister de organ, som nu ha hand om sjukvården. Att staden skulle organisera en särskild sinnessjukhusdirektion förefaller ej heller vidare rationellt. Den rimligaste lösningen synes vara, att staden befriades från sitt åtagande att på vissa villkor handha sinnessjukvård. Denna vård borde i stället övertagas av staten. En dylik förändring skulle i princip kunna tänkas genomförd på så sätt att staden, samtidigt som avtalet med staten upphör att gälla, överlåter sina sinnessjukhus på staten mot att staten övertar ansvaret för personalen och kvarstående låneskuld. Detsamma borde gälla Göteborg och Malmö, om de komme att ingå i landsting. På så sätt komme enhetliga regler att gälla i detta hänseende över hela riket. Anmärkas bör i detta sammanhang att en utredning angående huvudmannaskapet för sinnessjukvården pågår inom medicinalstyrelsen.

En jämförelse mellan platsantalet på landstingets sjukvårdsinrättningar och på stadens ger, som naturligt är, vid handen, att platsantalet i förhållande till folkmängden, vårdplatstätheten, är betydligt större i staden än i länet. Att så är och även i fortsättningen måste bli fallet förefaller tämligen självklart. En sammanslagning av sjukvårdsområdena kommer sannolikt att medföra, att patienter från länet i större utsträckning än hittills söka sig till sjukvårdsanstalterna i staden. På så sätt kommer möjligen en del av utbyggnadsbehovet att överflyttas från billigare länsplatser till de dyrare Stockholms-platserna.

På de nuvarande driftkostnaderna måste sjukvårdsområdenas sammanslagning utöva visst inflytande. Vad först inkomsterna beträffar, äro Stockholms patientavgifter nu högre än länets. Avgifterna böra tydligen vara enhetliga i ett sammanslaget sjukvårdsområde, om icke alla avgifter dessförinnan borttagits. Sammanslagningen borde vidare medföra, att landstinget finge statsbidrag till även den inom Stockholm anordnade distrikts- och dispensärvården och till folktandvården inom staden efter samma grunder som gälla för landstingen. Vad angår utgifterna torde det vara sannolikt, att en sammanslagning komme att åtminstone i någon mån höja det nuvarande landstingets personalkostnader. För åtskilliga sjukvården tillhörande personal-kategorier synes dock utvecklingen gå mot en enhetlig lönesättning för landsting och landstingsfria städer; i den mån en sådan åstadkommes före sammanslagningen torde för dessa kategorier några ökade lönekostnader knappast behöva förekomma efter en sammanslagning särskilt som en viss dyrorts-

gradering av lönerna borde kunna genomföras i Stockholms-landstinget. Det är att märka att en sådan gradering redan nu är i någon mån genomförd inom landstinget. Vad nu sagts synes äga tillämpning även på landstingets pensionstagare.

Stockholms-landstingets organisation.

Den nya landstingskommunens beslutande organ blir *landstinget*. Enligt 8 § 1 mom. landstingslagen skall landstingsområde för val av landstingsmän indelas i valkretsar och skall för varje valkrets oavsett dess folkmängd utses en landstingsman och därutöver efter folkmängden en landstingsman för varje fullt tal av 5 000. I 8 § 2 mom. stadgas bland annat att med vissa angivna undantag skall iakttas, att för varje valkrets komma att utses minst 5 och högst 9 landstingsmän. Såsom ett av dessa undantag (från såväl minimi- som maximibestämmelsen) stadgas i fortsättningen att stad, vars folkmängd utgör minst 15 000, bildar en valkrets. Med tillämpning av detta stadgande skulle Stockholms stad bilda en valkrets inom landstinget och efter folkmängdssiffrorna 31 december 1945 (671 601 invånare) utse $1 + \frac{671\ 601}{5\ 000} = 1 + 134 = 135$ landstingsmän. Till jämförelse kan nämnas, att vid 1946 års landstingsmannaval valdes 67 ledamöter i Stockholms läns landsting. Landstingsmännen från Stockholms stad skulle sålunda få en dominerande ställning inom ett Stockholms-landsting.

Vad ovan sagts gäller under förutsättning av oförändrad tillämpning av landstingslagens nuvarande regler. Om en sammanslagning av Stockholm och Stockholms läns landsting skulle anses lämplig, skulle emellertid säkerligen erfordras en särskild författning för denna landstingskommun, innehållande regler om dess organisation, bland annat i syfte att nedbringa landstingsmännens totala antal. Inom ett Stockholms-landsting skulle, såsom framgår av ovan meddelade siffror, enligt vanliga regler stadens representanter ha en mycket stor övervikt; samtidigt skulle stadens skattskyldiga bära en relativt ännu större andel av det nya landstingets utgifter.

I en särskild författning för Stockholms-landstinget borde vidare finnas stadganden, som tillgodosåge behovet av mer än ett landstingssammanträde om året.

Kommittén har kartlagt förvaltningsorganisationen inom landstinget och, i vad avser uppgifter av landstingskaraktär, inom Stockholms stad. Hur förvaltningsorganisationen inom ett Stockholms-landsting skulle utformas synes likväl böra överlämnas åt landstinget självt att besluta. Kommittén har därför, med visst nedan berört undantag, ansett sig sakna anledning att ingå på detta spörsmål.

Med hänsyn till den stora övervikt Stockholm skulle komma att ha inom landstinget, torde man böra tänka sig särskilda organisatoriska åtgärder för att söka garantera, att det övriga landstingsområdets intressen tillbörligen

tillvaratagas. I detta hänseende skulle kunna ifrågakomma att inrätta ett särskilt råd om t. ex. 7 ledamöter och 7 personliga suppleanter, som landstingets länsrepresentanter ägde välja inom sig med uppgift att bevaka länsdelens behov och med rätt att höras och väcka förslag i förvaltningsutskottet angående länsdelen berörande viktiga frågor.

För att tillgodose länsdelens intressen torde landstingets decentraliserade förvaltning av sjukvårdsanstalterna böra bibehållas. Om direktionerna medgaves tämligen vidsträckt befogenheter, skulle de lokala intressena härigenom kunna tillvaratagas. Vid en sådan lösning kunde antingen lokala direktioner tillsättas även för Stockholms-sjukhusen eller den nuvarande centrala sjukhusdirektionen bibehållas såsom direktion för de i Stockholm belägna centralsjukhusen.

Inom kommittén har framhållits att med hänsyn till den jämförelsevis fria anslagsdisposition, som Stockholms regler för anslag medgiva, olägenheter skulle kunna befaras, om stadens sjukhusförvaltning organiserades i landstingsformer. Kommittén har emellertid ansett, att det icke borde erbjuda några större svårigheter att inom landstingsförvaltningens ram reglera dylika spörsmål.

Slutligen kan måhända i detta sammanhang erinras att en sammanslagning av Stockholms stad och Stockholms läns landsting måste föranleda ändring av bestämmelserna i § 6 riksdagsordningen om val av ledamöter av riksdagens första kammare. Detsamma gäller möjligen vissa andra författningar innehållande föreskrift att landstingen skola välja ledamöter av utomstående nämnder.

Slutsatser.

Såsom kommittén i detta kapitel inledningsvis framhållit, skulle en lösning av Stor-Stockholms-problemet efter »storlandstingslinjen» innebära åt skilliga beaktansvärda fördelar. Den av kommittén lämnade historiken visar också, att de skäl, som ursprungligen motiverade att vissa städer ställdes utanför landstingsindelningen, numera icke kunna anses aktuella. Emellertid skulle genomförandet av en lösning efter »storlandstingslinjen» sannolikt möta mycket avsevärda svårigheter. Sådana torde yppa sig då det blir fråga om att ur sitt organisatoriska sammanhang bryta loss de betydande delar av Stockholms förvaltningsapparat, som skulle behöva överföras till det nya landstinget. Förmodligen skulle det även visa sig svårt att komma fram till en lösning av representationsfrågan, som kunde tillfredsställa båda parter. Med hänsyn till dessa svårigheter har kommittén, såsom i kap. 4 närmare utvecklats, ansett sig böra giva företräde åt alternativet regionkommun.

Övriga landstingsfria städer.

Vad angår andra landstingsfria städer än Stockholm skulle, såsom ovan i detta kapitel framhållits, stadens inträde i landsting knappast utgöra någon

lösning av frågan om samverkan för regionplanering m. m., varemot sådana »storlandsting» skulle vara väl ägnade att lösa föreliggande behov av samverkan i sjukvårdsfrågor. Det måste dessutom framhållas att en expansion från dessa städers sida genom införlivning av kringliggande områden kan komma att bli besvärande för landstingens del. Överhuvud måste risken för sådana inkorporeringar utgöra ett osäkerhetsmoment vid landstingens planering av sina sjukvårdsfrågor. Ett upphävande av dessa städers särställning skulle därför ur denna synpunkt kunna vara av intresse för vederbörande landsting.

För att få en uppfattning om de ekonomiska konsekvenserna av övriga landstingsfria städers inträde i landsting har kommittén låtit verkställa vissa beräkningar angående dessa städers utgifter för landstingsändamål under år 1944. Beräkningarna bygga på uppgifter, som införskaffats från städerna, och ha gjorts efter mönster av den ovan omnämnda utredningen för Stockholms vidkommande. Givetvis måste beräkningarna bli tämligen summariska och förete åtskilliga felkällor, särskilt i avseende å kapitalutgifternas hänförande till olika år. Beräkningarna avse vidare blott ett enda år, och vissa poster måste grundas på mer eller mindre subjektiva uppskattningar. Med dessa reservationer kan nämnas att städernas nettoutgifter för landstingsändamål med vederbörlig hänsyn till skatteavskrivningar befunnits motsvara en utdebitering av omkring 2 kronor per skattekrona. Den av vederbörande landsting år 1943 beslutade utdebiteringen utgjorde i Göteborgs och Bohus län 2 kronor 50 öre, i Malmöhus län 2 kronor 80 öre, i Östergötlands län 2 kronor 60 öre och i Gävleborgs län 3 kronor 50 öre. Med hänsyn till nämnda städers relativt betydande skattekraft komme uppenbarligen deras inträde i landsting att medföra ekonomisk fördel för landstingen och motsvarande nackdel för städerna. Något intresse för ett inträde i landsting torde därför icke föreligga för städernas del.

Då något mera markerat behov av en ändring i denna riktning icke yppats, har kommittén icke heller beträffande övriga landstingsfria städer ansett sig böra framlägga något förslag om deras inträde i landsting. Det kan dock ha sitt intresse att hålla denna utväg i minnet, för den händelse fråga skulle uppkomma om för landstingens ekonomi mera kännbara inkorporeringar med dessa städer.

KAP. 6.

Regionkommunen.

Såsom framhålles i kap. 4 anser kommittén, att det samarbetsbehov, som beträffande regionplanering och annan bebyggelse reglering m. m. föreligger inom Stockholms-regionen och kan aktualiseras annorstädes, bör tillgodoses genom nybildning av en sekundärkommun, som kommittén efter övervägande av olika alternativ föreslagit skola kallas regionkommun. I detta kapitel behandlas mera ingående vissa betydelsefulla spörsmål rörande regionkommunen, dess bildande, kompetens m. m. Vidare dryftas frågan om erforderliga lagstiftningsåtgärder samt lämnas specialmotivering till förslaget till lag om regionkommuner.

Bildande av regionkommun.

Av framställningen i kap. 4 framgår att enligt kommitténs mening regionkommunen alltid skall ha till uppgift att sörja för upprättande av regionplan. Med hänsyn härtill har kommittén ansett det naturligt, att bestämmelserna om regionkommun nära anknytas till den blivande byggnadslagens stadganden om upprättande av sådan plan (jfr redogörelsen härför i kap. 4).

I propositionen angående byggnadslagen uttalar departementschefen, att »fråga om bildande av regionplaneförbund lärer, med tillämpning av 12 § i lagen om kommunalförbund, kunna upptagas antingen av kommun eller samhälle eller av länsstyrelsen, vilken sedan frågan sålunda väckts har att — — — verkställa erforderlig utredning i ärendet och därefter överlämna handlingarna till Kungl. Maj:t». Tillika uttalas att »en framställning av enskild person om upprättande av regionplan torde kunna lämnas utan avseende». Om, såsom kommittén föreslår, regionplan skall kunna upprättas av regionkommun, regionplaneförbund eller landsting, kommer utredningsinitiativet att gälla i första hand huruvida regionplan överhuvud skall upprättas och i andra hand vilket organ som skall ombesörja denna uppgift. Vad angår detta initiativ torde gälla vad departementschefen yttrat i ovan anförda uttalande. Initiativrätt bör sålunda tillkomma såväl kommun eller samhälle som länsstyrelsen. Även om en enskild person icke bör tillerkännas befogenhet att genom framställning till länsstyrelsen anhängiggöra ett dylikt ärende, torde dock en sådan framställning föranleda länsstyrelsen att ex officio uppmärksamma frågan och, om anledning därtill föreligger, taga initiativ till dess utredning. Vid utredningen skola naturligtvis bland andra de kommuner, som kunna beröras av regionplanen, få tillfälle att framlägga sina synpunkter. Och utredningen bör

avse förutom frågan, huruvida regionplan överhuvud skall upprättas och vad den skall avse, spörsmålen om regionplaneområdets lämpliga omfattning och vilket organ som skall svara för regionplanens upprättande.

Vad angår sistnämnda spörsmål om regionplaneorganet bör utredningen klargöra, huruvida vid sidan av uppgiften att upprätta regionplan finnas andra uppgifter, som lämpligen böra lösas gemensamt för regionen. Normalt torde utredningen ge till resultat, att regionplaneorganet bör vara ett regionplane-förbund eller, där uppgifterna äro särskilt omfattande, en regionkommun. Emellertid kan det undantagsvis förekomma, att regionplan anses böra upprättas för ett helt landstingsområde, och i så fall torde det, såsom kommittén i kap. 4 (s. 104) anført, i regel vara ändamålsenligt att landstinget blir regionplaneorgan. Sedan länsstyrelsen med ledning av inkomna yttranden tagit ställning i ärendet, skall utredningen överlämnas till Kungl. Maj:t, som inhämtar yttrande från kommunala rikssamarbetsnämnden. Vid bedömandet av frågorna huruvida regionplan överhuvud bör upprättas, om regionplaneområdets omfattning och om regionplaneorganet är det av vikt att skäligen hänsyn toges till de yttranden som i ärendet avgivits av kommunerna och, i särskilt hög grad, till kommunala rikssamarbetsnämndens mening. Yttrandena komma likväl säkerligen att ge uttryck för skiftande meningar, och det blir därför nödvändigt att medge Kungl. Maj:t rätt att även mot kommunernas och nämndens vilja förordna i de tre nyss angivna hänseendena. Detta innebär sålunda bland annat, att Kungl. Maj:t kan mot kommunernas vilja förordna, att regionkommun skall bildas. Den situation, då så må ske, synes kunna beskrivas med det från tvångsbestämmelsen i 3 § indelninglagen hämtade uttrycket att så finnes påkallat »av betydande allmänt behov». Det vore självfallet oegentligt, om motstånd från delar av ett regionplaneområde skulle kunna hindra regionplaneringen. Om ett flertal kommuner med en majoritet av antalet invånare icke önska en regionkommun, torde däremot förutsättningarna för tvångsingripande icke kunna anses föreligga.

Därest Kungl. Maj:t vid sin prövning av frågan om lämpligt regionplaneorgan finner övervägande skäl tala för den regionkommunala organisationsformen, skall Kungl. Maj:t förordna om bildande av regionkommun. Om varken regionkommun eller landsting anses böra vara regionplaneorgan, skall Konungen förordna om bildande av regionplaneförbund. Såsom anförts i kap. 4 torde, bortsett från Stockholmsregionen, åtminstone tills vidare regionplaneförbund vara tillfyllest som organ för upprättande av regionplan. Vad Stor-Stockholm beträffar synas däremot goda skäl tala för regionkommunen såsom regionplaneorgan.

Liksom ett regionplaneförbund naturligtvis kommer att omfatta de kommuner, som ingå i regionplaneområdet, kommer regionkommunens område att bestämmas av regionplaneområdets omfattning. Om det anses att med hänsyn till andra föreliggande kommunala samarbetsbehov en regionkommun bör komma till stånd, synes dock intet böra hindra att regionkommunens och därmed regionplaneområdets omfattning något jämkas, så att den kommer att

omfatta även en eller annan kommun, för vilken regionplanen är av mindre intresse men som av andra skäl anses böra ingå i regionkommunen.

I det föregående har förutsatts att frågan om bildande av regionkommun uppkommer i samband med spörsmål, huruvida regionplan skall upprättas. Emellertid kan denna fråga aktualiseras även på ett senare stadium. Förhållandena inom en region kunna ha utvecklats så, att ett för regionplaneringen bildat regionplaneförbund icke längre befinnes lämpligt för omhändertagande av regionens gemensamma angelägenheter. På motsvarande sätt kan det befinnas lämpligt att som regionplaneorgan ersätta ett landsting med en regionkommun. Även i de nu angivna fallen bör naturligtvis en regionkommun kunna komma till stånd. Beträffande initiativet till en sådan förändring och utredningen i ett sådant ärende synes böra gälla vad förut sagts om upprättande av regionplan.

Regionkommunens representationsproblem.

Regionkommunens beslutande organ skall vara regionfullmäktige. Hur dessa skola sammansättas är en i flera avseenden svårlöst fråga. Även om man måste utgå från att regionkommunens beslutande myndighet enligt allmänna regler för svenskt kommunalväsen sammansättes genom val i förhållande till folkmängden i regionkommunens olika delar, kunna motstridiga synpunkter anläggas såväl när det gäller frågan hur regionfullmäktige skola utses som beträffande frågan om den grund efter vilken de skola väljas.

Den förra frågan gäller väsentligen huruvida regionfullmäktige skola väljas genom *direkta eller indirekta val*. Härvidlag måste en huvudsynpunkt vara att förekommande lokala motsättningar inom regionkommunen såvitt möjligt icke konserveras genom valmetoden. Ur denna synpunkt skulle det vara av intresse, om valet kunde anordnas så, att regionfullmäktige icke framstode som representanter för primärkommunerna inom regionen. Detta betyder, att valmetoden helst borde vara direkta val och att primärkommunerna icke borde vara valkretsar för dessa val. Valen borde i så fall kunna försiggå snarare efter partilinjer än med hänsyn till lokala intressen. För att säkerställa en något så när riktig mandatfördelning partierna emellan måste emellertid valkretsarna då göras tämligen stora. Mot dessa synpunkter skulle dock vissa invändningar kunna göras. Primärkommunerna få anses ha ett visst intresse av att regionkommunens olika delar få göra sin röst hörd inom regionfullmäktige. Detta intresse skulle säkerställas, om primärkommunerna bleve valkretsar, men äventyras, om kretsarna gjordes alltför stora. För arbetet inom regionkommunen måste det vara en fördel att regionfullmäktige ha lokal-kännedom, så att ständigt kontakt utan svårighet hålles mellan det regionkommunala och det primärkommunala arbetet. Mot den direkta valmetoden skulle vidare den omständigheten kunna anföras att det, såsom kyrkofullmäktigevalen visa, kan bli svårt att hos väljarna mobilisera tillräckligt intresse för ytterligare en särskild allmän valförrättning, i synnerhet en sådan som icke har större politisk vikt.

De allmänna valen äro nu så organiserade, att de äga rum för fyraårsperioder och förrättas vartannat år, varvid val till riksdagens andra kammare omväxla med vissa allmänna kommunalval. Sistnämnda val kunna vara ända upp till fyra, av vilka två, val av landstingsmän och val av kommunal- respektive stadsfullmäktige, förrättas gemensamt tredje söndagen i september, val av municipalfullmäktige första söndagen i oktober och val av kyrkofullmäktige tredje söndagen i oktober (11 § kommunala vallagen). Om direkta val av regionfullmäktige skulle förrättas särskilt för sig samma år som övriga allmänna kommunalval, skulle man tydligen riskera att de möttes av så ringa intresse, att mandatfördelningen kunde komma att dåligt svara mot fördelningen av antalet röstberättigade. En utväg vore emellertid att sammanföra kommunalvalen till en enda förrättning och att genom tekniska anordningar söka minska de komplikationer detta skulle medföra för väljare och valförrättare. En annan utväg vore att regionfullmäktigevalen förrättades de år val till riksdagens andra kammare äga rum och genom samma valförrättning som dessa. Om landstingsmannavalen nu kunna äga rum samtidigt med valen till kommunal- respektive stadsfullmäktige, synes en sammankoppling av regionfullmäktigevalen och valen till riksdagens andra kammare icke vara tekniskt omöjlig.

De svårigheter som möta, när det gäller att avgöra *efter vilken grund regionfullmäktige skola utses*, illustreras enklast genom att som exempel tages den ifrågasatta Stockholms regionkommun. Stockholm skulle inom denna vara totalt dominerande i fråga om såväl invånarantal som skatteunderlag. Detta framgår av de i kap. 5 lämnade uppgifterna angående folkmängd och skatteunderlag i ett i huvudsak till Stor-Stockholm begränsat Stockholmslandsting. Detta landsting skulle enligt folkmängdssiffrorna den 1 januari 1946 ha ett invånarantal av omkring 920 000, av vilka Stockholm svarade för 670 000, och ett skatteunderlag enligt 1945 års taxeringar av 26,4 miljoner skattekröner, av vilket 21,3 miljoner komme på Stockholms del. En strikt tillämpning av invånarantalet som grund för regionfullmäktigevalen skulle alltså ge de av huvudstaden valda regionfullmäktige $\frac{2}{3}$ à $\frac{3}{4}$ majoritet inom fullmäktigeförsamlingen. En sådan majoritetsställning skulle för övriga delar av regionkommunen i viss mån te sig på samma sätt som om de införlivats med Stockholm. Å andra sidan synes det för huvudstaden, som är den folkrikaste delen av regionkommunen och som väsentligen står för det ekonomiska underlaget därstädes, icke vara acceptabelt att ej genom de där valda ledamöterna av regionfullmäktige kunna utöva ett avgörande inflytande på de beslut, varigenom detta underlag belastas. Staden måste därför förutsättas vara motståndare till alla förslag som gå ut på en federativ ordning, där representationsnormen mera avsevärt avveke från invånarantalet. Dessa synpunkter, som var för sig ha goda skäl för sig, äro tydligen svåra att förena.

Ett stycke på väg skulle man visserligen kunna komma med hjälp av bestämmelser om kvalificerad majoritet, så avpassade att de huvudstadsvalda ledamöterna av regionfullmäktige eller överhuvud en majoritetsgrupp repre-

senterande viss del av regionkommunen icke skulle kunna mot de övrigas önskan genomdriva viktigare beslut av ekonomisk innebörd. Emellertid är hela frågan om kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet, efter riksdagsinitiativ, under omprövning av 1946 års kommunallagskommitté, och anledning finnes att anta att dessa bestämmelser komma att, om icke helt försvinna, så åtminstone högst väsentligt begränsas till sin räckvidd. Ehuru bestämmelser om kvalificerad majoritet inom regionfullmäktige skulle syfta till att skydda lokala och icke partipolitiska minoriteter, är det i denna situation föga tilltalande att på ett nytt område föreslå införande av dylika bestämmelser. Kommittén har därför ansett sig böra överväga andra möjligheter att skydda en lokal minoritet. En lämplig lösning har kommittén trots sig finna i förslaget om den kommunala rikssamarbetsnämnden. Denna skulle tjäna som ett slags utjämnings- och skiljenämndsorgan och ha till uppgift att skydda lokala minoriteter mot majoritetsbeslut, som ur objektiv synpunkt kunde anses icke taga tillbörlig hänsyn till minoritetens befogade intressen.

Kommittén föreslår, att den kommunala rikssamarbetsnämnden skall kunna inkopplas på två olika stadier av det regionkommunala beslutsförfarandet. Närmast såsom ersättning för bestämmelser om kvalificerad majoritet föreslår kommittén sålunda, att nämndens ingripande skall kunna påkallas redan då ett ärende är under behandling hos regionfullmäktige. Om där uppstå delade meningar, skall enligt kommitténs förslag en minoritet, som önskar ärendet hänskjutet till kommunala rikssamarbetsnämnden, kunna framtvunga ärendets bordläggning intill dess nämndens utlåtande föreligger. Bordlägningsförfarandet bör dock naturligtvis icke kunna komma till användning i andra ärenden än sådana, där lokala minoritetsintressen kunna anses hotade. Så kan icke anses vara fallet t. ex. i frågor om val eller tillsättande av tjänstebefattningar och i åtskilliga andra ärenden. Sedan nämndens utlåtande inkommit — det bör regelmässigt avgivas efter förhandling mellan nämnden och de skilda intressegrupperna — skall ärendet återupptagas till behandling. Härvid torde man kunna påräkna, att meningarna skola ha sammanjämkats efter den linje som nämnden uppdragit. Med hänsyn till den nedan omförmälda möjligheten att överklaga regionfullmäktiges beslut hos nämnden bör det nämligen stå klart för parterna, att andra ståndpunkter icke ha nämnvärd utsikt att vinna gehör.

Kommittén föreslår vidare, att den kommunala rikssamarbetsnämnden skall kunna sättas i funktion även sedan ett ärende passerat beslutsstadiet hos regionfullmäktige. Regionfullmäktiges beslut skola nämligen kunna överklagas hos nämnden. För att å ena sidan förhindra okynnesklagomål men å andra sidan i möjligaste mån utsträcka minoritetsskyddet och samtidigt betona att skyddet avser lokala minoriteter föreslås att klagorätt skall tillkomma kommun, som ingår i regionkommunens område, d. v. s. fullmäktige i sådan kommun.

Sedan ett regionkommunalt beslut på ovan nämnt sätt överklagats hos nämnden, bör denna bilda sig en uppfattning om det aktuella fallet — må-

hända har så redan skett under ärendets handläggning hos regionfullmäktige — och därefter, om den så anser befogat, söka under hand förmå majoriteten att ändra sitt beslut. Om nämnden icke genom sådana underhandsförhandlingar kan vinna gehör för sin mening, skall nämnden kunna hemställa hos Kungl. Maj:t att regionfullmäktiges beslut upphäves. Nämnden kommer i detta fall alltså att ingå som ett led i ett slags extraordinärt besväröförfarande. Detta skulle utmärkas av att — i motsats till vad fallet är vid andra kommunalbesvär — det kommunala beslutets lämplighet kan prövas. En nödvändig förutsättning för en sådan utsträckning av besväröförfarandet synes emellertid böra vara att ett avgörande inflytande på utgången tillägges den starkt kommunalt betonade nämnden. Enligt kommitténs förslag skulle därför Kungl. Maj:t kunna upphäva ett beslut i här avsedd ordning, endast om nämnden gör framställning härom. Genom att konstruera minoritetsskyddet som ett besväröförfarande bör man komma till rätta med sådana fall, där regionfullmäktige fattat ett positivt beslut som kränker en minoritets befogade intressen. På denna väg kan man emellertid icke med säkerhet komma åt sådana fall, där negativa beslut kunna anses innebära ett majoritetsförtryck, med andra ord sådana fall där regionfullmäktige underlåta att fatta beslut om viss åtgärd eller annat som skäligen bör företas för viss minoritet, d. v. s. för viss del av regionen. Det synes alldeles uteslutet att med principen om kommunal självbestämmanderätt förena en rätt för Kungl. Maj:t eller den föreslagna nya nämnden att sätta ett positivt beslut i stället för ett upphävt regionkommunalt beslut. Det sagda gäller kanske i särskilt hög grad, om det kommunala beslutet är helt negativt och alltså t. ex. innebär blott avslag på eller bordläggning av ett framlagt förslag. I ett sådant fall tjänar uppenbarligen ett upphävande av beslutet icke mycket till. Man torde dock ha anledning att hoppas, att den föreslagna nämnden kommer att få en sådan auktoritet att en påtryckning från nämnden, av innebörd att regionfullmäktige rimligtvis borde hjälpa en minoritet med viss åtgärd eller visst anslag, åtminstone som regel leder till önskat resultat.

Icke blott regionfullmäktigebeslut böra emellertid i angiven ordning kunna överklagas hos kommunala rikssamarbetsnämnden. Regionfullmäktiges sammansättning får nämligen antagas avspegla sig i regionstyrelsens sammansättning, och även från dennas sida kunna vidtagas åtgärder, som kränka en lokal minoritets berättigade intressen. Detta gäller dock naturligtvis icke rena berednings- eller verkställighetsbeslut, alltså beslut som avse sådana frågor i vilka avgörandet träffats eller sedermera skall träffas av regionfullmäktige.

Då det gällt för kommittén att taga *slutlig ståndpunkt till regionkommunens representationsproblem*, har den synpunkten varit för kommittén avgörande, att regionkommunen dock är en kommun i egentlig mening och att det måste framläggas mycket starka skäl för att beträffande sammansättningen av dess beslutande organ avvika från den princip, som numera vunnit hävd i fråga om kommunala representationer i vårt land. Några sådana skäl föreligga enligt kommitténs mening icke, om på sätt ovan föreslagits garantier

givas en lokal minoritet för skälig behandling från majoritetens sida. Kommittén föreslår därför, att regionfullmäktige skola utses på grundval av invånarantalet i regionkommunens olika delar, i huvudsak efter mönster av motsvarande bestämmelser i landstingslagen.

Med det sist sagda har kommittén också berört den i början av detta avsnitt behandlade frågan huruvida regionfullmäktige skola utses genom *direkta eller indirekta val*. På kommitténs uppdrag har dess sekreterare utarbetat en promemoria angående olika möjligheter att anordna val av regionfullmäktige i belysning av förhållandena inom Stockholms-regionen. Denna promemoria fogas vid betänkandet såsom Bilaga 2. I promemorian har särskilt undersökts de möjligheter som kunna föreligga att anordna valen såsom indirekta val. Efter överbäggande av där anförda synpunkter och med beaktande av att med principen representation efter invånarantal bäst överensstämmer att valen äro direkta har kommittén ansett sig böra förorda, att valen bli direkta och äga rum samtidigt med övriga kommunalval. Kommittén är visserligen medveten om att denna lösning icke är ur alla synpunkter tillfredsställande och att indirekta val kunde vara att föredraga ur åtskilliga synpunkter. Såvitt kommittén kunnat finna, kunna indirekta val emellertid icke anordnas utan att medföra olägenheter som äro större än de som äro förknippade med den av kommittén förordade lösningen. Denna kräver viss ändring av kommunala vallagen, vilken enklast synes kunna utformas som en föreskrift att vad i nämnda lag stadgas om val av landstingsmän skall äga motsvarande tillämpning i fråga om val av regionfullmäktige.

Onekligen kan mot det ovan framlagda förslaget om den kommunala rikssamarbetsnämndens ingripande på olika stadier i den regionkommunala verksamheten anmärkas att förfarandet kan komma att verka tyngande och fördröjande. Det måste emellertid betonas, att utan en sådan garanti mot majoritetsförtryck det knappast synes möjligt att kunna påräkna anslutning till ett förslag, som innebär samverkan i kommunform mellan primärkommuner av mycket varierande storlek. Beaktas bör också att, allteftersom regionkommunens olika delar sammanväxa till en organisk enhet, behovet att påkalla kommunala rikssamarbetsnämndens ingripande rimligen måste antagas bliva mindre och följaktligen ett anlitande av här ovan föreslagna bordläggnings- och besvärsförfaranden alltmera sällsynt.

Regionkommunens kompetens.

Vilka uppgifter regionkommunen skall ha vid sidan av åliggandet att uppätta regionplan, skall enligt kommitténs förslag inom vissa gränser bero på beslut av regionkommunen. Det kan även tänkas, att statsmakterna framdeles kunna finna ändamålsenligt att uppdraga åt regionkommunen att handha viss eller vissa uppgifter. På grund härav anser sig kommittén icke ha anledning att i detalj ingå på den regionkommunala kompetensen. Kommitténs uppdrag är ju också begränsat till frågan om lämpliga former för kommunal samverkan, d. v. s. till de organisatoriska spörsmålen. Kommittén kommer

därför i det följande att i korthet ange, vilka uppgifter den tänkt sig att en regionkommun skall kunna besluta övertaga, och i stora drag hur kommittén föreställt sig, att regionkommunen skall kunna lösa dessa uppgifter. Givet är att utvecklingen kan gå i annan riktning, men det lämpligaste torde vara att ge regionkommunen något så när fria händer och låta utvecklingen visa, i vad mån en ändrad författningsreglering påkallas.

Regionkommunens befattningsområde med *upprättande av regionplan* och annan planering är i viss mån förutsättningen för dess övriga verksamhet. Det är därför naturligt att vid behandlingen av regionkommunens kompetens börja med planeringsuppgifterna.

Först torde i korthet böra beröras frågan om regionplanens rättsverkningar. I flera yttranden över stadsplaneutredningens betänkande har hävdats att man borde taga steget fullt ut och låta även regionplanen medföra förbud mot nybyggnad och jorddelning i strid mot planen. Även om tillkomsten av en regionkommun skulle erbjuda en lösning av vissa av de svårigheter, som skulle vara förknippade med sådana rättsverkningar, framför allt ersättningsfrågorna, torde likväl åtminstone tills vidare övriga däremot anförda skäl, bland annat angelägenheten att något så när snabbt få till stånd regionplaner, tala för att regionplanen får blott vägledande karaktär. Man torde emellertid få förutsätta, att, i den mån regionkommuner tillkomma och regionplanarbetet kan effektiviseras, frågan om utökade rättsverkningar för regionplanen kommer att upptagas till förnyad prövning med stöd av de erfarenheter, som vunnits angående möjligheterna att utan sådana rättsverkningar på ett ändamålsenligt sätt genomföra en fastställd regionplan.

Regionkommunen bör liksom regionplaneförbundet och landstinget, om detta anföretros regionplaneringsuppgifter, ha åtskilligt inflytande på detaljplaneringen inom regionen. En regionplan upprättas givetvis med beaktande i största möjliga utsträckning av redan fastställda detaljplaner. Om det oaktat en fastställd regionplan icke överensstämmer med viss detaljplan, synes regionplanarbetet i denna del tämligen meningslöst, om ej detaljplanen ändras. Man torde därför böra ta sikte på att en sådan ändring *skall* genomföras och förutsätta att de statliga myndigheterna, om så erfordras, utnyttja sina befogenheter att genomdriva ändringen. Utan särskilt stadgande härom torde vara klart att regionplaneorganet har befogenhet att ta initiativ till dylika detaljplaneändringar genom framställningar, i första hand till primärkommunerna och i andra hand till vederbörande statliga myndigheter. Regionplaneorganet torde likaledes utan särskilt stadgande härom ha rätt att hos vederbörande myndigheter göra framställningar i syfte att bevaka sina intressen i andra frågor som avse reglering av bebyggelse eller annan markanvändning inom regionen. Huruvida regionplaneorganet skall anses ha besvärsmätt i sådana ärenden torde icke vara klart. Om så befinnes icke vara fallet, bör ett stadgande härom införas i byggnadslagen.

Vad angår blivande detaljplaner torde man som förut nämnts tills vidare icke kunna fordra, att regionplanen skall vara ovillkorligen bindande. Med den karaktär regionplanarbetet sålunda kommer att få måste vid detaljplane-

ringen förekomma fall, då ett noggrannare studium av planeringsfrågan medför att regionplanen finnes böra frångås. För att få frågan belyst ur en vidare synpunkt torde det vara nödvändigt att regionplaneorganet alltid får yttra sig över viktigare detaljplaner inom regionen, ehuru detta kommer att medföra en ytterligare komplicering av den redan förut omständliga fastställelseproceduren. För att i möjligaste mån underlätta förfarandet bör regionplaneorganet regelmässigt överlåta denna yttranderätt på något underlydande organ. Om, såsom nedan i annat sammanhang ifrågasättes för det fall att regionplaneorganet blir en regionkommun, regionplanekontoret får sådan kapacitet, att det kan i viss utsträckning biträda primärkommunerna med detaljplanearbetet, skulle ytterligare garantier skapas för att detaljplanerandet sker i regionplanens anda. Om regionplaneorganet på sätt ovan antytts beredes visst inflytande på detaljplaneringen, skulle detta även underlätta den fortlöpande revisionen av regionplanen. Måste vid detaljplaneringen regionplanen frångås, torde nämligen detta ej sällan kunna ske på flera olika sätt, och det är av vikt att härvid ett alternativ väljes som möjliggör det ur helhetens synpunkt bästa resultatet. På så sätt underlättas den omarbetning av regionplanen, som nödvändiggöres av att en därifrån avvikande detaljplan fastställts och som naturligtvis kan sträcka sina verkningar utöver det område som avses med ifrågavarande detaljplan. Det är därför även av vikt att en sådan omarbetning företages i samband med att den avvikande detaljplanen kommer till stånd.

Sedan kommittén sålunda behandlat regionkommunens befattning med upprättande av regionplan och befogenhet att tillse, att en upprättad regionplan fullföljes i detaljplaneringen, övergår kommittén till att behandla frågan om *regionkommunala åtgärder i syfte att genomföra upprättade planer*.

I detta avseende intaga *kommunikationerna* tydligen en nyckelställning, ty en ändamålsenlig lösning av kommunikationsfrågorna är förutsättningen för att bebyggelsen skall kunna regleras på ett lämpligt sätt. Det måste tillses att kommunikationslederna dragas så, att bebyggelsen kan koncentreras till de områden, dit den planerligt bör förläggas, och att dessa områden erhålla kommunikationer med tillräcklig kapacitet. Härav följer alltså även att det bör tillses, att kommunikationer icke anordnas så att de kunna uppmuntra till bebyggelse på därför olämpliga områden. Det är härvidlag av vikt att bebyggelsen kan komma till stånd icke blott på lämpliga områden utan även vid lämplig tid på dessa områden. Lika litet som det är god ekonomi att inom en *kommun* tillåta att bebyggelsen planlöst sprides så att gator och ledningar icke vid varje tidpunkt bli fullt utnyttjade, lika litet kan det vara ekonomiskt riktigt att inom en *region* sprida bebyggelsen så att dyrbara kommunikationsanstalter måste åstadkommas på flera håll utan att någonstädes vara tillräckligt utnyttjade. Tidsmomentet måste alltså ägnas synnerligt beaktande vid kommunikationsanstalternas utbyggande, så att dessa icke överdimensioneras. Det sagda får likväl naturligtvis icke schematiseras i alltför hög grad. En region sådan som Stor-Stockholm kan icke utbyggas blott på ett enda håll och befintliga trafikanstalter kunna upptaga åtskillig trafikökning, ofta även på ett

ekonomiskt sätt utbyggas etappvis i syfte att betjäna ett ökat invånarantal. Det är dock av vikt att dessa olika åtgärder samordnas. Framför allt är samordningen nödvändig, om fråga blir om anordnande av helt nya trafikanstalter, så att regionens folkökning icke splittras på alltför många håll utan de nya trafikordningarna redan från början bli utnyttjade i en omfattning, som rättfärdigar de uppoffringar de krävt.

För att säkerställa den erforderliga samordningen av kommunikationsfrågorna inom regionen synes det lämpligt, att regionkommunen ägnar dem stor uppmärksamhet. Härför tala även skatteutjämnings synpunkter; det kan knappast vara rättvist, att de dyrbara anstalter, som krävas för att förse Stor-Stockholm med kommunikationer, skola belasta skattebetalarna blott i en eller annan primärkommun. Med den nuvarande ordningen kommer sålunda t. ex. den kommunala andelen av kostnaderna för vägföretag som utföras av kommunala väghållare att drabba endast de kommuner, genom vilka trafiklederna av det ena eller andra skälet kommit att dragas. Och även dessa kommuner komma för övrigt att drabbas sinsemellan olika beroende på trafikledningarnas sträckning. Fördelningen av kostnaderna för ett visst företag blir sålunda icke uteslutande beroende av de olika kommunernas intresse av företaget. Läggas hithörande kostnader däremot på regionkommunen, komma de att bäras av hela det område, som på längre sikt har intresse av dem.

På regionkommunens insatser i fråga om *vägväsendet* böra två huvudsynpunkter kunna anläggas. Regionkommunen bör sålunda kunna bidra till dels en samordning av vägbyggnadsfrågorna inom regionen, dels en utjämnning av de kommunala väghållarnas kostnader för vägändamål. I båda fallen avses i främsta rummet huvudvägar, blott i andra hand andra allmänna vägar. Anmärkas bör här att enligt vägstadgan med huvudväg förstås sådan allmän väg, som »är av betydelse för den genomgående långväga samfärdseln eller som eljest är av stor vikt för den allmänna samfärdseln mellan eller till huvudorter i ett län eller för förbindelsen med dylika orter i andra län».

För att tillgodose nyss anförda synpunkter synas olika anordningar kunna tänkas. En lösning vore sålunda att lämna möjlighet för regionkommunen att bli väghållare för huvudvägarna inom regionen. Det borde i så fall ankomma på regionkommunen att överväga, om den önskade överta denna väghållning. Efter framställning från regionkommunen skulle Konungen sedan ha att träffa avgörandet. Att regionkommunen blev väghållare för huvudvägarna skulle innebära, att den från kronan och de väghållande städerna och stadsliknande samhällena inom regionen övertog deras ansvar för byggande och underhåll av huvudvägarna. En motsvarande reglering skulle kunna göras i fråga om gatuväsendet inom regionens stadsplanelagda delar. Detta skulle innebära att man bland de »för biltrafiken viktiga gator», vilka i fråga om statsbidrag äro jämställda med allmänna vägar, utskilde de genomfartsgator som kunde anses motsvara huvudvägarna. I fråga om dessa gator skulle regionkommunen alltså inträda såsom gatuhållare på ungefär samma sätt som kronan nu gör i de städer där kronan är väghållare. Det bör framhållas att med regionkommunens övertagande av huvudvägar och huvudgator skulle följa, att region-

kommunen övertog även broar, färjor och dylikt, som ingå i dessa huvudleder (jfr 2 § andra stycket väglagen).

Genom en sådan lösning skulle såväl behovet av samordning av vägbygget som en avsevärd utjämning av väghållningskostnaderna säkerställas. Emellertid skulle en dylik ordning samtidigt medföra betydande olägenheter. Först och främst skulle den innebära en avsevärd rubbning i den nyligen upporganiserade statliga vägförvaltningen. Om endast huvudvägarna brötes ut ur denna, skulle övriga allmänna vägar hållas i vanlig ordning av kronan respektive de kommunala väghållarna. Härigenom skulle uppenbarligen avsevärda praktiska olägenheter uppstå. Om man sökte avhjälpa dessa genom att göra regionkommunen till väghållare för alla allmänna vägar inom regionen, således även de mera lokalt betonade, skulle man dels göra ett ännu allvarligare ingrepp i den statliga vägorganisationen, dels pålägga regionkommunen uppgifter som knappast motivera en regionkommunal handläggning. En annan olägenhet av regionkommunens övertagande av huvudväghållningen skulle vara, att regionkommunen därmed skulle få att sörja även för vägunderhållet, beträffande vilket något samordningsbehov av här avsedd art knappast kan anses föreligga. Om man med hänsyn härtill läte regionkommunen övertaga endast sådan huvudväghållning som icke avser underhållet, skulle man komma till det otillfredsställande resultatet att olika subjekt svarade för å ena sidan vägunderhållet, å andra sidan övrig väghållning. Slutligen skulle regionkommunens övertagande av viss statlig väghållning, om — såsom är att förmoda — regionkommunen skulle ha att hålla vägar med statsbidrag efter samma grunder som gälla för städer m. fl. kommunala väghållare, betyda en överflyttning av vissa kostnader från det statliga till det kommunala skatteunderlaget.

Av anförda skäl anser kommittén nu angivna lösning icke genomförbar utan olägenheter, som avsevärt överväga därmed förenade fördelar. Om man håller fast vid att regionkommunens intresse väsentligen är begränsat till att allmänna vägar, främst huvudvägar, komma till stånd (byggas, ombyggas etc.) vid en för bebyggelsen lämplig tidpunkt, synes en annan lösning tänkbar och lämplig. Ur exploateringssynpunkt har det tydligen ringa intresse vem som bygger en väg eller hur den — inom rimliga gränser — utföres. Det viktiga är, förutom att vägen bygges enligt en förnuftig plan, att den kommer till stånd i rätt tid ur exploateringssynpunkt, icke för sent för områdets exploatering men helst icke heller förr än det område den betjänar lämpligen bör exploateras. För att samordna regionens vägbyggnadsfrågor borde det därför kunna räcka, att regionkommunen tillförsäkrades tillbörligt inflytande på frågan när allmänna vägar inom regionen skola byggas (ombyggas etc.). Man borde sålunda i detta fall icke begränsa sig till huvudvägarna.

Enligt 16 § lagen om allmänna vägar företrädas i vägfrågor de lokala vägintressena på landet och i de städer, där kronan är väghållare, av vägnämnder och länsvägnämnder. Och enligt lagen om vägnämnder och länsvägnämnder ha dessa nämnder förutom yttrande- och förslagsrätt i vägfrågor rätt att hos Konungen anföra besvär över beslut, som meddelats av väg- och vattenbygg-

nadsstyrelsen och länsstyrelsen. Vad beträffar allmän väg i stad som är väghållare, kan enligt 35 § vägstadgan ansökan om vägs anläggning göras av vem som helst, och länsstyrelsen bör i sådant ärende höra de myndigheter, vilkas verksamhetsområden beröras av företaget.

Om regionkommunen får yttrande-, förslags- och besvär rätt i vägfrågor berörande dess område, alltså även i frågor som röra städer och andra kommunala väghållare, torde de regionkommunala synpunkterna komma till sin rätt vid planering och utförande av vägbyggnadsföretag. Man bör nämligen ha rätt att förvänta att all skälig hänsyn skall tas till den mening, som uttalas av det organ som sysslar med regionplaneringen för området och har tillsyn över dess exploatering.

Om regionkommunen sålunda beredes inflytande på frågor om uppgörande av fördelnings- och flerårsplaner och på andra vägbyggnadsfrågor, torde vägväsendet inom regionen komma att utvecklas på ett med hänsyn till bebyggelsen och trafiken tillfredsställande sätt. Skulle opåräknade förhållanden inträffa, som påkalla ändringar i de uppgjorda planerna, finnes möjlighet (jfr 13 § vägstadgan) att avvika från eller jämka planerna, varförutom nytillkommande behov även kunna i viss utsträckning finansieras med medel som reserverats för sådana ändamål. Om statsmedel trots allt icke skulle kunna uppbibras för ett vägföretag, som ur regionkommunal synpunkt bör komma till stånd, skulle man kunna tänka sig att regionkommunen efter särskilt medgivande finge förskottera erforderliga medel mot rätt att få sitt utlägg åter, när statsmedel kunna avses för ändamålet. En sådan förskottering torde emellertid endast undantagsvis vara erforderlig och för övrigt böra tillåtas endast i sällsynta fall för att icke rubba uppgjorda planer för disposition av medel, maskiner och arbetskraft.

Det återstår att undersöka i vad mån regionkommunen, om den icke göres till väghållare, kan bidra till en interkommunal utjämning av väghållningskostnaderna. Enligt 47 § väglagen äger stad, som är väghållare, erhålla statsbidrag till väghållningen med 95 % av den beräknade kostnaden för staden, efter avdrag av vad som belöper på vägmark och förvaltningskostnad. I förordningen om statsbidrag till väg- och gatuhållningen i städer och stadsliknande samhällen, som äro väghållare, finnas vissa stadganden som möjliggöra förmånligare statsbidragstilldelning. Enligt 8 § kan sålunda, där Konungen prövar synnerliga skäl därtill föranleda, högre statsbidrag än 95 % utgå till vägbyggnadsföretag, och enligt 9 och 10 §§ kan statsbidrag efter skälighetsprövning utgå till kostnader för anskaffande av vägmark och till viss förvaltningskostnad. Om ett vägbyggnadsföretag avser en genomfartsväg eller av andra skäl är av mindre intresse för den kommunala väghållaren, bör med tillämpning av nyss angivna undantagsregler statsbidraget kunna höjas utöver det i 47 § väglagen stadgade normala bidraget av 95 %. För större företag — det torde här regelmässigt bli fråga om huvudvägar — kan emellertid även den eventuellt kvarstående kommunala andelen av kostnaderna bli så stor, att den oskäligt betungar kommunen och rätteligen bör betraktas som en för regionen gemensam utgift. I sådana fall bör regionkommunen ha rätt att

träda emellan och lämna ett bidrag, som helt eller delvis täcker den andel av kostnadsunderlaget som eljest skulle stanna på primärkommunen. Även bidrag till markkostnaden bör kunna ifrågakomma. För att bereda möjlighet härtill bör ett tillägg göras till 12 § väglagen, enligt vilket ej blott kommun och lands-
ting utan även regionkommun skulle kunna lämna bidrag till byggande av allmän väg. Ett regionkommunalt bidrag till sådana större och dyrbarare väg-
byggnadsföretag synes motiverat ej blott ur skatteutjämnings synpunkt utan även för att undanröja eventuella primärkommunala, av kostnadsskäl moti-
verade betänkligheter att sätta igång dessa företag. Det bör måhända under-
strykas att ett regionkommunalt bidrag givetvis icke får motivera någon minsk-
ning i det extraordinära statsbidrag till företaget, som i och för sig kan anses
skäligt. — Vad nu sagts har gällt byggande av väg. Någon anledning att låta
regionkommunen bidraga även till vägunderhållet torde däremot icke före-
ligga.

De städer och stadsliknande samhällen, som ej äro väghållare, äro enligt
50 § väglagen i princip skyldiga att tillhandahålla vägmärk. Emellertid erhålla
de för detta ändamål statsbidrag, vilket enligt 2 § förordningen om stats-
bidrag till dessa samhällen regelmässigt utgår med 80 % av kostnaderna för
ändamålet. Statsbidraget kan, där synnerliga skäl därtill äro, höjas över 80 %,
och sådana skäl anses föreligga t. ex. då fråga är om en genomfartsväg eller
om ett samhälle som eljest skulle ekonomiskt betungas alltför mycket. Enligt
3 § kan vidare statsbidrag under vissa betingelser utgå, när marken icke sär-
skilt anskaffats för ändamålet. Nu angivna statsbidragsbestämmelser synas
ta tillbörlig hänsyn till behovet av att den kommunala ekonomien icke be-
tungas för företag som icke äro av nämnvärt lokalt intresse, varför anledning
till regionkommunala bidrag i detta fall icke torde föreligga.

Slutligen uppkommer beträffande de städer och stadsliknande samhällen,
som själva äro väghållare, frågan i vad mån det ovan sagda bör äga tillämp-
ning på gatuväsendet. I vad avser planeringsfrågorna äro motsvarande spör-
smål ej aktuella beträffande gatorna, då regionkommunens befattning med
region- och detaljplanering får förutsättas möjliggöra tillräckligt regionkom-
munalt inflytande på dessa planeringsfrågor. I stadsplaneringen (byggnads-
lagen) finnas bestämmelser, som reglera tidpunkten för gatas anläggning, var-
för i regel anledning saknas till regionkommunalt ingripande härvidlag. Emel-
lertid kan läget vara ett annat i fråga om en sådan gata, som betjänar genom-
gångstrafik och därför av hänsyn till trafiken bör upplåtas, innan lagstadgad
skyldighet härtill föreligger på grund av bebyggelsen utmed gatan. I ett dy-
likt fall kan det lokala intresset för gatans upplåtande tänkas vara obetydligt
men statens och regionkommunens intresse så mycket starkare. Man torde
därför böra förutsätta, att regionkommunen skall kunna förskottera primär-
kommunens kostnader för ett sådant gatubygge, intill dess att nämnda kost-
nader böra övertagas av primärkommunen. Vad angår regionkommunala
bidrag till gatubyggen i städer och samhällen, som äro väghållare, torde
gälla vad ovan sagts om bidrag till allmänna vägar, med iakttagande av att

bidragen skola kunna avse endast de för biltrafiken viktiga gator, till vilka statsbidrag kan utgå, och av dessa huvudsakligen genomfartsgatorna.

Förutom vägväsendet bör i detta sammanhang *hamnväsendet* uppmärksammas. Hamnrörelsen är i och för sig föga lukrativ för den hamnägande kommunen. Emellertid har hamnen indirekt en stor ekonomisk betydelse för hamnkommunen genom det allmänna uppsving för handel och näringar som den medför; detta uppsving torde för övrigt komma även närliggande kommuner till del. Vidare ge de industriområden, som kunna förläggas intill hamnen, goda inkomster. Sistnämnda förhållande har förorsakat slitningar, då inkorporeringar för hamnutvidgning varit på tal. Hamnkommunen har icke velat påtaga sig de stora kostnaderna för hamnens utbyggnad utan att kunna dra nytta av de industriella skatteobjekten. Den andra kommunen åter har protesterat mot att frånryckas områden, som på grund av sitt läge borde kunna lämna goda skatteinkomster. Om hamnrörelsen överföres i regionkommunal regi, borde sådana tvister icke behöva bli lika aktuella.

Uppenbarligen bör dock hamnväsendet icke övertagas av alla regionkommuner, inom vilkas område finnas primärkommunala hamnar. Ofta, säkerligen oftast, är det naturligtast och lämpligast att hamnväsendet får kvarbli under primärkommunal skötsel, emedan något behov icke föreligger att utsträcka hamnen till andra primärkommuner än den stad, som väl i regel kommer att bilda regionkommunens kärna. Men i de fall där sådant behov föreligger eller framträder kan läget vara ett annat. Visserligen kan i ett sådant fall behovet av samordning inom hamnrörelsen lösas genom en inkorporering av hamnens utvidgningsområden, genom att staden utan inkorporering driver hamnrörelsen i den andra kommunen eller genom att den andra kommunen driver egen hamnrörelse, varvid erforderligt samarbete åstadkommes avtalsvägen. Emellertid kunna förhållandena vara sådana att en inkorporering icke befinnes lämplig; vad de båda övriga utvägarna beträffar, måste hamnrörelse driven i en annan kommun möta åtskilliga betänkligheter, framför allt av ekonomisk art, och en uppdelning på två eller flera hamnrörelser av vad som borde vara en organisatorisk lika väl som en ekonomisk enhet synes i och för sig föga lämplig. I sådana fall borde alltså förutsättningar föreligga för att en högre enhet, d. v. s. regionkommunen, övertager hamnväsendet inom regionen. Ett sådant övertagande kommer dock alltid att vara förenat med åtskilliga svårigheter.

Liksom en förening av stad utanför landsting med vederbörande landsting på sätt i kap. 5 närmare utretts skulle medföra, att stadens tillgångar och skulder avseende landstingsändamål finge utbrytas och överföras till den nya landstingskommunen, komme regionkommunens övertagande av hamnväsendet att medföra, att primärkommunernas tillgångar och skulder avseende hamnväsendet måste överföras på regionkommunen. Vid regionkommunens drift av hamnrörelse måste naturligtvis principerna i gällande hamntaxeförordning tillämpas, innebärande att hamnen icke får utnyttjas i förvärvssyfte. På grund av bestämmelser i stadsplanelagen (byggnadslagen), ordningsstadgan för rikets städer och 1874 års förordning angående hamnordningar

m. m. måste regionkommunen vid sitt handhavande av hamnrörelse nära samarbeta med vederbörande primärkommun. Tydligt kommer emellertid i detta avseende, framför allt med hänsyn till förhållandet mellan gatu- och hamnförvaltning, att uppstå många svårlösta problem.

Andra svåra problem som tarva ingående övervägande, innan regionkommunen kan övertaga stadskommunal hamnrörelse, gälla tolagsersättning och tullhusbyggnadsskyldighet.

En av de viktigaste uppgifterna för regionkommunen synes vara handhavandet av *trafikmedlen* inom regionen. I första hand bära härvidlag naturligtvis ifrågakomma de interkommunala trafikmedlen, d. v. s. de som förbinda olika primärkommuner med varandra och av dessa främst de som förbinda förortskommunerna med regionens centrum. En naturlig konsekvens av regionkommuns övertagande av dessa trafikmedel torde bli att även lokaltrafiken inom de till regionkommunen hörande primärkommunerna bör läggas under regionalkommunal regi. De trafikmedel som ifrågakomma bära kunna avse både landtrafik och sjötrafik och av de förra såväl spårburna som andra. Endast genom att förutsätta en så pass vidsträckt kompetens för regionkommunen kan denna tänkas få grepp om hela kommunikationsproblemet inom regionen. Förhållandena äro ju merendels sådana att de olika trafikföretagen inom en region ha olika ägare. Denna ordning torde knappast garantera att erforderligt samarbete kommer till stånd mellan de olika företagen. Det torde vara påtagligt att sådant samarbete är nödvändigt för att tillgodose invånarnas rättmätiga anspråk på tillfredsställande kommunikationer och skäliga taxor och samtidigt möjliggöra att företagen drivas på ekonomiskt bästa möjliga sätt. För att ta ett par exempel synes en samordning mellan dels buss- och sjötrafik, dels busstrafik och förortsbano nära nog nödvändig.

I vilken form regionkommunen skall syssla med trafikmedlen blir dennas sak att avgöra. Självfallet kan regionkommunens inflytande uppnås på olika sätt och behöva vara olika starkt alltefter de lokala förhållandena. Företagen kunna drivas i olika form, i regionalkommunal regi eller i privat regi med regionkommunalt delägarskap. Likaså kan koncentrationen vara mer eller mindre stark; i vissa fall kan den lämpliga lösningen kanske vara ett företag för samtliga trafikmedel och linjer, i andra fall är måhända en mindre stark koncentration på sin plats, varvid erforderligt samarbete säkras genom direkt regionkommunalt inflytande i företagen, kombinerat med överenskommelser om samarbete, i den mån sådana kunna etableras. Vad särskilt Stockholms-regionen angår måste sådant samarbete givetvis eftersträvas med statens järnvägar, så länge dessa fortsätta att driva lokaltrafik.

För att tillförsäkra regionkommunen erforderligt inflytande i fråga om trafikmedlen synas författningsändringar knappast erforderliga, åtminstone icke beträffande förortsbano och sjötrafiken. Detsamma torde gälla biltrafiken. Enligt 8 § 1940 års förordning angående yrkesmässig automobiltrafik m. m. skall länsstyrelse bereda »kommuner och andra, som ärendet kan angå», tillfälle att yttra sig över ansökan om tillstånd till linjetrafik. Det synes själv-

fallet, att med tillämpning av detta stadgande en regionkommun skall beredas tillfälle att yttra sig över sådan ansökan, som berör regionkommunens område.

För att bebyggelsen skall kunna ordnas på lämpligt sätt fordras icke blott att kommunikationerna utbyggas och drivas ändamålsenligt utan även att *ledningsnätet för avlopp, vatten, gas, elektricitet m. m.* får en lämplig anordning. Såsom förut nämnts bör även här finnas plats för regionkommunalt ingripande. Vad angår avloppsledningarna torde primärkommunerna bära behålla sina nuvarande åligganden. På regionkommunen skulle därför ankomma i första hand att samordna projekteringen av nätet och medverka till att samarbete mellan primärkommunerna vid nätets utbyggnad och anordnande av reningsverk kommer till stånd. Därutöver torde regionkommunens insatser bära begränsas till ekonomiska bidrag till större och mera kostnadskrävande företag, som eljest skulle belasta den primärkommunala ekonomien oskäligt tungt. Vad beträffar vatten, gas och elektricitet synes den regionkommunala aktiviteten icke behöva inskränkas till planering och samordning. Ej sällan torde det vara ändamålsenligt, att regionkommunen även ombesörjer produktion och distribution av dessa nyttigheter; i dessa fall torde särskilda förutsättningar föreligga för stordrift. Om det icke anses lämpligt att regionkommunen direkt sysslar med sådana uppgifter utan att dessa fortfarande ombesörjas av en eller flera primärkommuner inom regionen, torde regionkommunen emellertid bära ägna uppmärksamhet åt taxesättningen, särskilt vid interkommunala leveranser, och även eljest söka verka för åtgärder, som kunna bidra till en skälig utjämning kommunerna emellan av taxorna på sådana nyttigheter.

Även om regionkommunen får kontroll över de viktigare kommunikationsföretagen och trafiklederna inom regionen, återstå dock i fråga om *markpolitiken och exploateringsverksamheten* viktiga uppgifter, som torde bära tilläggas regionkommunen för att regionens bebyggelseutveckling skall bli ändamålsenlig. Vad först markfrågorna angår synes det lämpligt, att regionkommunen svarar för åtminstone de större kommunala markförvärv, som i exploateringssyfte bära göras inom regionen. För närvarande anser sig ofta staden i regionens centrum bära göra sådana förvärv i andra kommuner i det vällovliga syftet att säkerställa utvecklingen av bebyggelsen och hindra en okontrollerad markvärdestegring. Den kommun, där marken är belägen, har nämligen stundom icke ekonomiska förutsättningar för att uppträda som exploatör av marken. Om regionkommunen uppträder som spekulant, torde staden emellertid sakna anledning till sådana förvärv, ty regionkommunens innehav av marken är naturligtvis en garanti för att marken får en ändamålsenlig användning. I de fall där staten innehar exploateringsbar mark och icke själv önskar ombesörja exploateringen, torde regionkommunen vara särskilt lämpad som markköpare. Om den kommun, där marken är belägen, icke har tillräckliga resurser för att köpa marken, torde det nämligen icke vara någon tilltalande lösning att marken säljes till en närbelägen större stad, och att staten skulle sälja till en privat exploatör torde numera få anses uteslutet.

Regionkommunens markförvärv bära icke göras i konkurrens med den

kommun, där marken ligger, om icke marken behöves för sådant kommunikationsändamål, som primärkommunen icke har att ombesörja, eller fråga är om mark, som lämpligen bör bevaras som fritidsområde för en större enhet än ifrågavarande primärkommun. I sistnämnda båda fall synes regionkommunen böra ges företrädesrätt som köpare. Eljest bör primärkommunen ha försteget. Har den icke erforderliga resurser, bör som nämnt regionkommunen inträda som köpare. Detta bör alltså ske för att stödja primärkommunen, och i enlighet härmed bör regionkommunen överlåta marken till primärkommunen, när denna så önskar och en exploatering av marken finnes ändamålsenlig. På detta sätt får regionkommunen i sin hand ytterligare ett medel, utöver den förut påpekade kontrollen över kommunikationerna, att tillse att regionen utbygges enligt en ur det helas synpunkt lämplig tidtabell. Områden, som enligt plan skola bevaras som fritidsreservat, bör regionkommunen behålla, om reservaten kunna anses vara av intresse för hela regionen, men eljest söka avyttra till de primärkommuner, vilkas befolkning närmast har intresse av att området icke exploateras utan bevaras som fritidsområde. Områden, som av annan anledning planenligt icke böra exploateras, torde regionkommunen böra behålla.

När här ovan förutsatts att regionkommunen vid lämplig tidpunkt skall på primärkommunerna överlåta exploateringsbar mark, betyder detta givetvis icke att regionkommunen skall taga sin hand från exploateringsverksamheten. Tvärtom torde man få förutsätta att regionkommunens regionplanekontor jämsides med den fortgående revisionen av regionplanen skall kunna syssla även med detaljplaneringsuppgifter. För primärkommunerna, som icke alla kunna skaffa en organisation för sådana uppgifter, synes det vara ytterst önskvärt att kunna anlita planeringsexperter, som på detta sätt äro knutna till regionplanarbetet. Och ur regionkommunens synpunkt erbjuder ett sådant samarbete den fördelen, att de regionkommunala organen på ett tidigt stadium få kontakt med detaljplaneringsarbetet. Regionkommunens insatser böra emellertid icke stanna på planeringsstadiet. Mäktar eller önskar primärkommunen icke själv handha exploateringen, bör regionkommunen kunna ombesörja även denna. Och även om primärkommunen önskar ombesörja exploateringen, bör regionkommunen stå hjälpende vid dess sida och kunna biträda med t. ex. projektering och finansiering. Kostnaderna härför böra dock icke stanna på regionkommunen utan, i den mån de icke kunna utfås på annat sätt, återgäldas denna av primärkommunen.

För att kunna genomföra den markpolitik, som ovan skisserats, måste regionkommunen ha rätt att exproprieras mark för exploateringsändamål. Denna expropriationsrätt synes böra begränsas till regionkommunens område men torde å andra sidan inom detta böra vara praktiskt taget obegränsad. Inom detaljplanelagt område torde dock anledning saknas att giva regionkommunen en med primärkommunerna konkurrerande expropriationsrätt. Om i vissa fall utnyttjandet av expropriationsrätten kräver ett starkare ekonomiskt underlag än vad primärkommunen kan mobilisera, torde saken kunna ordnas genom en finansiell transaktion mellan regionkommunen och den exproprierande primärkommunen. Marklösenfrågorna komma emellertid att upptagas till be-

handling av den år 1946 tillsatta markutredningen, varför kommittén icke anser sig behöva gå vidare in på dessa spörsmål.

Förutom nu angivna uppgifter, som synas i första hand lämpade för regionkommunal handläggning, kunna givetvis andra regionkommunala uppgifter tänkas. Utvecklingen får utvisa vad som härvidlag är lämpligt. Man torde kunna utgå från att statsmakterna icke skola försumma att utnyttja regionkommunerna såsom instrument för uppgifter som passa för regionkommunal handläggning. Regionkommunerna komma emellertid säkerligen, vid sidan av de uppgifter de åtaga sig eller åläggas att själva ombesörja, att ha ett rikt arbetsfält såsom *samarbetsorgan för primärkommunerna inom regionen*. Genom att alla primärkommuner äro intresserade i det regionkommunala arbetet synes det naturligt, att regionkommunen skall kunna bidra till att utjämna motsättningar mellan primärkommunerna och åstadkomma samarbete mellan dem, vare sig fråga är om endast ett par kommuner eller ett större antal. Redan förut har pekats på behovet av samarbete i sjukvårdsfrågor, framför allt i Stockholms-regionen men otvivelaktigt även i Göteborgs-regionen, vilket behov om regionen organiseras såsom en regionkommun icke lämpligen kan tillgodoses genom att sjukvården ombesörjes av regionkommunen utan måste tillgodoses genom överenskommelse mellan staden och landstinget. Om en sådan överenskommelse kommer till stånd, torde något slag av samarbetsorgan böra skapas för att följa sjukvårdsfrågornas fortsatta utveckling och samordna parternas åtgärder. Sannolikt torde det lämpligaste vara, att parterna själva utse ett sådant samarbetsorgan, men det synes icke vara uteslutet, att något regionkommunalt organ skulle kunna utnyttjas för ändamålet. I kap. 4 har vidare framhållits att på polisväsendets område visst samarbete mellan primärkommunerna i en region kan erfordras. Att etablera detta synes tack vare den inom regionkommunen existerande kontakten icke behöva möta några svårigheter. Bland exemplen på fall, där regionkommunen kan lämna sig som samarbetsorgan, kan slutligen nämnas byggnadstillståndsregleringen. Så länge denna eller någon liknande anordning består, kommer tydligen fördelning av byggnadskvot och annan tillståndsgivning att avsevärt underlättas, om de statliga myndigheterna kunna rådgöra med ett för hela regionen gemensamt organ.

I samband med att regionkommunens åtgärder för samarbete mellan regionens primärkommuner berörts torde något böra nämnas även om förhållandet mellan regionkommunen och primärkommunerna med avseende å de arbetsuppgifter, som regionkommunen åtager sig att ombesörja. Det har ofta framhållits, att en av svårigheterna att organisera en ny sekundärkommun för handhavande av vissa för storstadsregionerna gemensamma kommunala uppgifter vore att skilja mellan uppgifter som åvila sekundärkommunerna och sådana som fortfarande skola omhändersas av primärkommunerna. Enligt kommitténs mening behöva emellertid inga större svårigheter möta i detta avseende i förhållandet mellan regionkommunen och primärkommunerna, i vart fall inga som icke med ömsesidig god vilja böra kunna redas upp. Förut har

redan berörts frågan om regionkommunens och primärkommunernas inbördes förhållande med avseende å exploateringsverksamheten. Om fråga blir om regionkommunens övertagande av t. ex. vattenförsörjningen för regionen eller någon större del av denna, måste ett beslut härom givetvis förutsätta att åtminstone vissa primärkommunala vattenverk och ledningar övertagas av regionkommunen. Härför erfordras en överenskommelse med vederbörande primärkommuner. Uteblir denna torde i regel förutsättningarna för regionkommunal vattenförsörjning saknas. Om överenskommelse kommer till stånd, kommer primärkommunen naturligtvis att sakna anledning att fortfarande handha sin vattenförsörjning. Om regionkommunen skulle besluta upptaga någon verksamhet, som drives av primärkommunerna men som icke är utrustad med fasta anläggningar och i fråga om vilken därför icke fordras någon överenskommelse angående övertagande av sådana anläggningar, torde primärkommunerna sakna anledning att motsätta sig en avveckling eller beskärning av sin organisation för motsvarande ändamål. Att i åtskilliga fall samarbete mellan regionkommunen och primärkommunen kommer att erfordras för en samordning av regionkommunala och primärkommunala arbetsuppgifter har i olika sammanhang framhållits. Ett sådant samarbete, t. ex. mellan en regionkommunal hamnstyrelse eller vattenverksstyrelse och den primärkommunala gatuförvaltningen, torde dock i stort sett kunna åvägbringas lika lätt som motsvarande samarbete mellan primärkommunala organ.

Kommittén anser sig till slut ytterligare böra något beröra frågan om de villkor, på vilka primärkommunala anläggningar böra överföras till regionkommunen i samband med att denna övertar ansvaret för den verksamhet, i vilken dessa anläggningar utnyttjas. Man torde härvidlag böra skilja mellan olika slag av anläggningar. Vad till en början angår sådana som utnyttjas i en verksamhet, vilken belastar skattebetalarna eller i vart fall icke ger någon nettoinkomst, synes det rimligast att dessa övertagas utan lösen men naturligtvis mot att regionkommunen åtar sig de primärkommunens skulder som avse dessa anläggningar. Man torde i detta fall kunna draga paralleller med de fall, då en primärkommunal verksamhet överförs på landstingen eller då en landstingsuppgift övertagits av staten. I sådana fall torde regelmässigt ingen lösen ha erlagts för den egendom, som överlämnats i samband med att den lägre enheten befriats från ifrågavarande uppgift. Annorlunda får läget anses vara, om anläggningen är nyttjad i en verksamhet som ger överskott, såsom förhållandet i allmänhet är med t. ex. elverken. I ett sådant fall måste det anses obilligt, om primärkommunen skulle behöva avhända sig tillgången utan lösen.

Regionkommunen såsom skatteutjämningsfaktor.

Stadsplaneutredningen framhåller i sitt betänkande (s. 169) svårigheten att för den enskilde markägaren klargöra det rättvisa i att genom bebyggelseplaneringen bestämmas, att tätbebyggelse får förekomma på grannens mark men ej på hans egen. Utredningen fortsätter: »Minst lika svårt som det skulle vara

att ur markägarnas synpunkt åstadkomma en tillfredsställande fördelning av rätten till tätbebyggelse, torde det bli att verkställa en dylik fördelning ur kommunal synpunkt. Med hänsyn särskilt till kommunernas intresse av skatteinkomster måste det bli en ömtålig uppgift att avväga i vilken utsträckning samhällsbildning eller annan tätbebyggelse inom de olika av regionplanen omfattade kommunerna skulle tillåtas. En sådan avvägning skulle, om uteslutande rationella grunder tillämpades, kunna leda till att inom viss kommun all tätbebyggelse överhuvudtaget bleve förbjuden.» I ett par yttranden över utredningens betänkande har pekats på det problem, som här otvivelaktigt föreligger, och påyrkats bestämmelser om en ekonomisk utjämning mellan kommunerna inom ett regionplaneområde.

Lika litet som markägare böra ha något *rättsligt skyddat* anspråk på att tätbebyggelse skall förekomma på deras mark, kunna kommunerna göra några likartade anspråk på att viss bebyggelse eller överhuvud vissa skatteköllor skola finnas inom deras område. Varken markägaren eller kommunen bör följaktligen kunna göra gällande något på rättslig grund vilande anspråk på ersättning, om med hänsyn till det allmännas intresse vidtagas regleringsåtgärder, som medföra att särskilt inkomstbringande bebyggelse uteblir. Denna grundsats kan vad kommunerna angår sägas vara sedan gammalt erkänd i vår inkorporeringspraxis. Att så var fallet fastslogs i kommunala nybildningskommitténs betänkande, och grundsatsen har sedermera indirekt lagfäst i 9 § kommunala indelningslagen enligt vilken kommun, som får sin ekonomiska ställning avsevärt försämrad genom indelningsändring, icke tillerkänts någon rätt till ersättning härför men efter en skälighetsavvägning kan i viss mån kompenseras härför. Denna kompenstation avser alltså icke förlust av framtida skattekraft.

En kommun, som genom en efter rationella grunder upprättad och genomförd regionplan hämmas i sin utveckling, bör sålunda icke ha någon *rätt* till ersättning härför. Emellertid kan härvidlag likaväl som i fråga om indelningsändringar föreligga ett praktiskt behov av möjlighet att lämna ersättning åt en särskilt illa utsatt kommun. Om en sådan möjlighet icke finnes, riskerar man att regionplanen icke kommer att upprättas efter fullt rationella grunder utan resulterar i en dålig kompromiss mellan de olika kommunernas egoistiska synpunkter. Detta bör naturligtvis såvitt möjligt undvikas.

I det längsta synes man dock böra söka undgå ersättningsvägen. Om en regionplan medför betänkliga konsekvenser för en kommun, t. ex. genom att kommunen till stor del kommer att upptagas av ett fritidsområde, torde man sålunda kunna återställa åtskilligt av den rubbade jämvikten genom en ändring av den kommunala indelningen. I de fall där en regionkommun handhar regionplaneringen torde man vidare kunna räkna med att regionkommunen ombesörjer åtskilliga kostnadskrävande företag och därigenom bidrager till en viss skatteutjämning mellan primärkommunerna.

Om trots sådana åtgärder mera avsevärda olikheter i fråga om skattebelastningen bestå mellan kommunerna inom ett regionplaneområde, återstår frågan,

i vad mån dessa olikheter kunna föras tillbaka på en för de skattetyngda kommunerna ofördelaktig regionplan. Endast i undantagsfall torde på ett oomtvistligt sätt kunna klarläggas att regionplanen har skulden. Om t. ex. en kommun blivit vanlottad på industriområden, kan man tydligen knappast visa upp, vilka industrier som med en annan planering skulle ha sökt sig till kommunen; och även om så vore fallet vet man icke vilka fördelar eller nackdelar dessa industrier skulle ha medfört för kommunens ekonomi i fråga om skatteintäkter, arbetslöshetsutgifter, inverkan på det i kommunen bosatta befolkningsklientelet etc. I dessa avseenden kan man svårigen komma längre än till mer eller mindre osäkra antaganden. I huvudsak torde man därför bli nödsakad att nöja sig med att konstatera bestående olikheter i fråga om skattekraft och skattetunga. Problemet blir på så sätt närmast en del av det allmänna skatteutjämningsproblemet; i vart fall måste det alltid bedömas mot dettas bakgrund och ses i sammanhang med de åtgärder som vidtagas för att lösa detta.

Med nyss gjorda reservation och i avbidan på åtgärder syftande till en generell lösning av det kommunala skatteutjämningsproblemet skulle man kunna tänka sig en särskild regional skatteutjämning för de kommuner som ingå i regionplaneområde. Denna skulle kunna anordnas efter mönster av den skatteutjämning som redan finnes mellan Köpenhamn, Frederiksberg och Gentofte och den som nu planeras för samtliga till Stor-Köpenhamn hörande kommuner. I de fall där regionkommun bildas synes ersättningsfrågan enklast ordnas genom att regionkommunen betalar ut ersättningarna. I andra fall borde en clearing mellan betalande och ersättningstagande kommuner utan svårighet kunna ordnas på annat sätt, t. ex. genom förmedling av regionplaneförbundet. Som förut nämnts borde någon *rätt* till ersättning emellertid icke föreligga. Ersättningen skulle vara resultatet av en skälighetsprövning; den skulle utgå i första hand i sådana fall där en för vederbörande kommun ogynnsam ekonomisk situation kunde antagas bero på regionplanen och icke kunde på annat sätt kompenseras. Av det sagda följer att ersättning icke borde kunna utfästas redan i samband med regionplanens upprättande; först måste man avvakta effekten av regionplanens genomförande icke blott för den kommun, varom fråga närmast är, utan även för andra kommuner inom regionplaneområdet. Det är ju t. ex. ingalunda säkert att en kommun, där industriområden utlagts, i det långa loppet kommer att få större ekonomiska fördelar härav än en kommun, som på sin lott icke fått några industriområden. Och även om industriområdena komma att visa sig särskilt inkomstgivande, kan den kommun som drar nytta härav förut vara så vanlottad på skatteobjekt, att inkomsttillskottet blott ter sig som en skälig compensation härför och sålunda icke rimligtvis bör motivera ersättning till annan kommun.

I vilken ordning eventuella ersättningar böra bestämmas är en ömtålig fråga. Om den av kommittén föreslagna kommunala rikssamarbetsnämnden kommer till stånd, synes det dock ligga nära till hands att denna får ett avgörande inflytande på sådana frågor.

Närmare än som nu skett anser sig kommittén icke böra ingå på utjämnings-
spörsmålet. Enligt kommitténs mening är det viktigaste i nuvarande läge, att
statsmakterna uttala sig för att någon form av ersättning bör kunna utgå
ungefär efter ovan skisserade riktlinjer. Däremot är det icke alls lika ange-
läget att redan nu fastställa detaljerna. Såsom framgår av det förut anförda
bli detaljerna enligt kommitténs mening aktuella först på ett betydligt senare
stadium. Man har då haft tillfälle att samla erfarenheter rörande de ersätt-
ningsfall, som kunna förekomma, och har större möjlighet att överblicka frågan
och reglera den på praktiskt lämpligaste sätt.

Utformningen av en lagstiftning om regionkommuner.

Bestämmelser om den av kommittén föreslagna nya sekundärkommunen,
regionkommunen, måste självfallet meddelas i lagform, i en lag om regionkom-
muner. I en dylik lag måste i vart fall upptagas vissa grundläggande stadgan-
den bland annat om regionkommunens bildande, kompetens, beslutande och
verkställande organ samt beskattningsrätt ävensom om statsuppsikt. Det kan
diskuteras, om man bör nöja sig med en sådan mera kortfattad lag och be-
myndiga Kungl. Maj:t att fylla ut den med en stadga eller annan dylik i
administrativ ordning utfärdad författning; möjligen borde i så fall en sär-
skild stadga utfärdas för varje regionkommun. Alternativet är en fullständig
kommunallag. En annan i detta sammanhang aktuell fråga gäller huruvida
man i författningsstadgandena, vare sig de få den ena eller andra formen,
i någon större utsträckning kan nöja sig med hänvisningar till stadganden i
andra kommunallagar.

Kommittén har, vad angår förstnämnda spörsmål, ansett det vara föga
tjänligt att dela upp författningsbestämmelserna på författningar av olika
kvalitet. Om, såsom kommittén kommer att föreslå, ett särskilt reglemente
skall utfärdas för varje regionkommuns centrala förvaltningsorgan (regionsty-
relsen), torde behovet av lokal variation i fråga om författningsbestämmelser
tillgodoses. Detta behov lär alltså icke kunna åberopas till stöd för en upp-
delning av övriga författningsbestämmelser. Kommittén anser därför att lagen
om regionkommuner bör vara en fullständig kommunallag.

Vad åter angår frågan om denna kommunallags konstruktion har kommittén
utarbetat alternativa utkast. Det utkast, som icke innehåller hänvisningar till
andra kommunallagar, upptager fyrtyotvå paragrafer, medan det andra utkastet
stannar vid aderton paragrafer. Den förra lagstiftningsformen valdes, när
1934 års numera upphävida lag om vägdistrikt skrevs. Den senare kom i viss
utsträckning till användning i det av tillkallade sakkunniga år 1936 utarbetade
förslaget till lag om tingshusbyggnadsdistrikt (SOU 1936: 37). Efter en jäm-
förelse mellan dessa båda utkast har kommittén ansett sig böra förorda det
kortare och mera lätthanterliga. Bestämmelserna i detta utkast ha i huvudsak
utformats efter mönster av lagen om kommunalstyrelse i stad med beaktande

av övriga kommunallagar och ovannämnda lag om vägdistrikt. Det andra, av kommittén icke förordade alternativet återfinnes bland kommitténs handlingar.

Kommittén vill emellertid i detta sammanhang framhålla, att 1946 års kommunallagskommitté har i uppdrag bland annat att undersöka möjligheterna att arbeta samman nuvarande kommunallagar. Om detta arbete skulle visa sig framgångsrikt, torde framdeles även en lag om regionkommuner kunna arbetas in i en blivande allmän kommunallag.

Specialmotivering till förslaget till lag om regionkommuner.

1 §.

Beträffande bildande av regionkommun hänvisar kommittén till vad som anförts i det inledande avsnittet härom i detta kapitel.

Bland regionkommunens uppgifter nämnes i första hand upprättande av regionplan; denna uppgift skall ju vara obligatorisk för regionkommunen. Beträffande regionplanens upprättande lära stadganden komma att inflyta i den blivande byggnadslagstiftningen (byggnadslag och byggnadsstadga); en erinran om detta har införts i lagtexten genom orden »på sätt härom är särskilt stadgat».

I avsnittet om regionkommunens kompetens har här ovan (s. 145 o. f.) närmare avhandlats, vilka uppgifter en regionkommun frivilligt skall kunna påtaga sig. Det har synts kommittén uteslutet att i lagtext bestämma regionkommunens kompetens genom en uppräknig av de uppgifter, med vilka regionkommunen skall äga syssla. Kommittén har i stället efter de primärkommunala lagarnas mönster sökt åstadkomma en generalklausul, som avser att möjliggöra en smidig anpassning av regionkommunens kompetens efter det vid olika tider och med skiftande lokala förhållanden växlande behovet av regionkommunalt ingripande. Att regionkommunens frivilligt påtagna uppgifter i främsta rummet böra sammanhänga med regionplanens genomförande har kommittén velat antyda genom stadgandet att inom den regionkommunala kompetensen näst efter åliggandet att upprätta regionplan ingår att »verka för regionplanens genomförande». Emellertid kunna icke alla de uppgifter kommittén ansett lämpade för regionkommunal handläggning sägas i egentlig mening innebära ett genomförande av regionplanen. Fördenskull har inom kompetensen inrymts även att handhava med genomförande av regionplan »sammanhängande, för kommunerna inom regionen gemensamma angelägenheter». Tydligt är denna bestämmelse tänjbar och medger en till vidsträckt områden av det allmännas arbetsfält utsträckt regionkommunal aktivitet. Stadgandet att det skall vara fråga om angelägenheter, som äro gemensamma för primärkommunerna inom regionen, innebär dock en begränsning på så sätt, att uppgifter som ankomma på landstinget icke kunna falla inom regionkommunens verksamhetsområde. Utan särskilt stadgande torde vara klart att det tillkommer regionkommunen att handlägga sådana uppgifter, som statsmakterna i vederbörlig ordning uppdragit åt denna att handha.

Att regionkommunens område skall sammanfalla med regionplaneområdet har förut i olika sammanhang uttalats. I lagtexten har detta förhållande åsyftats med uttrycket, att regionplan skall upprättas »för det i regionkommunen ingående området». Att regionkommunens gränser skola sammanfalla med primärkommunala gränser torde vara nödvändigt med hänsyn till såväl valen av regionfullmäktige som uttagandet av regionskatt.

Innan beslut om bildande av regionkommun kan meddelas, fordras, som förut utvecklats, ett omfattande förarbete. Men även efter beslutet kräves givetvis mycket arbete, innan någon egentlig regionkommunal verksamhet kan komma i gång. Det måste tillses att val av regionfullmäktige snarast förrättas och redan härför fordras åtskilliga förarbeten. Regionfullmäktige ha sedan att sammanträda för att organisera regionkommunen. Det synes icke uteslutet att även i andra avseenden behov kan föreligga av auktoritativa avgöranden eller initiativ i samband med den nya kommunbildningens start eller för att få proceduren att löpa. Vidare måste medel anskaffas för bestridande av regionkommunens utgifter i avbidan på att regionskattemedel hinna utdebiteras och inflyta. Med hänsyn härtill har i lagförslaget införts ett allmänt bemyndigande för Kungl. Maj:t att meddela de bestämmelser, som erfordras för att beslut om bildande av regionkommun skall bringas till verkställighet.

Sedan en regionkommun bildats, kunna sådana förhållanden inträda, att regionkommunens område bör ändras. Så kan vara fallet då regionplaneområdet anses böra ändras — utvidgas eller minskas. Men en utvidgning av regionkommunen kan motiveras även av skäl, som sammanhännga med att andra regionkommunala uppgifter lämpligen böra ha en vidare bas. Ett stadgande om förfarandet vid ändring av regionkommunens område blir därför erforderligt och har införts i andra stycket av förevarande paragraf.

En regionkommuns område kan komma att behöva utvidgas så långt, att det kommer att sammanfalla med ett landstingsområde. I dylikt fall torde det, som förut utvecklats, i regel vara lämpligt att de regionkommunala uppgifterna övertagas av landstinget, för att man skall undvika den överorganisation, som följer med att två kommunbildningar finnas för samma område. Om det anses att landstinget bör övertaga regionkommunens uppgifter, bör den sistnämnda avvecklas. En avveckling av en regionkommun kan tänkas även i det fall att omfattningen av dess arbetsuppgifter felbedömts eller minskat genom att uppgifter överförts på andra organ. I ett dylikt fall kunna kvarstående regionkommunala arbetsuppgifter vara så få, att ett regionplaneförbund bör vara tillräckligt för att handha regionplaneuppgifterna och vad härutöver kan återstå av regionkommunens uppgifter. Ett stadgande om rätt för Kungl. Maj:t att upplösa regionkommun torde därför icke böra saknas; det har intagits i 1 § tredje stycket. Vid en upplösning av regionkommun komma att uppstå frågor om övertagande av regionkommunens tillgångar och skulder m. m. Kungl. Maj:t bör därför ha befogenhet att meddela de särskilda bestämmelser som erfordras med anledning av att regionkommunen upplöses.

2 §.

Utan särskilt stadgande torde vara klart att andra regionkommunala inkomster än sådana, som inflyta genom utdebitering av regionskatt, t. ex. statsbidrag (bland annat för upprättande av regionplan), räntor och avkastning av regionkommunens egendom, skola användas för att täcka regionkommunens utgifter, innan regionkommunens beskattningsrätt utnyttjas.

I vilken utsträckning regionskatten kommer att medföra utgifter för skattebetalarna inom regionkommunen beror på den regionkommunala aktivitetens omfattning. I stort sett torde emellertid regionskatten uppvägas av en i motsvarande mån lägre primärkommunal utdebitering. Kanske kommer detta förhållande icke med säkerhet till synes i en sänkning av de primärkommunala skattesatserna utan blott i en utebliven höjning av dessa. Under alla förhållanden måste man naturligtvis vara på det klara med att utgifterna för regionkommunala ändamål avse allmänna ändamål, som i en eller annan form böra komma att belasta skattebetalarna. Stiga dessas sammanlagda skatteutgifter, är detta alltså blott ett uttryck för att samhället ansett sig böra utvidga sin verksamhet.

3 §.

Det centrala förvaltnings- och beredningsorganet i regionkommunen synes lämpligen kunna benämnas regionstyrelse. Vilka styrelser och nämnder som i övrigt skola utses för den regionkommunala förvaltningen, beror naturligtvis på dennas omfattning. En särskild styrelse synes, för att ta ett exempel, lämpligen kunna utses för regionkommunens trafikfrågor, om dessa bereda mera avsevärt arbete.

Enligt förslaget till ny byggnadsstadga skall för regionplanens upprättande finnas en regionplanenämnd. De beträffande denna nämnd och dess verksamhet föreslagna bestämmelserna torde med vissa jämkningar kunna bibehållas, även om regionplaneförbundet icke längre kommer att vara det enda organet för upprättande av regionplan. Det torde emellertid vara lämpligt, att regionfullmäktige få möjlighet att besluta, att regionplanenämndens uppgifter skola fullgöras av regionstyrelsen. De i byggnadsstadgeförslaget ingående bestämmelser om regionplanenämnds organisation och arbetsformer, vilka avse förhållanden som reglerats i annan ordning beträffande regionstyrelsen, böra i så fall begränsas till att avse endast särskilt utsedd regionplanenämnd. I övrigt böra byggnadsstadgans föreskrifter om regionplanenämnd tillämpas på regionstyrelsen, när denna fungerar som regionplanenämnd, sålunda t. ex. även vad där kan komma att stadgas om rätt för länsarkitekt m. fl. statliga befattningshavare att närvara vid behandling av regionplanefrågor.

4—5 §§.

Dessa paragrafer reglera den viktiga frågan om primärkommunernas representation i regionfullmäktige. Härvidlag hänvisas till vad kommittén i detta ämne anfört förut i detta kapitel (s. 141 o. f.).

På grund av hänvisningen i 4 § till 6 § landstingslagen komma vissa tjänstemän hos länsstyrelse samt regionkommunalt anställda befattningshavare att sakna behörighet att vara regionfullmäktig.

Bestämmelserna i 5 § äro utformade efter landstingslagens mönster. Med hänsyn till den olika strukturen hos olika regionkommuner låter det sig emellertid icke göra att i lagen fastslå fixa befolkningstal, utan sådana frågor måste avgöras från fall till fall och — i en regionkommun med starka befolkningsrörelser — även från tid till annan. Avgörandet har därför lagts i Kungl. Maj:ts hand.

6 §.

Genom ändring, som år 1946 vidtagits i lagen om kommunalstyrelse i stad, har stadgats att stadsfullmäktige kunna fastställa stat antingen före oktober månads utgång eller så sent som i december, det senare under förutsättning att skattesatsen preliminärt bestämts i oktober. För regionkommun torde anledning saknas att medge särskilda lätnader i detta avseende. Staten bör alltså här alltid fastställas senast i oktober.

7 §.

Bestämmelserna i denna paragraf bygga på motsvarande stadgande i lagen om kommunalstyrelse i stad och i vägdistriktslagen. Att kallelsen »såvitt möjligt är» skall innehålla uppgift om överläggningsämne för sammanträdet sammanhänger med det i 26 § andra stycket stadskommunala lagen ingående stadgandet, att ärende under vissa förutsättningar kan företagas till avgörande utan att vara angivet i kallelsen; detta stadgande blir på grund av hänvisningen i 8 § förevarande lag tillämpligt på regionkommun. I stad kan kallelse delgivas fullmäktiges ledamöter så sent som söckendagen före sammanträdet. Efter mönster av vägdistriktslagen har kallelsetiden här ansetts böra bestämmas till en vecka. Även stadgandet att kallelsen skall ske genom rekommenderat brev har sin förebild i vägdistriktslagen. Annonsering av sammanträde har, även detta i enlighet med vad som gällde enligt vägdistriktslagen, ansetts kunna begränsas till uppgift om tid och ställe för sammanträdet, vilket alltså innebär att annonsen icke behöver upptaga de ärenden som skola förekomma vid sammanträdet. Vägdistriktslagen har slutligen tjänat som förebild även för stadgandet i 8 § att en var ledamot av regionstyrelsen äger yttranderätt vid regionfullmäktiges överläggningar. Med hänsyn härtill har här införts ett stadgande, att regionstyrelsens ledamöter skola skriftligen underrättas om regionfullmäktiges sammanträden.

8 §.

I stad offentliggöres protokollsjustering genom uppläsning av det justerade protokollet. För regionfullmäktiges del torde det beträffande vägstämman stadgade förfarandet med offentliggörande genom annonsering vara lämpligare.

Utan särskilt stadgande härom torde det vara klart, att den rätt att närvara vid stadsfullmäktigsammanträde, som enligt 22 § lagen om kommunalsty-

relse i stad tillkommer borgmästare, magistratsledamot eller kommunalborgmästare, icke genom hänvisningen i förevarande paragraf utvidgats att avse även regionfullmäktigsammanträde.

9 §.

Beträffande det i denna paragraf stadgade bordläggningstvänet och ärendets hänskjutande till kommunala rikssamarbetsnämnden redan innan regionfullmäktige fattat beslut hänvisas till vad kommittén anfört ovan (s. 143 o. f.).

10 §.

De nuvarande bestämmelserna om ersättning åt kommunala förtroendemän äro otvivelaktigt, bland annat med hänsyn till penningvärdets fall, icke längre tidsenliga. Då hela detta spörsmål är överlämnat till utredning av 1946 års kommunallagskommitté, har kommittén emellertid icke ansett sig böra föregripa dennas utredning. Förevarande paragraf har därför utformats som en hänvisning till nu gällande stadganden. Då regionfullmäktig bör kunna tillerkännas viss reseersättning men stadsfullmäktig icke kan erhålla sådan ersättning, har hänvisningen gjorts till den landskommunala lagen. Ehuru kommittén av ovan anförda skäl icke ansett sig böra föreslå något stadgande om dagtraktamente åt regionfullmäktig för deltagande i fullmäktigsammanträde, vill kommittén uttala, att ett sådant traktamente icke synes obefogat med hänsyn till att ledamöter av andra sekundärkommunala församlingar — landstingsmän och vägstämmoombud — åtnjuta eller åtnjutit dylik ersättning.

11 §.

Det synes överflödigt att belasta lagtexten med detaljerade föreskrifter om regionstyrelsens sammansättning, arbetsformer m. m. Tillräckligt synes vara att i lagtexten upptaga blott summariska bestämmelser om nämndens arbetsuppgifter. Övriga beträffande regionstyrelsen erforderliga stadganden torde kunna ingå i ett särskilt reglemente för styrelsen, på sätt i huvudsak gäller i fråga om drätselkammare. De lokala förhållandena kunna vara så olika i olika regioner, att hithörande bestämmelser icke böra generaliseras utan anpassas efter föreliggande lokala behov.

Beträffande regionstyrelsens fullgörande av regionplanenämnds uppgifter hänvisas till vad som ovan anförts under 3 §.

12 §.

Beträffande regionkommunens drätsel synes en hänvisning till den stadskommunala lagens bestämmelser i samma ämne med de reservationer, som gjorts i denna paragraf, vara tillfyllest. På grund av stadgandet i 56 § sista stycket lagen om kommunalstyrelse i stad kommer även beträffande regionkommunen att gälla en hänvisning till lagen om kommunal fondbildning. Att fondbildningslagstiftningen bör äga tillämpning även på regionkommuner synes uppenbart.

13 §.

På grund av hänvisningen i denna paragraf kommer 46 § 2 mom. landstingslagen med dess bestämmelser om lokal skattedifferentiering att få motsvarande tillämpning i regionkommunen. Det bör anmärkas att delade meningar rått om lämpligheten av denna bestämmelse i landstingslagen (jfr kommunalförfattningssakkunnigas utförliga redogörelse i SOU 1923: 18 s. 164—188). Bestämmelsen synes ha haft sin största betydelse under landstingskommunernas första tid, innan ännu någon känsla av landstingskommunal samhörighet vuxit fram. På senare tid torde den icke ha tillämpats i nämnvärd utsträckning.

Man torde kunna räkna med att känslan av gemenskap mellan invånarna eller primärkommunerna inom en regionkommun, liksom fallet varit med landstingen, kommer att växa sig allt starkare. Under regionkommunens första tid är det dock att vänta att gemenskapsandan icke alltid kommer att visa sig hållbar. Enligt kommitténs mening bör därför stadgandet i 46 § 2 mom. landstingslagen kunna tillämpas även inom regionkommunen. Såsom kommittén förut uttalat, måste likväl stor varsamhet iakttagas vid bestämmelsens tillämpning. Ett fall där dess användning torde kunna aktualiseras avser förvärv av fritidsområden, som sakna intresse för andra än de mera tätbebyggda delarna av regionkommunen. Ett sådant ärende torde i själva verket ej sällan få anses avse en primärkommunal uppgift. Beträffande större trafikföretag eller kommunikationsleder torde man däremot böra i det längsta hålla på att de äro en regionkommunens gemensamma angelägenhet, även om de till synes ha mera lokalt intresse. Ett beslut av regionkommun att t. ex. omhändertaga vattenförsörjningen för viss del av sitt område torde icke motivera någon lokal skattedifferentiering, emedan man torde få förutsätta att ett sådant företag icke skall bekostas av skattebetalarna utan av ifrågasvarande vattenkonsumenter.

I de fall där en lokal skattedifferentiering synes rimlig men regionfullmäktige underlåta att föranstalta härom, kan rättelse vinnas genom att beslutet överklagas hos kommunala rikssamarbetsnämnden. Ett upphävande av beslutet av sådan anledning måste nämligen, om regionfullmäktige önska få till stånd ett positivt beslut, medföra att skattedifferentiering tillämpas, när nytt beslut fattas i stället för det upphävda. Å andra sidan tillses på grund av stadgandet i 14 § första stycket c) underställningsvägen att olämpliga positiva beslut om skattedifferentiering icke komma till stånd.

14 §.

I likhet med vad som gäller beträffande andra kommuner böra vissa regionkommunala beslut för att vinna bindande kraft underställas statlig myndighet för prövning och fastställelse. Prövningsrätten torde här böra i samtliga ifrågakommande fall tilläggas Kungl. Maj:t. De i förevarande paragrafs första stycke under a) och b) upptagna besluten måste även enligt landstingslagen underställas. Om regionkommun skulle komma att driva hamnrörelse, torde

stadgandena om underställning av hamnavgifter böra göras tillämpliga på regionkommunen.

I lagförslaget har liksom i landstingslagen icke upptagits någon föreskrift om underställning av beslut om ersättningar åt kommunala förtroendemän.

15 §.

Något stadgande svarande mot 77 § lagen om kommunalstyrelse i stad synes icke behöva medtagas. Vad 77 § första stycket angår torde det sakna aktualitet i förevarande lag, eftersom länsstyrelsen icke är besvärinstans. Vad beträffar andra stycket förtjänar erinras att något däremot svarande stadgande icke ingår i landstingslagen.

16 §.

I denna paragraf har upptagits stadgandet om den av kommittén förut omnämnda rätten att anföra extraordinära besvär hos kommunala rikssamarbetsnämnden. Kommittén hänvisar till vad härutinnan anförts å s. 143—145 i detta kapitel.

Då kommittén anser, att mot regionkommunala liksom andra kommunala beslut bör kunna föras talan även genom vanliga kommunalbesvär och att vissa regionkommunala beslut skola underställas Kungl. Maj:t, finnes anledning att något undersöka, hur det föreslagna nya extraordinära besvärsförfarandet skall samordnas med dessa former för statsuppsikt. Vanliga besvär böra enligt kommitténs mening föras direkt hos Kungl. Maj:t såsom nu gäller för landstingen. Sådana besvär böra prövas av regeringsrätten på enahanda sätt som denna nu har att pröva besvär över primärkommunala och landstingskommunala beslut. Beträffande det nya extraordinära besvärsförfarandet, vilket icke har samma karaktär av rättsavgörande som den vanliga besvärspövningen, bör däremot gälla att beslut i anledning av framställning från kommunala rikssamarbetsnämnden om upphävande av regionkommunalt beslut skall fattas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Självfallet skall ett regionkommunalt beslut, mot vilket talan kan föras genom kommunalbesvär, kunna angripas även via kommunala rikssamarbetsnämnden. Det kan således inträffa, att ett regionkommunalt beslut överklagas på båda dessa vägar. I ett sådant fall bör utgången av den vanliga besvärspövningen avvaktas, innan avgörande träffas i anledning av de extraordinära besvären. Om beslutet icke överklagats genom kommunalbesvär men talan mot detsamma anhängiggjorts hos kommunala rikssamarbetsnämnden, har den senare liksom eljest att begränsa sin prövning till frågan om beslutets lämplighet. I de avseenden, beträffande vilka beslutet kunnat angripas genom kommunalbesvär, står det fast. Detta innebär alltså t. ex. att ett med formfel behäftat men i övrigt lämpligt beslut icke kan upphävas på framställning av kommunala rikssamarbetsnämnden. Slutligen kunna extraordinära besvär liksom vanliga kommunalbesvär anföras mot ett beslut, som för sin giltighet fordrar underställning hos Kungl. Maj:t. I sådant fall bör naturligtvis i regel besvärsförfarandet vara avslutat, innan underställningsfrågan tages upp till slutligt avgörande.

17 §.

Denna paragraf överensstämmer i huvudsak med 84 § lagen om kommunalstyrelse på landet. Talan mot här avsedda beslut av regionstyrelsen bör kunna föras även hos kommunala rikssamarbetsnämnden.

18 §.

Om regionkommun innefattar delar av flera län, torde det i allmänhet vara ändamålsenligt, att en av länsstyrelserna får uteslutande befogenhet att handlägga sådana på länsstyrelse ankommande ärenden, som angå regionkommunen. I fråga om den länsstyrelse tillkommande befattningen med regionskatt måste dock av uppenbara skäl varje länsstyrelse fungera för sitt område.

Övriga författningsändringar föranledda av lagen om regionkommuner.

Tillkomsten av en ny, med beskattningsrätt utrustad kommunbildning, regionkommunen, föranleder vissa ändringar i författningar, som reglera kommunal verksamhet i allmänhet eller i sådana speciella avseenden, vari regionkommunen ansetts böra få kompetens. På frågans nuvarande stadium anser sig kommittén i regel icke böra framlägga utformade förslag till sådana författningsändringar utan begränsar sig till att summariskt ange, vilka ändringar kommittén vid en mera preliminär undersökning funnit behövliga. Kommittén avser sålunda icke att lämna en uttömmande redogörelse för erforderliga författningsändringar. I detta avseende vill kommittén särskilt framhålla, att svaret på frågan, vilka författningsändringar som fordras, i viss utsträckning måste bli beroende på vilken omfattning den regionkommunala verksamheten får. Det torde icke vara nödvändigt att i förväg vidtaga författningsändringar för alla de fall, där en regionkommunal aktivitet möjligen kan tänkas. Enklare synes vara att regionkommunen för sådana fall själv gör framställning om den ändring som i praktiken visar sig behöblig.

I åtskilliga fall är den författningsmässiga regleringen av hithörande förhållanden redan nu sådan, att den icke avser blott vissa uppräknade slag av kommuner utan genom en generell formel anger de kommunala subjekt på vilka den är tillämplig. I dessa fall kräves ingen författningsändring för att regionkommunen skall innefattas i regleringen. Sådana fall äro t. ex. följande, varvid de använda ordalagen anges inom parentes:

regeringsformen § 57 (huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta);

tryckfrihetsförordningen § 2 (alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, kollegier, nämnder, råd, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar); till tryckfrihetsförordningen ansluter sig 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (jfr bland annat 43 §);

nyss återgivna bestämmelse i tryckfrihetsförordningen återfinnes även i 1942 års lag med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m.;

samma bestämmelse finnes i 1946 års lag om rätt att i mål och ärenden som tillhöra stats- eller kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m. m.;

regeringsrättslagen 2 § 2:o (mål om beslut av landsting, av kommun, annan menighet eller deras representationer); jfr dock nedan angående det av kommittén föreslagna extraordinära besvärsvärfarandet;

regeringsrättslagen 2 § 3:o (mål om sammankallande av menighet eller dess representation);

strafflagen 25 kap. 22 § (vad om statens ämbetsmän här stadgat är, gäller ock om dem, som äro satte att förvalta städers, menigheters — — — angelägenheter);

expropriationslagen 1 § första stycket 4. (ändamål, som det enligt lag eller författning tillkommer kommun eller annan dylik samfällighet att tillgodose);

1945 års lag om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet 5 § (från sökande av tillstånd vare kronan så ock kommun befriad);

1924 års lag om återköpsrätt till fast egendom 1 § (kommun eller municipalsamhälle tillhörig eller eljest i allmän ägo befintlig fastighet);

1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt 1 § (arbetstagare i statens och kommunernas tjänst);

1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän 1 § (i denna lag avses med kommun: landskommun, köping och stad samt församling ävensom municipalsamhälle, landsting och annan, borgerlig eller kyrklig, kommunal förvaltningsenhet);

samma ordalag ha använts i 1946 års lag med särskilda bestämmelser om arrende av viss kommunal jord;

1933 års kungörelse angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl. (kommun, församling — — — landsting eller annan kommunal förvaltningsenhet);

1942 års rekvisitionslag (rekvisition av kommuner eller enskilda).

Ändringar fordras däremot i följande författningar.

I *regeringsrättslagen* torde erfordras ändring för att från regeringsrättens handläggning utesluta de frågor om upphävande av regionkommunala beslut, som av kommunala rikssamarbetsnämnden hänskjutas till Kungl. Maj:ts prövning.

I 1946 års lag om *kommunal fondbildning* och 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommunen eller annan samfällighet tillhörig egendom ha uppräknats de kommunala subjekt på vilka lagarna äro tillämpliga; såsom nämnts i specialmotiveringen till 12 § lagen om regionkommuner böra dessa lagar göras tillämpliga även på regionkommun.

Enligt 4 kap. nyttjanderättslagen kan tomt som tillhör kronan, stad eller annan kommun eller ock municipalsamhälle, upplåtas med *tomträtt*; med

Konungens tillstånd kan även tomt hörande till fideikommiss eller annan stiftelse upplåtas med tomträtt. Beträffande upplåtelse av kyrklig jord under tomträtt finnas särskilda bestämmelser i 1927 års lag angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall m. m. Angivna bestämmelser torde icke medgiva en regionkommun att tillämpa upplåtelse med tomträtt. Behov härav synes emellertid föreligga, om regionkommunen skall på sätt kommittén förordat kunna bedriva exploateringsverksamhet.

Kommitténs förslag att regionkommun skall äga upptaga regionskatt föranleder ändringar i 1945 års *uppbördsförordning*, i förmånsrättsordningen (*handelsbalken 17 kap. 12 §*) och i 1927 års *skatteutjämningsförordning*.

Regionkommunens rätt att ta befattning med det allmänna vägväsendet och med frågor om gatubyggnad i städer och samhällen, som själva äro väghållare, torde böra komma till uttryck bland annat i en komplettering av 12 § *lagen om allmänna vägar* i syfte att möjliggöra för regionkommun att lämna bidrag till byggande av allmän väg. Även andra ändringar i väglagstiftningen torde bli erforderliga för att tillförsäkra regionkommunen inflytande på frågor om byggande av allmän väg.

Erinras bör här att *byggnadslagen* eventuellt bör kompletteras med en bestämmelse om besvär rätt för regionkommun i vissa fall samt att, på sätt ovan angivits i specialmotiveringen till 3 § *lagen om regionkommuner*, *byggnadsstadgans* bestämmelser om regionplanenämnd böra revideras.

Då enligt kommitténs förslag regionfullmäktige skola utses genom direkta val fordras såsom förut i detta kapitel (s. 145) omnämmts ändring av *kommunala vallagen*. Till denna ändring torde böra ansluta sig andra rörande det valtekniska förfarandet, t. ex. angående upprättande av röstlängd.

Slutligen torde, såsom kommittén i kap. 4 (s. 112) angivit, ett införande av möjlighet att bilda regionkommuner böra föranleda en ändring av 3 § *kommunala indelningslagen*. Detta ändringsförslag, som icke torde behöva ytterligare kommentar, ingår jämte förslagen till lag om regionkommuner, lag om ändring av kommunala vallagen och lag om kommunala rikssamarbetsnämnden i de lagförslag som kommittén utarbetat.

Om kommitténs förslag angående regionkommuner godtages, erfordras dessutom vissa ändringar i den blivande *byggnadslagens stadganden om regionplan*. Förutom det inledande stadgandet (126 §), vari regionplanebegreppet definieras, torde endast stadgandena i 134 och 135 §§ om regionplans rättsverkningar kunna bibehållas oförändrade. Däremot synas 127—133 §§ böra omarbetas. För att antyda hur en sådan omarbetning skulle kunna ske återges här nedan ett utkast till ändrad lydelse av dessa paragrafer:

127 §.

Organ för upprättande av regionplan (regionplaneorgan) är regionkommun, regionplaneförbund eller landsting.

128 §.

Har fråga väckts om upprättande av regionplan, skall länsstyrelsen verkställa och jämte eget yttrande till Konungen överlämna erforderlig utredning avseende

även frågan om lämpligt regionplaneorgan. Angående sådan utredning skall gälla vad i lagen om kommunalförbund stadgas om där avsedd utredning.

Över utredningen låter Konungen kommunala rikssamarbetsnämnden avgiva utlåtande. Finnes regionplan böra komma till stånd, förordnar Konungen härom, angående regionplaneområdets omfattning och i vilka hänseenden gemensam planläggning skall äga rum.

Finnes regionkommun böra vara regionplaneorgan, förordnar Konungen om bildande av sådan kommun. Då särskilda omständigheter därtill föranleda, äger Konungen förordna att landsting skall vara regionplaneorgan. Anses varken regionkommun eller landsting böra vara regionplaneorgan, förordnar Konungen, att de kommuner och samhällen som beröras av planen skola bilda regionplaneförbund.

Kan regionplan komma att beröra kommuner eller samhällen inom två eller flera län, må Konungen bestämma, att länsstyrelsen i ett av länen skall taga den befattning med upprättande av regionplan och övriga med planen sammanhängande frågor som ankommer på länsstyrelse.

129 §.

Vad i 128 § stadgas äger motsvarande tillämpning med avseende å upphävande eller ändring av förordnande som där sägs.

130 §.

Beträffande regionplaneförbund skall, med de avvikelser som följa av vad i denna lag stadgas, lagen om kommunalförbund äga tillämpning.

En ledamot av förbundsdirektionen, tillika ordförande, skall jämte ersättare för honom utses av Konungen. Övriga ledamöter i direktionen jämte ersättare för dem skola utses av förbundets medlemmar till det antal för varje medlem som bestämmes i förbundsordningen.

Kan enighet icke uppnås angående förbundsordningen eller ändring av denna, skall länsstyrelsen besluta därom.

131 §.

Regionplan fastställs av Konungen efter förslag av regionplaneorganet och sedan kommuner och samhällen inom regionplaneområdet erhållit tillfälle att yttra sig över förslaget. Har avvikande mening uttalats inom regionplaneorganets beslutande myndighet eller har kommun eller samhälle framställt erinran mot förslaget, äger Konungen sedan kommunala rikssamarbetsnämnden hörts göra den avvikelse från detta som med hänsyn till sålunda yppad mening må anses befogad.

Vad nu sagts gäller ock i fråga om ändring av regionplan.

132 §.

Kostnaderna för regionplaneförbunds verksamhet skola, intill dess regionplanen fastställts, förskjutas av förbundsmedlemmarna eller av statsmedel enligt vad Konungen på förslag av förbundsdirektionen bestämmer.

Kostnaderna för upprättande eller ändring av regionplan skola, i den mån bidrag ej lämnas av statsmedel, slutligen fördelas mellan regionplaneförbunds medlemmar efter skatteunderlag. I vad avser annat regionplaneorgan, skola de täckas genom utdebitering på hela dess skatteunderlag. Där omständigheterna föranleda därtill, äger dock Konungen bestämma annan fördelning och medgiva utdebitering efter annan grund.

133 §.

Underlåter regionplaneorgan att vidtaga erforderliga åtgärder för upprättande av regionplan, må Konungen förelägga viss tid, inom vilken sådan plan skall vara underställd Konungens prövning. Ställer regionplaneorganet sig ej föreläggandet till

efterrättelse, äger Konungen på dess bekostnad låta upprätta samt, efter hörande av regionplaneorganet och dem frågan eljest rör, fastställa regionplan.

Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning, om ändring av regionplan finnes påkallad för regionplaneområdets ändamålsenliga utveckling eller till främjande av betydande allmänt intresse.

Några vidlyftigare motiveringar till detta utkast torde icke erfordras. Beträffande utredningen av väckt fråga om upprättande av regionplan hänvisas till vad ovan (s. 139 o. f.) anförts.

Beträffande fastställelse av regionplan kunna ur kommunal synpunkt anföras betänkligheter mot Kungl. Maj:ts rätt att ändra en av regionplaneorganet antagen regionplan. Då emellertid en regionplan alltid avser ett vidsträckt område, där motstridiga intressen kunna göra sig gällande, kan det vara försvarbart att i fall av skiljaktiga meningar överlämna åt Konungen att träffa ett avgörande. Härvid synes emellertid ett uttalande i ämnet av den kommunala rikssamarbetsnämnden vara betydelsefullt. Till jämförelse kan erinras om att Svenska stadsförbundets stadsplaneråd har motsvarande funktion, då fråga uppkommer om att bryta det kommunala stadsplanemonopolet. Vidare kan hänvisas till de upplysningar som lämnats i kap. 3 om den danska stadsplanenämndens uppgifter. Kommittén föreslår därför att i 131 § inskjutes att Konungen icke utan att ha hört nämnden skall kunna göra avvikelse från upprättat förslag till regionplan.

De i utkastets 132 § upptagna bestämmelserna om kostnader för upprättande av regionplan avse att möjliggöra en lokal differentiering av dessa kostnader, oavsett vilket regionplaneorgan som upprättat planen.

KAP. 7.

Kommunal samverkan genom avtal. Kommunala rikssamarbetsnämnden.

I kap. 4 har kommittén framhållit, att om man söker lösa Stor-Stockholms samarbetsproblem genom bildande av en regionkommun, frågan om samverkan rörande Stor-Stockholms sjukvårdsproblem icke därigenom erhåller någon lösning. Denna fråga skulle dock kunna lösas genom att ett kommunalförbund för sjukvårdsändamål bildades med Stockholms stad och Stockholms läns landsting som medlemmar. Eventuellt kunde ett sådant kommunalförbund avse endast vissa sjukvårdsgrenar eller rentav vissa anstalter.

Emellertid torde avtalsvägen vara lika framkomlig som kommunalförbunds- vägen. Kommittén har låtit genom sekreterare S. Radhe verkställa en utredning angående vissa problemställningar, som uppkomma i fråga om ett samarbete avtalsvägen mellan Stockholms stad och landstinget beträffande den slutna sjukvården. Denna utredning fogas som Bilaga 3 till detta betänkande. Av utredningen får anses framgå att en effektiv samverkan i sjukvårdsfrågor mellan staden och landstinget kan uppnås genom ett avtal ävensom att detta avtal kan konstrueras på olika sätt. Det torde här lika litet som eljest ankomma på kommittén, vars uppdrag avser formerna för kommunal samverkan, att närmare ingå på det sakliga innehållet i ett eventuellt avtal. Med hänsyn till angelägenheten av att ett samarbete i sjukvårdsavseende mellan Stockholm och landstinget kommer till stånd — motsvarande torde gälla förhållanden inom Göteborgs-regionen — vill kommittén emellertid ifrågasätta, huruvida icke dessa spörsmål snarast möjligt borde bliva föremål för förhandlingar mellan respektive parter, lämpligen — i betraktande av sakens allmänna vikt — efter initiativ och under medverkan från Kungl. Maj:ts sida.

Såsom kommittén förut anmärkt föreligga även andra kommunala samarbetsuppgifter inom Stor-Stockholm, vilka borde kunna lösas genom avtal. I dessa hänseenden liksom eljest då fråga uppkommer om att tillgodose behov av avtalsmässig samverkan mellan vissa av de i en regionkommun ingående kommunerna, torde man, på sätt i kap. 6 anförts, kunna räkna med att regionkommunen och dess organ skola medverka till att erforderliga avtal komma till stånd och annat önskvärt samarbete åstadkommes.

I dessa och andra fall, där avtal om kommunal samverkan äro önskvärda men parterna icke kunna enas, bör man överväga, vilka åtgärder som kunna anses lämpliga för att söka förmå parterna att sluta avtal. Av vad kommittén i kap. 4 (s. 113) anfört framgår att kommittén anser att några tvångsåtgärder icke kunna komma i fråga i detta hänseende. Därmed är emellertid icke sagt

att man bör låta bero vid en sådan situation. Det är tvärtom angeläget att man i ett dylikt läge vidtar åtgärder i syfte att söka åstadkomma erforderlig samverkan. Härför bör den kommunala rikssamarbetsnämnden kunna utnyttjas.

Det allmännas åtgärder i syfte att befrämja samarbete i avtalsform synas böra begränsas till fall, då parterna äro överens, att samarbete bör finnas, ehuru de icke kunna enas om hur det bör utformas i princip eller i detalj, eller då åtminstone en av parterna men icke alla anser, att samarbete bör komma till stånd respektive existerande samarbete icke avbrytas. Däremot kan det med hänsyn till de praktiska svårigheterna knappast vara skäl att taga befattning med de fall, då ingen av parterna önskar samarbete, även om det ur objektiva synpunkter kan sägas, att samarbete borde finnas.

Finnes redan ett samarbetsavtal synes det icke erbjuda några oöverkomliga svårigheter att förknippa detta med ett skiljemannaförfarande av något slag. Exempel på ett sådant finnes i de båda i kap. 2 (s. 38—39) omnämnda avtalen mellan Gävle stad och Gävleborgs läns landsting samt Hälsingborgs stad och Malmöhus läns landsting. Vid skiljaktiga meningar träffas där avgörande av en lasarets(skilje)nämnd vari parterna utse vardera två ledamöter och länsstyrelsen den femte, tillika ordförande. Verkställigheten av nämndens beslut säkerställes genom att parterna i avtalen förpliktat sig att i utgiftsstaten upptaga även de anslag, varom enighet ej uppnåtts, och att i inkomststaten »vidtaga sådana förfoganden, att medel finnas tillgängliga för den händelse lasarets(skilje)nämndens beslut föranleder behov därav». Om så anses lämpligt, skulle en dylik skiljemannauppgift kunna anförtros kommunala rikssamarbetsnämnden antingen redan i avtalen eller genom senare överenskommelse mellan parterna. Och om någon av parterna men icke alla önskar hänskjuta en sådan fråga till nämnden, borde nämnden ha att framlägga förslag till lösning. Även om ett dylikt förslag icke vore bindande för parterna, borde stora utsikter föreligga att det komme att godtagas av dem. Nämnden skulle i sådant fall fungera såsom en auktoritativ förlikningsinstans.

Nämndens svåraste uppgift beträffande avtalsfrågorna skulle dock säkerligen bli att medverka till att avtal slutas i de fall där parterna icke på egen hand kunnat enas därom. Nämnden bör i dessa fall ha att uppta ärendet till behandling på begäran av kommun, som önskar att avtal skall komma till stånd. Om icke alla parter äro eniga om ens att samarbete i avtalsform bör förekomma, blir den första frågan, om det kan anses lämpligt ur objektiv synpunkt med ett sådant samarbete. Och anser nämnden denna fråga böra besvaras jakande, uppkommer härefter frågan om samarbetsformen och avtalets innehåll i övrigt. I fråga om samarbetsformen liksom om parternas andelar i tillgångar, kapitalkostnader och driftkostnader samt om andra erforderliga bestämmelser inklusive eventuell föreskrift om skiljemannaförfarande har nämnden att bilda sig en uppfattning. Efter förhandling med parterna bör nämnden framlägga avtalsförslag. Ehuru detta avtalsförslag icke skall kunna påtvingas parterna, torde man ha rätt att hoppas, att nämnden och dess beslut få en sådan auktoritet att kommunerna åtminstone i allmänhet frivilligt rätta sig därefter.

Såsom av det anförda framgår förutsätter kommittén, att nämnden skall kunna på begäran av blott en av parterna i ett tilltänkt eller existerande avtal behandla såväl frågor om ingående av avtal som spörsmål angående tillämpning av bestående avtal. För att så skall kunna ske förutsättes att även övriga parter träda i förhandling inför nämnden. Oftast komma de säkerligen utan vidare att sträcka sin samarbetsvilja åtminstone så långt att de äro villiga härtill. För undantagsfallen torde emellertid lämpligen böra meddelas en författningsföreskrift, som stadgar skyldighet för kommun att på anmodan av nämnden träda i förhandling inför denna. Någon särskild påföljd för underlåtenhet att hörsamma en sådan kallelse torde tills vidare icke behöva stadgas.

Det återstår att i ett sammanhang behandla den kommunala rikssamarbetsnämndens uppgifter, sammansättning och verksamhet. I det föregående har på olika ställen pekats på uppgifter som borde kunna ankomma på nämnden. Denna skulle sålunda alltid avgiva utlåtande över utredning i anledning av väckt fråga om upprättande av regionplan och skall härvid särskilt uppmärksamma spörsmålet om regionplaneorgan. Även när fråga uppkommer om ombyte av sådant organ skall nämnden yttra sig. Och om Kungl. Maj:t icke anser sig kunna oförändrad fastställa en av regionplaneorganet antagen regionplan, skall en förutsättning för rätten att göra avvikelse vara att nämnden hörts. Nämnden skall vidare på framställning avgiva yttrande i ärende, som av hänsyn till en lokal minoritet bordlagts inom regionfullmäktige, och den skall fungera som ett slags extraordinär besvärinstans, till vilken en i regionkommuns område ingående primärkommun har att vända sig, om den anser ett beslut av regionfullmäktige eller ett icke blott förberedande eller verkställande beslut av regionstyrelsen innebära avsevärd olägenhet för kommunen. Nämnden skall härvid, om så finnes befogat, söka åvägabringa rättelse, i sista hand genom att hos Kungl. Maj:t hemställa om beslutets upphävande. Slutligen skall nämnden ha de uppgifter i fråga om avtal angående kommunal samverkan, som framgå av vad ovan i detta kapitel sagts.

Det bör emellertid framhållas, att nämnden skulle kunna få till uppgift även att avgiva utlåtanden i andra konkreta förvaltningsfrågor, där statsmyndigheter, främst Kungl. Maj:t, behöva tillgång till ett auktoritativt uttryck för en samlad kommunal opinion. Såsom remissinstanser i lagstiftningsfrågor berörande kommunerna synas däremot liksom hittills de tre kommunförbunden böra anlitas.

En viktig uppgift för den kommunala rikssamarbetsnämnden skall alltså vara att sammanjämka lokala motsättningar inom regionkommunen och därvid särskilt bevaka minoritetsintressen. I övrigt är nämnden tänkt som en motvikt till de av kommittén förutsatta ökade befogenheterna för centrala statliga myndigheter att ingripa mot kommunerna. Kommittén anser det synnerligen angeläget att den centraliseringstendens, för vilken dessa ökade befogenheter för de styrande äro ett uttryck, balanseras genom att ett starkt inflytande på hithörande frågor medges ett organ, där en samlad opinion för de styrda

kan göra sig hörd. Detta organ får förutsättas ha blicken öppen för att nya tider kunna kräva en effektivisering av hävdvunna former för kommunalstyrelse, men det kommer givetvis å andra sidan att slå vakt om värdefulla decentraliserade självstyrelseformer, så att icke missriktade centraliseringssträvanden under effektivitetens täckmantel få göra intrång på dem. Den kommunala rikssamarbetsnämnden kommer sålunda att inom sitt kompetensområde tjänstgöra som en förmedlande länk mellan stat och kommuner.

För att nämnden skall få en verkligt god kommunal förankring och största möjliga auktoritet hos kommunerna är det angeläget att kommunerna själva genom sina centrala organisationer få ett avgörande inflytande på nämndens sammansättning. Nämndens ordförande bör dock utses av Kungl. Maj:t. Övriga ledamöter, förslagsvis sex, böra utses, visserligen även de av Kungl. Maj:t men efter förslag av Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Svenska stadsförbundet. Två ledamöter skola alltså företräda landskommunala, två landstingskommunala och två stadskommunala synpunkter; av de båda landstingsrepresentanterna skall en företräda landskommuner och en städer. För samtliga ledamöter böra finnas suppleanter utsedda på samma sätt som de ordinarie ledamöterna. Suppleanterna böra inträda, då ordinarie ledamot är hindrad av jäv — frågan berör hans kommun — eller annan orsak.

Kostnaderna för kommunala rikssamarbetsnämndens verksamhet — för arvoden samt traktaments- och reseersättningar åt ordförande och ledamöter ävensom för sekretariat — böra bestridas av statsmedel.

Det synes lämpligt att de föreslagna bestämmelserna om kommunala rikssamarbetsnämnden samlas i en särskild lag. Kommittén har fördenskull utarbetat förslag till en sådan lag. Förutom allmänt hållna bestämmelser om nämndens kompetens och sammansättning torde lagen böra innehålla ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att meddela närmare föreskrifter om nämndens verksamhet.

KAP. 8.

Sammanfattning av kommitténs förslag.

Enligt sina direktiv har kommittén haft att behandla frågan om kommunal samverkan ej blott inom Stockholms-regionen utan även eljest. Av naturliga skäl har kommittén emellertid ägnat särskild uppmärksamhet åt Stor-Stockholms problem. Vad angår dessa har kommittén övertägt och utrett olika alternativ. Resultatet av dessa övertägenden redovisas i kap. 4.

Det första av alternativen avser en förening av Stockholms stad och län till ett landsting, ett »storlandsting». Kommittén har för sådant fall ansett övertägende skäl tala för att hela landstingsområdet ingår i storlandstinget. Men tänkbart är även, att det nuvarande landstingets område kunde beskäras genom att delar av detta fördes till angränsande landsting och storlandstinget på så sätt begränsades i huvudsak till Stor-Stockholm. Denna lösning skulle i sak innebära detsamma som att ett särskilt landsting bildades för Stor-Stockholm. Storlandstingets kompetens skulle kunna vidgas utöver vad som eljest gäller för landsting genom att det pålades även uppgiften att upprätta regionplan och verka för dennas genomförande.

Kommittén har verkställt utredningar angående de ekonomiska konsekvenserna av ett sammanförande av Stockholms stad och Stockholms läns landsting till en enhet. Storlandstinget skulle ha att övertäga det nuvarande landstingets tillgångar och skulder men dessutom stadens tillgångar och skulder, i vad dessa kunna anses avse landstingsändamål. Vissa undersökningar ha gjorts angående de tillgångar och skulder som skulle ifrågakomma till övertägande av storlandstinget. Även åt frågan om utdebiteringsbehovets storlek i ett storlandsting har kommittén ägnat uppmärksamhet. De härvid verkställda beräkningarna, som avse år 1944, utvisa att stadens utgifter för landstingsändamål motsvarade en utdebitering av 2 kronor 44 öre per skattekrona och att, då landstingets utdebitering samtidigt var 2 kronor 50 öre, utdebiteringen i ett storlandsting sagda år borde ha varit 2 kronor 47 öre.

Emellertid har kommittén funnit, att genomförandet av en lösning efter storlandstingslinjen skulle möta betydande svårigheter. Kommittén har därför ansett sig böra giva företräde åt ett annat alternativ till lösning av Stor-Stockholms-problemet. Kommittén föreslår nämligen, att ett nytt slags kommun, benämnd regionkommun, skall bildas för att inom Stor-Stockholm omhändera de regionala samarbetsuppgifterna utom sådana som nu ombesörjas av landstinget. Detta slags sekundärkommun skulle emellertid kunna komma till användning även inom andra regioner, där behov av en sådan kommunbildning kan föreligga eller framträda. Kommittén förutsätter att i dylika regioner

bildande av en regionkommun skall kunna i vissa fall möjliggöra, att inkorporering åtminstone icke tills vidare behöver tillgripas för att lösa uppkommande frågor om samverkan över existerande kommungränser. På grund härav har föreslagits sådan ändring av indelningslagens bestämmelser om tvångsinkorporering att av dessa uttryckligen skall framgå, att inkorporering mot kommuns vilja icke skall komma till stånd, om förefintliga missförhållanden kunna undanröjas eller avsevärt minskas genom bildande av regionkommun eller annan lämplig åtgärd.

Om bildande av regionkommun förordnar Kungl. Maj:t. Sådant förordnande skall kunna meddelas även utan samtycke av de primärkommuner, som skulle ingå i regionkommunens område, under förutsättning att betydande allmänt behov så påkallar. I en bilaga till betänkandet har utretts hur den statligt administrativa indelningen inom Stockholms-regionen skulle påverkas av ett genomförande av de av kommittén utredda alternativen rörande kommunal samverkan inom Stor-Stockholm — storlandstinget och regionkommunen. Ett storlandsting borde sålunda sannolikt ha medfört en sådan ändring av den statligt administrativa indelningen att staden och länet sammanförts till en enhet. En regionkommun torde däremot i och för sig icke nödvändiggöra en sådan sammanslagning. Kommittén har därför stannat vid att föreslå en kompetensreglering mellan överståthållarämbetet och länsstyrelsen i syfte att förbehålla överståthållarämbetet handläggningen av alla ärenden som angå regionkommunen.

Regionkommunen skall först och främst svara för upprättande av regionplan. Den kommer alltså härvidlag att vara ett alternativ till det av stadsplaneutredningen föreslagna regionplaneförbundet. I motsats till vad som föreslagits beträffande regionplaneförbundet skall emellertid regionkommunen också verka för regionplanens genomförande i samarbete med primärkommunerna inom regionen.

Genom att regionkommunen får yttranderätt i fråga om stads- och andra detaljplaner inom regionplaneområdet och genom vissa andra åtgärder förutsättes en växelverkan komma till stånd mellan region- och detaljplanering, så att det i möjligaste mån tillses att regionplanen verkligen kommer att genomföras även i detaljplaneringen. Regionkommunen skall emellertid också mera direkt påverka regionplaneringens genomförande, och den skall verka för att utbyggnaden av regionen sker icke blott på lämpligt sätt utan även i lämpligt takt. För att kunna fylla denna uppgift måste regionkommunen ha ett avgörande inflytande på kommunikationsväsendet inom regionen, varigenom den får möjlighet att leda bebyggelsens utveckling. Regionkommunen bör alltså helst själv övertaga trafikmedlen inom regionen, såväl spårburna som andra och vare sig de avse land- eller sjötrafik. Regionkommunen bör vidare genom författningsbestämmelser tillförsäkras inflytande på vägfrågorna inom regionen, för att vägnätets utbyggnad skall ske på det sätt som bäst överensstämmer med planerna på bebyggelsens utveckling. Med hänsyn till att allmänna vägar, framförallt huvudvägar, kunna ha intresse för andra kommuner än dem,

genom vilka de dragas, bör regionkommunen i skatteutjämning syfte kunna påtaga sig vissa kostnader för vägväsendet, som eljest skulle åvila kommunala väghållare.

Regionkommunens uppgift att övervaka bebyggelseutvecklingen inom regionen bör komma till uttryck även på så sätt att den går i spetsen beträffande det allmännas förvärv av mark inom regionen, såväl för framtida exploatering som för fritidsändamål. Med hänsyn härtill bör regionkommunen få en tämligen vidsträckt rätt att expropriera mark inom regionen. Regionkommunens markpolitik bör bedrivas i nära samarbete med primärkommunerna inom regionen, och detta samarbete bör komma till uttryck även när frågan om exploatering av marken blir aktuell, på så sätt att regionkommunen i mån av behov biträder primärkommunerna med denna uppgift.

Även andra för kommunerna inom regionen gemensamma uppgifter bör kunna övertagas av regionkommunen. Stundom kan det sålunda tänkas vara lämpligt, att hamnväsendet inom regionen lägges under regionkommunen. Förutsättningen härför bör vara att en primärkommunal hamn växer ut så att den kommer att ligga även inom andra kommuner. Vidare bör regionkommunen ägna uppmärksamhet åt frågor om regionens förseende med vatten, gas och elektricitet samt avloppsledningar.

Slutligen föreslår kommittén, att statsmakterna skola uttala sig för att viss ersättning skall kunna utgå till kommun, som på grund av omständigheter vilka kunna återföras på en regionplan får högre skattetryck än övriga kommuner inom regionen. Enligt kommitténs mening bör en sådan möjlighet att utge ersättning underlätta en regionplanering efter rationella grunder. Ersättningen borde utbetalas av regionkommunen, där sådan finnes, och eljest genom förmedling av regionplaneförbundet. Kommittén framhåller att någon rätt till ersättning icke bör föreligga utan att avgörande för frågan huruvida ersättning skall utgå bör vara en skälighetsbedömning. I övrigt bör man enligt kommittén icke nu fastställa detaljerna i ersättningsförfarandet.

Regionkommunen får sålunda många och viktiga uppgifter, vilkas lösande kräver stora ekonomiska resurser. Den skall därför ha beskattningsrätt, och skatten — regionskatt — föreslås skola utgå på det kommunala skatteunderlaget inom regionkommunens område. Reellt sett blir det härvid icke fråga om någon ny skattepåлага utan endast om vissa utgifters överflyttande från primärkommunerna till regionkommunen.

Då regionkommunen alltså blir en verklig kommunal enhet, bör den också organiseras som en sådan. Dess beslutande organ blir regionfullmäktige, som utses genom direkta val, och dessa skola för förvaltning och verkställighet tillsätta styrelser och nämnder. Främst av dessa står regionstyrelsen, som skall vara det centrala förvaltningsorganet.

Frågan hur regionfullmäktige skola sammansättas innefattar besvärliga problem, sammanhängande med den dominerande ställning, som kan komma att (och t. ex. i en regionkommun Stor-Stockholm skulle) intagas av en enda primärkommun. Efter övervägande av olika möjligheter har kommittén — med

beaktande av att regionkommunen är en kommun i egentlig mening och icke någon sammanslutning av kommuner — ansett sig böra fasthålla vid den representation efter invånarantal som eljest gäller i vår kommunallagstiftning. Närmare bestämt har föreslagits att representationsproblemet skall lösas efter i stort sett samma normer som gälla för landstingen.

Om representationsproblemet löses på angivet sätt, blir det emellertid angeläget att söka finna utvägar att i någon form säkra en lokal minoritet mot majoritetsförtryck. Kommittén har avböjt att i detta syfte föreslå regler om kvalificerad majoritet. I stället föreslås att ett nybildat organ, kallat kommunala rikssamarbetsnämnden, skall få visst inflytande på handläggningen av regionkommunala ärenden. Om vid behandlingen inom regionfullmäktige av ett ärende, som är av vikt för viss del av regionkommunen, någon ledamot så yrkar, skall ärendet bordläggas och hänskjutas till denna nämnd för yttrande. Därest majoriteten i strid mot nämndens uppfattning vidhåller sin mening liksom eljest när ett regionkommunalt beslut kan anses icke ta tillbörlig hänsyn till viss del av regionkommunen, skall till förfogande stå ett särskilt rättsmedel i form av ett slags extraordinär besvärsmått. Kommittén föreslår nämligen, att kommun inom regionkommunens område, som finner regionfullmäktiges beslut innebära avsevärd olägenhet för kommunen, skall kunna i särskild ordning överklaga beslutet och få detta prövat ur angivna synpunkt. Kan beslutet anses innebära övergrepp från en majoritet mot en lokal minoritet, skall det kunna upphävas av Kungl. Maj:t. För att så skall kunna ske fordras dock att framställning härom göres av kommunala rikssamarbetsnämnden. Klagomålen skola i första hand behandlas av nämnden som, om den finner dem befogade, skall söka åvägabringa rättelse men, om detta ej lyckas, har att hos Kungl. Maj:t begära beslutets upphävande.

För att få erforderlig auktoritet hos kommunerna för sina grannliga uppgifter föreslås nämnden få en stark kommunal förankring; jämte en av Kungl. Maj:t utsedd ordförande skall den bestå av sex ledamöter utsedda efter förslag av de tre kommunförbunden, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Svenska stadsförbundet.

Nämnden, för vilken en särskild lag föreslås av kommittén, skall få även andra uppgifter. Nämnden skall nämligen alltid avge yttrande över utredning angående upprättande av regionplan, närmast med tanke på de möjligheter som lagts i Kungl. Maj:ts hand att oberoende av kommunernas vilja förordna om upprättande av sådan plan och om regionplaneorgan. Vidare skall nämnden höras, om fråga uppstår om att fastställa en regionplan, som avviker från den som antagits av regionplaneorganet.

Vad angår Stor-Stockholms och även Göteborgs-områdets sjukvårdsfrågor bör dessas lösning närmast sökas i ett avtalsreglerat samarbete mellan vederbörande stad och landsting. Hithörande problem ha diskuterats i en bilaga till betänkandet. Med hänsyn till angelägenheten av att ett samarbete i sjukvårdshänseende kommer till stånd ifrågasätter kommittén, huruvida icke detta spörsmål snarast möjligt borde bliva föremål för förhandlingar mellan par-

terna, lämpligen — i betraktande av sakens allmänna vikt — efter initiativ och under medverkan från Kungl. Maj:ts sida.

Vad beträffar kommunal samverkan utom Stockholms-regionen och i andra avseenden än ovan berörts har kommittén undersökt möjligheten och lämpligheten att lagstiftningsvägen införa generell befogenhet för statliga organ att framtinga kommunal samverkan i kommunalförbund eller genom avtal. Utredningen har emellertid givit blott spridda exempel på att sådan samverkan icke frivilligt kommit till stånd i önskvärd utsträckning. På grund härav och då den nya kommunindelningen torde åtminstone för den närmaste tiden tillgodose föreliggande samarbetsbehov har kommittén ansett sig icke böra föreslå några lagstiftningsåtgärder i angivna syfte.

Emellertid böra enligt kommitténs mening vissa åtgärder vidtagas i syfte att underlätta kommunala samarbetssträvanden. Kommittén föreslår att kommunala rikssamarbetsnämnden skall utnyttjas även i detta hänseende. Nämnden föreslås nämligen få rätt att på begäran av kommun inkalla annan kommun till förhandling angående avtal om samverkan i visst avseende. Nämnden skall alltså härvidlag verka som en allmän förlikningsinstans för kommuner. Även frågor om tolkning av befintliga avtal mellan kommuner böra kunna hänskjutas till nämnden, varvid denna sålunda kommer att fungera som ett slags skiljenämnd.

Slutligen bör nämnas att kommittén tillstyrker kommunindelningskommitténs förslag om kommunal samarbetsnämnd.

Mot kommitténs betänkande ha tre reservationer anförts. Herr Anderson har i valet mellan regionkommunen och storlandstinget såsom samarbetsorgan för kommunerna inom Stor-Stockholm stannat för det senare alternativet och förordar sålunda detta. Herr Larsson har icke kunnat ansluta sig till vad kommittén anført beträffande ersättning till kommun, som på grund av en regionplan får högre skattetryck än andra kommuner inom regionen. Herrar Wallentheim och Brännberg slutligen anse, att regionfullmäktige böra utses genom indirekta val.

Herr Larsson har även avgivit ett särskilt yttrande, vari han uttalar, att storlandstingslinjen rent principiellt borde lämnas företräde framför regionkommunen men att han, med hänsyn till de betydande svårigheter som skulle möta vid en sammanslagning av Stockholms läns landsting med Stockholms landstingskommunala förvaltning, inom kommittén anslutit sig till alternativet regionkommun.

Reservation av herr *Carl Albert Anderson*.

Kommittén har i valet mellan de två alternativ för kommunal samverkan, som tagits under övervägande, ansett sig böra förorda regionkommunen framför storlandstinget. Jag har icke kunnat dela denna ståndpunkt och får i anledning härav avgiva följande reservation.

Kommittén har haft att brottas med problemet Stor-Stockholm såsom en väsentlig del av utredningen. Övervägande antalet ledamöter har från olika utgångspunkter haft beröring främst med detta problem, ehuru även de intressen, som avse landet i övrigt, varit representerade. Då jag i det följande i korthet anför skälen för mitt ställningstagande till frågan om formerna för kommunal samverkan, vill jag förutskicka, att erfarenheterna om förhållandet mellan Stockholm och dess grannkommuner enligt min uppfattning i mycket äro av allmängiltig karaktär och därför ägnade att belysa frågeställningen ur en vidare synvinkel.

Det nuvarande förhållandet mellan Stockholms stad och det omgivande länet måste betraktas som en anomalí. Det är en oformlighet att en stad i stark expansion får sin utveckling stängd av angränsande kommuners administrativa gränser. Grannkommunernas invånare ha i stor utsträckning sitt arbete och sin utkomst i staden och det existerar i verkligheten mellan staden och dess omgivning en intressegemenskap, som växer sig allt starkare trots de administrativa gränsernas hämmande inflytande. Att såsom hittills skett genom inkorporering bilda en enhetskommun för dem, som dela denna intressegemenskap, synes vara den naturligaste lösningen.

Vissa skäl tala dock mot enhetskommunen. Det kan nämligen inte bortses från, att det ur demokratiska synpunkter värdefulla, lokalt förankrade medarbetarskapet i förvaltningen löper faran av att försvagas i en alltför stor kommun. Detta förhållande bör icke underskattas även om medborgarna i gemen torde anse, att olägenheten uppväges av de materiella fördelar, som en inkorporering medför. Vidare inställer sig det rent ekonomiska spørsmålet om skattekraften hos den efter en inkorporering återstående delen av länet.

I det förstnämnda hänseendet — frågan om den inre representationen — har det icke ankommit på kommittén att taga ståndpunkt. Utredningsuppdraget har gällt interkommunal samverkan, icke intern organisation av en eventuell storkommun. Jag anser denna fråga böra klarläggas genom en särskild utredning.

Det andra spørsmålet — skattekraften — är närmast en förhandlingsfråga, som måste bedömas på grund av de resultat, som i varje särskilt fall kunna ernås. Om emellertid båda frågorna kunna på ett tillfredsställande sätt lösas, bortfalla enligt min mening skälen mot enhetskommunen.

Då jag i kommittén haft att bedöma olika former för kommunal samverkan har jag funnit, att förslaget om regionkommuner innebär ett aktningsvärt försök till en lösning av denna fråga. Det blir dock enligt min mening otillräck-

ligt. Regionkommunens ofullkomlighet kommer med all sannolikhet att inom kort framträda med sådan styrka att den i verkligheten icke kan bli något annat än en etapp på vägen mot storlandstinget. Jag anser det rationellare att välja en definitiv och fullständig lösning än att stanna för en tidsbegränsad dellösning.

Regionkommunens uppgifter skulle i huvudsak bli begränsade till region- och stadsplanering. Även i fråga om detta område är dock oklart hur regionkommunens regionplanearbete skall samordnas med primärkommunernas stadsplanering. Betydande svårigheter och friktionsanledningar kunna förutses. I storlandstinget däremot koordineras dessa uppgifter automatiskt och handläggas därför enklare och lättare. Men det bör vidare framhållas, att det finns ett flertal betydelsefulla uppgifter, som regionkommunerna fortfarande skulle lämna olösta. I främsta rummet må nämnas sjukvårdsfrågorna. Med sjukhusväsendets nu förestående utveckling, som innebär inrättande av såväl centralsjukhus som rayonsjukhus, är en gemensamhetsplan även på detta område i hög grad erforderlig. Regionkommunen innebär, att man även i fortsättningen här blir hänvisad till det ovissa och besvärliga förfarandet med frivilliga uppgörelser. Även för undervisningen och socialvården m. m. föreligger ett behov av planmässiga åtgärder, som kan tillgodoses genom storlandsting, men icke genom regionkommun.

Givet är att storlandstinget icke minst ekonomiskt skulle innebära ett vida större omedelbart ingrepp och i fallet Stor-Stockholm medföra tyngande konsekvenser, men å andra sidan synas fördelarna så betydande att de positiva skälen överväga. Det bör vidare framhållas att kommittén ansett stora svårigheter föreligga att lösa regionkommunens representationsproblem. Kommittén är i detta hänseende icke helt tillfredsställd med förslaget, som likväl godtagits, emedan en bättre lösning ej stått att finna. Även detta problem skulle enligt min mening lösas på ett enklare och naturligare sätt genom storlandstinget.

Betänkligheter måste slutligen resas mot den föreslagna rikssamarbetsnämnden, som skulle komma att hårt beskära regionkommunernas handlingsmöjligheter. Nämndens inflytande skulle icke, som eljest är fallet i besvärärenden, avse blott den formella handläggningen utan även den sakliga, varvid rena skälighetshänsyn skulle bli avgörande. Även om det antages att nämnden i och för sig skulle ha förmåga att på ett tillfredsställande sätt handhava sin ömtåliga uppgift, torde det dock icke kunna undvikas, att besvär skulle komma att anföras i alla både större och mindre frågor, där meningsskiljaktigheter uppstå.

Ärendenas handläggning kan till följd härav bli så tidsödande, att möjligheterna till ett effektivt arbete minskas. Regionkommunen skulle icke i samma mån som storlandstinget bli ett organ för intressegemenskap utan kan tvärtom i många fall bli ett forum för intressemotsättningar.

Av de skäl som ovan anförts har jag i valet mellan de föreliggande alternativen för kommunal samverkan ansett mig böra förorda storlandstinget.

Reservation av herr *Yngve Larsson* i fråga om regionkommunen såsom skatteutjämningsfaktor.

Kommitténs principuttalande, att genom regionplaneorganets förmedling och på regionens bekostnad ersättning skulle kunna utgå till kommun, som råkat i en ekonomiskt ogynnsam situation, därest denna situation kunde antagas bero på regionplanen, kan jag icke biträda.

Vid uppgörelser mellan kommuner i anledning av indelningsändringar har hittills upprätthållits den principen, att ersättning allenast må utgå för av ändringen förorsakad skatteförlust, icke för utebliven skatteökning. Kommitténs ståndpunkt innebär uppenbarligen ett avsteg från denna princip, och detta kan lätt smitta av sig även vid andra uppgörelser mellan kommuner än sådana, som betingas av den gemensamma regionplanen. Kompensation för utebliven skatteökning — i detta fall på grund av förbud mot tätbebyggelse eller industriell exploatering — synes icke möjlig att på ett principiellt hållbart sätt motivera; den torde vila på föreställningen att kommunen har en äganderättsliknande »rätt» till sitt område, som icke utan kompensation kan åsidosättas, en föreställning, som visserligen gjorts gällande i anglosaxisk förvaltningsrätt och praxis men är helt främmande för svensk kommunalrätt.

Att fastställandet av omfattningen av en av regionplanen förorsakad »utebliven förmån» i praktiken måste bliva förenad med utomordentliga svårigheter, har kommittén själv utvecklat. Kommittén har därför nöjt sig med att föreslå ett principuttalande av statsmakterna, avsett att sedermera, efter vunnit erfarenhet vid tillämpning av regionplaner, läggas till grund för de lagbestämmelser, vilka givetvis erfordras till stöd för ett kompensationsförfarande av den art kommittén förordar. Att statsmakterna sålunda, innan ännu någon erfarenhet föreligger av de verkningar regionplaneringen kan komma att få å de kommunalekonomiska förhållandena inom regionen, och av styrkan i de utjämningsbehov, som kunna komma att uppträda, skulle binda sig vid en för svensk förvaltningspraxis ny, till sina konsekvenser svåröverskådlig princip, synes föga välbetänkt. Lämpligen torde frågan i sin helhet böra anstå, till dess någon erfarenhet av här ovan angiven art påkallar dess upptagande till prövning.

Reservation av herrar *Wallentheim* och *Brännberg*.

Vid uppgörandet av förslag till val av regionfullmäktige har kommittén, som framgår av vad på s. 145 anföres, om ock med viss tvekan stannat inför att förorda direkta val, avsedda att förrättas samtidigt med landstings- och stads- eller kommunalfullmäktigevalen vart fjärde år. Då kommittén stannat inför detta alternativ har anledningen främst varit att man icke ansett sig kunna finna någon lämplig form för indirekta val, som på en och samma gång kunde begränsa antalet elektorerna och samtidigt låta den proportionella valmetoden ge tillfredsställande rättvisa åt de olika partierna.

Vi hävda för vår del, att trots vissa obestridda svårigheter är den indirekta valmetoden ändå att föredraga. Som skäl för denna vår ståndpunkt vilja vi anföra följande.

Regionfullmäktige torde i största allmänhet få anses komma att handlägga ärenden av sådan karaktär, att det måste anses mycket svårt för att icke säga omöjligt att hos de vid de allmänna kommunalvalen röstberättigade väcka till liv ett mera märkbart intresse eller få fram en behövlig detaljkunskap för det mera personliga ställningstagande, som ett direkt val måste anses innebära. De frågor regionfullmäktige kunna tänkas komma att handlägga torde vara av sådan speciell karaktär att de i allmänhet endast kunna bedömas av i kommunala frågor särskilt initierade och för dessa frågor särskilt intresserade. Därav torde även följa att regionfullmäktige böra väljas av valmän med de nödvändiga förutsättningarna att kunna följa med dessa frågor d. v. s. närmast stads- eller kommunalfullmäktiges ledamöter i de av regionkommunen ingående primärkommunerna. De frågor regionfullmäktige få att behandla torde med andra ord närmast få karaktären av kommunalförbundsärenden och i långt mindre utsträckning vara av primärkommunal natur.

Till detta rent principiella betraktelsesätt kommer sedan de rent praktiska olägenheterna av att i kommuner, som tillhöra landsting, på en och samma gång förrätta ej mindre än tre val, landstingsval, stads(kommunal)fullmäktigeval samt regionfullmäktigeval. Man riskerar genom en sådan anhopning av olika val, att förväxlingar av valsedlar kommer att uppstå i betydande omfattning, varjämte själva valproceduren blir invecklad och säkerligen i många ögon så tillkrånglad att intresset för deltagande i valet lätt nog kan avtrubbas. Förbises kan ej heller, att själva valförrättningen därigenom tenderar till att bli tidsödande, en omständighet som även den kan komma att inverka menligt på valdeltagandet.

Vi förorda att regionfullmäktige utses genom indirekta val. Som elektorerna skulle lämpligen stads- och kommunalfullmäktige inom respektive kommuner kunna inträda. Om — som väl saken rent praktiskt ligger till — förhållandena inom Stor-Stockholm närmast beaktas, skulle det för Stockholms stad fastställda antalet regionfullmäktige utan olägenhet kunna utses av stadsfullmäktige därstädes. I fråga om förorderna, där kommunerna i regel knappast kunna

bilda egna valkretsar, skulle flera närliggande kommuner kunna sammanföras till valkretsar med rätt att utse 3—5 regionfullmäktige, valda av kommunernas fullmäktige-församlingar. Därigenom skulle alla rimliga hänsyn till proportionalismens krav kunna tas. Antalet elektorser skulle visserligen bli rätt stort men detta bör i och för sig icke avskräcka. Valet av regionfullmäktige skulle kunna tillgå på det sättet att varje kommuns fullmäktige sammanträdde för sig för att förrätta valet och sedan detta förrättats insände röstsedlarna till länsstyrelsen som förrättade sammanräkningen. Mot detta skulle kunna anföras att antalet fullmäktigeledamöter växlar i kommuner med ungefär samma folkmängd inom vissa latituder, men denna omständighet synes icke böra tillmätas någon mera nämnvärd betydelse. Tänkbart vore också att stads (respektive kommunal)fullmäktigeledamöterna sammanträdde valkretsvis för valets förrättande. Därigenom komme visserligen den väljande församlingen att bli rätt stor, men olägenheterna därav kunde näppeligen bli så stora, att egentliga svårigheter därigenom skulle uppstå. Fullmäktigeledamöterna skulle kunna samlas till någon central plats inom eller utom Stockholm för valets förrättande.

Slutligen finns även det alternativet att överväga, att stads- respektive kommunalfullmäktige utsåge särskilda elektorser, exempelvis en för varje kommun oavsett invånarantal och därutöver ytterligare en för varje påbörjat 2 000-tal invånare. Elektorerna sammanträdde valkretsvis för valets förrättande. Detta förfaringssätt kan måhända anses invecklat men är under alla förhållanden att föredra framför ett direkt vals betydligt större olägenheter.

Särskilt yttrande av herr *Yngve Larsson* i fråga om valet mellan storlandsting och regionkommun.

Då jag inom kommittén biträtt den meningen, att lösningen av Stor-Stockholms-problemet för närvarande bör sökas enligt alternativet regionkommun, har för mig varit bestämmande de betydande svårigheter, vilka måste möta en så genomgripande kommunal nybildning som en sammanslagning av Stockholms läns landsting med Stockholms landstingskommunala förvaltning, nämligen dels genom utbrytningen av både socialt och ekonomiskt viktiga grenar av Stockholms förvaltning från deras nuvarande, historiskt framvuxna sammanhang, dels ock genom den grundliga förändring av det nuvarande landstingets karaktär och traditioner, som inträdet av ett betydande flertal av landstingsmän från Stockholms stad skulle innebära — låt vara att vid en sådan förändring vissa jämkningar i landstingslagens bestämmelser om antalet landstingsmän och val av sådana naturligen få förutsättas.

Rent principiellt synes mig emellertid storlandstingslinjen erbjuda så betydande fördelar, att — därest man kunde bortse från de övergångssvårigheter som här ovan antytts — detta alternativ borde lämnas företräde framför regionkommunen. I främsta rummet må framhållas, att storlandstinget medför en organisatoriskt klar och fullständig lösning av sjukvårdsuppgifterna, vilka onekligen tillhöra de viktigaste bland dem som påkalla en gemensam handläggning. Väljes regionkommunen, så blir denna gemenskap beroende på det fria avtalets osäkra väg. Ej mindre viktigt är, att storlandstingslinjen ansluter sig till hävdvunna former för svensk kommunalförvaltning, att den därför också är organisatoriskt enklare och klarare, och särskilt att representationsproblemet enligt detta alternativ vinner en naturligare och mindre komplicerad lösning. Om man icke förty nu väljer regionkommunen, så kommer denna därför enligt min mening sannolikt endast att utgöra ett första stadium, som bereder väg för den mera genomgripande nybildning, som Stockholms stads inträde i landstinget — varmed då givetvis även borde följa ett sammanförande av överståthållarämbetet och länsstyrelsen — innebär.

P. M.

angående den statligt administrativa indelningen i Stockholms-regionen.

Utarbetad av kanslidirektör *Sten Waller*.

På därom av 1944 års kommitté för kommunal samverkan gjord framställning har jag erhållit i uppdrag att biträda kommittén beträffande det med undersökningarna angående Stockholms-regionens kommunala indelningsfrågor sammanhängande spörsmålet om den statligt administrativa indelningen. Den undersökning, som i anledning därav verkstälts, har i första hand gällt frågan, huruvida ett ökat samarbete mellan Stockholms stad och dess grannkommuner i enlighet med något av de av kommittén i dess betänkande framlagda förslagen bör föranleda en ändring av länsgränserna antingen genom en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Stockholms län till en enhetlig myndighet, vars förvaltningsområde skulle omfatta Stockholms stad jämte hela det nuvarande länet, eller också genom att överståthållarämbetets förvaltningsområde utsträcker till att omfatta vissa delar av länet, medan återstående delar införlivas med angränsande län. Men även andra lösningar av frågan om den statligt administrativa indelningen äro tänkbara. Sålunda kan det icke anses uteslutet, att länsstyrelsen skall kunna bestå vid sidan av överståthållarämbetet även sedan nya former skapats för en samverkan mellan Stockholms stad och länets kommuner. En förutsättning härför torde dock vara, att åtgärder vidtagas för att få till stånd en enhetlig handläggning hos de statliga förvaltningsmyndigheterna av de ärenden, som skola hänskjutas dit, sedan de varit föremål för behandling av ett för Stockholms stad och dess grannkommuner gemensamt kommunalt organ.

Vilken lösning av den föreliggande frågan, som kan vara att föredraga, blir i viss mån beroende av vilken form, som väljes för det kommunala samarbetet, liksom även av huru pass omfattande detta samarbete blir. Avgörande för frågan om en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen bör komma till stånd torde dock i sista hand vara, huruvida man därigenom skall kunna åstadkomma en effektivt arbetande förvaltningsorganisation icke blott för de arbetsuppgifter, som beröra länsstyrelsens och överståthållarämbetets ställning i förhållande till den gemensamma kommunala förvaltningen i Stockholms-regionen, utan även för de övriga arbetsuppgifter, som ankomma på dessa myndigheter i deras egenskap av Kungl. Maj:ts befallningshavande. En närmare undersökning härav torde visserligen ligga utom kommitténs uppdrag men med hänsyn till frågans betydelse för det spörsmål om den statligt administrativa indelningen, som föranledes av kommitténs förslag om kommunal samverkan, synes det nödvändigt att i det följande även beröra denna fråga.

I. Förutsättningarna för att en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen skall kunna genomföras.

Innan något förslag till lösning av frågan om den statligt administrativa indelningen i Stockholms-regionen kan framläggas, är det nödvändigt att undersöka, huruvida förutsättningar för en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Stockholms län numera kunna anses föreligga.

I kap. 5 av betänkandet har lämnats en redogörelse för en tidigare verkställd utredning angående Stockholms läns upphörande som administrativ enhet. Denna utredning, som närmast torde hava kommit till stånd för att utröna möjligheterna av att i kostnadsbesparande syfte åstadkomma en rationalisering av

den statliga förvaltningen, verkställdes på uppdrag av Kungl. Maj:t av länsstyrelsen i Stockholms län. Härvid undersöktes bland annat möjligheten av att uppdelas länet mellan överståthållardömet och Uppsala län på sådant sätt, att vissa delar av länet skulle läggas under överståthållarämbetet utan inkorporering med Stockholms stad. Länsstyrelsen kom emellertid till det resultatet, att det med dåvarande organisation av överståthållarämbetet icke vore möjligt att verkställa en dylik uppdelning av länet. Även frågan om en sammanslagning av överståthållardömet och Stockholms län i dess helhet var föremål för övervägande, men ansågs icke vara tänkbar på annat sätt, än att överståthållaren tillika skulle vara landshövding i Stockholms län, men länsstyrelsen och överståthållarämbetet i övrigt bibehållas helt skilda från varandra.

Överståthållarämbetet redogjorde i sitt över utredningen avgivna yttrande närmare för de omständigheter, som ansågos utgöra hinder för en sammanslagning. I första hand framhölls därvid, att ämbetets organisation vore väsentligen olika en länsstyrelses samt att även ämbetets åligganden inom huvudstaden avsevärt skilde sig från dem en länsstyrelse hade i förhållande till städer inom länet. Överståthållarämbetet erinrade vidare om en annan skillnad, som rådde mellan överståthållarämbetet och Kungl. Maj:ts övriga befallningshavande och som bestode däri att kostnaderna för länsstyrelserna i sin helhet bestredes av statsverket, medan därifrån utginge endast en obetydlig del av kostnaderna för överståthållarämbetet, vilka i övrigt betalades av staden. Först efter en fullständig utredning och en detaljerad uppgörelse mellan statsverket och staden skulle möjligen enligt överståthållarämbetets i yttrandet uttalade mening en organisation kunna utformas, som lämpade sig för en gemensam förvaltning av överståthållardömet och länet.

a) Föreliggande skiljaktigheter mellan överståthållarämbetets och länsstyrelsernas arbetsuppgifter och organisation.

Arbetsuppgifter. Den särställning överståthållarämbetet intager i förhållande till länsstyrelserna är resultatet av en historisk utveckling, som i flera avseenden påverkats av den omständigheten, att i Stockholm »länets» och stadens — primärkommunens — områden helt sammanfalla. Skillnaden i arbetsuppgifter betingas i främsta rummet därav att överståthållarämbetet i huvudstaden fungerar både som länsstyrelse och magistrat. Visserligen finnes även i Stockholm en magistrat, men dess allmänna administrativa befogenhet är i huvudsak begränsad till befattningen med allmänna val. Då poliskammaren är inordnad i överståthållarämbetets egen organisation, handlägger överståthållarämbetet även de ärenden, som i andra städer med poliskammare ankomma på denna. Besluten i poliskammaren meddelas i enlighet härmed av polismästaren och intendenterna på överståthållarämbetets vägnar och besvär över besluten få anföras direkt hos Kungl. Maj:t.

Inom överståthållarämbetet handläggas även flertalet av de ärenden, som i övriga magistratsstäder ankomma på magistraten underställda organ. Sålunda äro de befattningshavare, som hava att handlägga ärenden angående mantalskrivning samt debitering, uppbörd och restindrivning av utskylder, tjänstemän inom överståthållarämbetet, ehuru de i vissa avseenden bibehållits vid en självständig beslutanderätt, varvid besvär över besluten få anföras hos överståthållarämbetet. Endast i mindre omfattning handläggas de arbetsuppgifter, som tillhöra magistratsförvaltningen, av överståthållarämbetet underlydande organ. Sådana finnas dock, nämligen stadsfogdeexpeditionen, fastighetsregisterkontoret och rannsakningsfängelset (numera omorganiserat till ett stadshäkte). Åklagarmyndigheten är i administrativt hänseende underställd överståthållarämbetet. Detta är även i viss mån fallet med magistraten.

Bland överståthållarämbetets arbetsuppgifter ingå emellertid även sådana, som varken kunna betecknas som länsstyrelse- eller magistratsuppgifter. Detta är bland annat fallet med de på överståthållarämbetet ankommande ärendena angående debitering och uppbörd samt avkortning och avskrivning av kommunalutskylder. Även i fråga om taxeringsväsendet har överståthållarämbetet mera omfattande arbetsuppgifter än vad länsstyrelserna hava beträffande landet i övrigt; dock har härvidlag en viss utjämning skett genom den år 1944 genomförda reformen av taxeringsväsendet, varvid särskilda taxeringsavdelningar inrättades vid landskontoren. Slutligen kan nämnas, att överståthållarämbetet har att i Stockholm ombesörja icke blott mantalsskrivningen och den del av folkbokföringen, som i landet i övrigt åvilar länsstyrelserna, utan även en del av kyrkobokföringen, som eljest i sin helhet ankommer på pastorsämbetena.

Organisationen före år 1943. Även om överståthållarämbetets organisation i första hand utformats med hänsyn till de olika göromålens art, har dock organisationen i betydande utsträckning påverkats av frågan om fördelningen av kostnaderna för densamma mellan statsverket och staden. Följden härav har blivit, att överståthållarämbetet fått en organisation, som väsentligt avviker från länsstyrelsernas. Medan dessa arbeta på två huvudavdelningar, landskansliet och landskontoret, har överståthållarämbetet från början av 1800-talet ända fram till år 1943 varit uppdelat på tre huvudavdelningar, nämligen överståthållarämbetets kansli, överståthållarämbetet för polisärenden och överståthållarämbetet för uppbördsärenden (efter 1936 års omorganisation av denna avdelning benämnd överståthållarämbetet för skatteärenden). Inom polisavdelningen kunde man urskilja två självständiga avdelningar, som endast mera formellt voro anslutna till densamma, nämligen överståthållarens avdelning för polisärenden och polisdomstolen. Polisavdelningen i övrigt var liksom skatteavdelningen uppdelad på ett flertal underavdelningar.

Ingen av de tre huvudavdelningarna av överståthållarämbetet var direkt jämförlig med någon av huvudavdelningarna vid en länsstyrelse. På den statliga kansliavdelningen förekom visserligen till handläggning ett betydande antal ärenden av det slag, som i länen ankommer på landskansliet, men många av landskansliets ärenden handlades dock inom överståthållarämbetet å polisavdelningen. Sålunda hade överståthållarens avdelning för polisärenden till övervägande del dylika arbetsuppgifter. I gengäld hade överståthållarämbetets kansli att ombesörja en betydande del av den på överståthållarämbetet ankommande statliga medelsförvaltningen jämte ett flertal andra uppgifter av kameral natur, som i länen ankomma på landskontoren. Skatteavdelningen hade karaktären av en specialavdelning för handläggningen av samtliga ärenden inom huvudstaden, som gällde taxering och debitering samt uppbörd och indrivning av utskylder även som mantalsskrivning, ehuru besluten i de inom avdelningen handlagda ärendena i de flesta fall icke fattades av överståthållarämbetet utan antingen av särskilda befattningshavare med självständig beslutanderätt i egenskap av mantalsskrivningsförrättare, debiteringsförrättare eller stadsfogdar eller också av beskattningsnämnderna — taxeringsnämnderna och prövningsnämnden.

Icke heller hade fördelningen av arbetsuppgifterna mellan avdelningarna skett med hänsyn till ärendenas karaktär av länsstyrelse- eller magistratsärenden. På den statliga avdelningen förekom till handläggning ett avsevärt antal ärenden, vilka i övriga magistratsstäder ankomma på magistraten, medan polisavdelningen å sin sida i stor utsträckning handlade rena länsstyrelseärenden. Även skatteavdelningens arbetsuppgifter kunde i betydande utsträckning anses som länsstyrelseärenden. Detta gällde i främsta rummet avdelningens befattning med taxeringen, ehuru denna som redan antytts var betydligt mera omfattande än länsstyrelsernas befattning med taxeringen i länen.

1943 års omorganisation. Under år 1940 påbörjades den rad av utredningar angående överståthållarämbetets omorganisation, som ännu pågå. Den närmaste anledningen härtill var en skrivelse från stadskollegiet av den 4 april 1940, vari kollegiet hemställde, att Kungl. Maj:t måtte vidtaga åtgärder för upptagande av förhandlingar med staden rörande överståthållarämbetets uppförande å kronans stat och en reglering av de frågor, i vilka staden i jämförelse med andra städer intog en särställning i förhållande till staten.

En i anledning av stadskollegiets framställning tillsatt kommission — 1940 års förhandlingskommission — framlade samma år ett betänkande med förslag till uppgörelse mellan kronan och staden angående kostnaderna för överståthållarämbetet. Förslaget, som syftade till en rättvis fördelning av dessa kostnader med bibehållande av överståthållarämbetet som ett samlat ämbetsverk för lokalförvaltningen, gick i korthet ut på att överståthållarämbetet jämte vissa av de ämbetet underlydande organen skulle uppföras på kronans stat samt att staden skulle till kronan utgiva ersättning för den del av kostnaderna, som efter en av kommissionen verkställd uppdelning av ärendena i länsstyrelse- och magistratsärenden belöpte på de sistnämnda. Under remissbehandlingen framställdes vissa anmärkningar mot förslaget från statskontorets, riksräkenskapsverkets och allmänna lönenämndens sida, vilket föranledde tillsättandet av en ny kommitté för frågans ytterligare utredning. Denna kommitté — överståthållarämbetskommittén — avgav den 19 september 1941 betänkande rörande överståthållarämbetets uppförande på riksstaten. Den vägledande principen för överståthållarämbetskommitténs arbete hade varit, att å riksstaten borde uppföras endast sådana avdelningar inom överståthållarämbetet, som väsentligen handlade länsstyrelseärenden. I avbidan på resultatet av den förestående utredningen angående taxeringsförfarandet ansågs dock skatteverket böra i sin helhet bibehållas såsom ett kommunalavlönat verk. Överståthållarämbetets kansli, som redan var uppfört på riksstaten, föreslogs skola bestå i huvudsakligen oförändrad form, varvid dock vissa nya arbetsuppgifter tillfördes kansliet. Omorganisationen kom därför att begränsas till polisavdelningen. Ur denna utbröts den redan förut förhållandevis självständiga avdelning, som benämndes överståthållarens avdelning för polisärenden, för att bilda kärnan i en ny statlig avdelning, som erhöll benämningen andra kansliavdelningen till skillnad från det tidigare kansliet, som i fortsättningen kallades första kansliavdelningen. Även polisdomstolen avskildes från polisavdelningen, som i fortsättningen erhöll benämningen poliskammaren.

Den verkställda fördelningen av ärendena mellan kansliavdelningarna och poliskammaren tog i främsta rummet sikte på att länsstyrelseärendena i största möjliga utsträckning skulle handläggas å de av statsverket bekostade kansliavdelningarna. Fullt konsekvent blev emellertid detta icke genomfört utan en del länsstyrelseärenden blevo kvar hos poliskammaren, främst då ett betydande antal trafikärenden, såsom automobilregistrets förande, utfärdande av kör- och trafik kort samt beviljande av tillstånd till yrkesmässig beställningstrafik för godsbefordran. Kansliavdelningarna tilldelades å andra sidan åtskilliga magistratsärenden. Bland annat fick första kansliavdelningen behålla firmaregistret och överexekutorsärendena.

Överståthållarämbetskommitténs omorganisationsförslag, som blev genomfört från och med den 1 januari 1943, har sin största betydelse för fördelningen av kostnaderna för överståthållarämbetet mellan kronan och staden. Däremot rubade icke omorganisationen överståthållarämbetets ställning såsom ett samlat ämbetsverk för lokalförvaltningen, utan de av kommunen bekostade avdelningarna, poliskammaren, polisdomstolen och skatteavdelningen (som erhöll benämningen skatteverket) kommo att även i fortsättningen ingå i överståthållarämbetets organisation.

b) Fortsatta utredningar för att åstadkomma likställighet mellan överståthållarämbetet och länsstyrelserna.

Sedan överståthållarämbetet från och med den 1 januari 1943 erhöll sin nuvarande organisation med fem huvudavdelningar — de båda kansliavdelningarna samt de tre på kommunens stat uppförda avdelningarna, skatteverket, poliskammaren och polisdomstolen — hava några mera väsentliga ändringar i organisationen icke vidtagits. Emellertid hava under de senaste åren olika utredningar verkställtts angående en fullföljd av den genom 1943 års omorganisation påbörjade uppdelningen av överståthållarämbetet efter länsstyrelse- och magistratsuppgifter. I de förslag, som framlagts på grundval av dessa utredningar, har man såvitt möjligt följt den tidigare angivna principen, att länsstyrelseärendena skola handläggas å statliga avdelningar samt magistratsärendena å avdelningar, som bekostas av kommunen. Man har emellertid dragit ut konsekvenserna av denna uppdelning och föreslagit, att endast de statliga avdelningarna borde ingå i överståthållarämbetet, medan de kommunala avdelningarna skulle utbrytas och bilda särskilda verk under överståthållarämbetet. Härigenom skulle man, i den mån detta är möjligt med hänsyn till magistratens ställning, i Stockholm hava vunnit likställighet med förhållandena i andra magistratsstäder.

Skatteverkets uppdelning. Den första av dessa utredningar påbörjades under år 1945 och gällde skatteverket, som icke berörts av 1943 års omorganisation. Utredningen bedrevs till en början av överståthållarämbetet med biträde av två av Kungl. Maj:t utsedda representanter för statsverket samt två representanter för Stockholms stad, utsedda av stadskollegiet. Sedan överståthållarämbetet hos Kungl. Maj:t hemställt om nya direktiv för utredningen, förklarade sig Kungl. Maj:t i nådigt brev till statskontoret den 1 februari 1946 finna lämpligt, att den av överståthållarämbetet påbörjade utredningen rörande skatteverkets organisation skulle bedrivas närmast med sikte på en organisatorisk uppdelning av verkets arbetsuppgifter mellan statliga och kommunala på i huvudsak sådant sätt, som motsvarade arbetsfördelningen mellan å ena sidan länsstyrelser samt å andra sidan magistrater jämte dem underställda organ samt uppbördsverken i sådana rikets magistratsstäder, som enligt den av Kungl. Maj:t den 18 januari 1946 fastställda fögderiindelningen ej vore avsedda att ingå i fögderi. I anslutning härtill uppdrog Kungl. Maj:t åt överståthållarämbetet att anmoda stadskollegiet i Stockholm att med beaktande härav uppgöra förslag till de organisatoriska åtgärder, som för stadens vidkommande skulle behöva vidtagas, därest uppgifterna avseende folkbokföring och mantalsskrivning ävensom debitering, uppbörd, redovisning och indrivning av utskylder i Stockholm skulle komma att helt anförtros åt särskilda utanför överståthållarämbetet stående och av staden bekostade organ. Vidare anbefallde Kungl. Maj:t överståthållarämbetet att fullfölja och avsluta utredningen i vad avsåge överförandet till en statlig avdelning inom överståthållarämbetet av de bestyr med taxeringsarbetet och därmed sammanhängande uppgifter, vilka i länen ankomma på länsstyrelserna i vad gällde nämnda magistratsstäder.

Överståthållarämbetet, som i enlighet härmed fullföljde utredningen tillsammans med de av Kungl. Maj:t tidigare utsedda representanterna för statsverket, framlade den 9 augusti 1946 betänkande med förslag till inrättandet av en statlig taxeringsavdelning vid överståthållarämbetet m. m.. Stadskollegiet tillsatte för det på kollegiet ankommande utredningsuppdraget en särskild kommitté — 1946 års kommunala skatteverkskommitté — som den 5 oktober 1946 avgav sitt betänkande med förslag till organisation av folkbokföring och mantalsskrivning ävensom debitering, uppbörd, redovisning och indrivning av utskylder i Stockholm, därest taxeringsarbetet inordnas som en statlig avdelning i överståthållarämbetet.

Poliskammarens utbrytning. Samtidigt pågick genom en inom socialdepartementet tillkallad utredningsman, assessorn vid överståthållarämbetet Gert Boëthius, en kompletterande utredning angående dels den definitiva uppdelningen av överståthållarämbetet efter länsstyrelse- och magistratsuppgifter, dels poliskammarens ställning efter en sådan uppdelning. Då polisdomstolen kommer att upphöra i och med den nya rättegångsbalkens ikraftträdande, har denna kompletterande utredning endast omfattat kansliavdelningarna och poliskammaren jämte vissa ämbetet underlydande myndigheter. Utredningsmannen förordar en konsekvent uppdelning av ärendena mellan kansliavdelningarna och poliskammaren efter den principen, att samtliga länsstyrelseärenden skola hänföras till kansliavdelningarna, medan till poliskammaren skola hänföras samtliga de ärenden, som i övriga städer med poliskammare regelmässigt brukas handläggas av denna. Fördelningen av de av överståthållarämbetet för närvarande handlagda ärenden, som kunna betecknas såsom egentliga magistratsärenden, d. v. s. ärenden, som i övriga poliskammarstäder regelmässigt förbehållits magistraten, har berett utredningsmannen vissa svårigheter. Ett konsekvent genomförande av likställighetsprincipen hade rätteligen bort föranleda, att dessa ärenden överfördes från överståthållarämbetet till magistraten, men då det ansetts uteslutet att i Stockholm återuppliva magistratens ställning som förvaltningsmyndighet, har utredningsmannen i stället föreslagit, att ärendena fördelades mellan kansliavdelningarna och poliskammaren efter vissa av honom angivna principer. En tillämpning av dessa principer medför, att bland annat överexekutorsärendena och firmaregistret kvarstanna hos första kansliavdelningen. Enligt förslaget skulle vidare poliskammaren utbrytas ur överståthållarämbetet och erhålla samma ställning som poliskamrarna i övriga städer.

c) Överståthållarämbetets arbetsuppgifter och organisation efter de framlagda förslagens genomförande.

Arbetsuppgifter i förhållande till länsstyrelserna. Den ändrade organisation av överståthållarämbetet, som skulle bliva resultatet av de olika utredningarna, har i princip tillstyrkts av såväl överståthållarämbetet som stadsfullmäktige liksom även övriga över förslagen hörda myndigheter. Proposition i ärendet har avgivits till innevarande års riksdag (nr 192).

När överståthållarämbetets omorganisation blivit genomförd, kommer överståthållarämbetet att till övervägande del handlägga rena länsstyrelseärenden, d. v. s. sådana ärenden, som även i magistratsstäderna handläggas av länsstyrelserna. Då någon ändring icke föreslagits i magistratens ställning i Stockholm, utan denna alltjämt kommer att i mycket begränsad omfattning fungera såsom förvaltningsmyndighet, har det dock såsom ovan framhållits varit nödvändigt att låta överståthållarämbetet även efter omorganisationen ombesörja vissa magistratsuppgifter, som icke lämpligen kunna överflyttas på annan myndighet. Detta gäller främst överexekutorsärendena och firmaregistret, vilka arbetsuppgifter dock äro länsstyrelseärenden såtillvida, att de beträffande landsbygden handläggas av länsstyrelserna. Även i vissa andra avseenden komma alltjämt överståthållarämbetets arbetsuppgifter att skilja sig från länsstyrelsernas. Sålunda är det avsett, att skatteavdelningens personal liksom nu skatteverkets skall biträda med det egentliga taxeringsarbetet inom nämnderna i långt större utsträckning än vad fallet är med länsstyrelsernas personal. Detta deltagande i taxeringsarbetet skall såsom hittills ske på det sätt, att tjänstemännen i viss utsträckning förordnas såsom kronoombud i taxeringsnämnderna och utföra granskningsarbetet såsom ett tjänsteåliggande. En annan skiljaktighet kommer att bestå däri, att någon särskild folkbokföringsavdelning icke skall finnas vid överståthållarämbetet, eftersom det kommunala mantalsverket alltjämt skall

fullgöra de uppgifter, som enligt folkbokföringsförfattningarna åvila länsbyrå. Vidare finnas inom länsstyrelserna åtskilliga arbetsuppgifter, vartill någon motsvarighet icke finnes vid överståthållarämbetet. I flertalet fall sammanhänger detta med de särskilda förhållanden, som råda på landet. I vissa fall beror skillnaden därpå att man på grund av de lokala förhållandena ansett sig icke behöva anlita överståthållarämbetet som mellanhand mellan kommunen och ett centralt ämbetsverk. En del av statsbidragen till kommunerna utbetalas sålunda i Stockholm direkt av statskontoret, medan för landet i övrigt utbetalningarna gå genom länsstyrelserna.

Organisation i förhållande till länsstyrelserna. Efter omorganisationen blir överståthållarämbetet uppdelat på tre huvudavdelningar — första kansliavdelningen, andra kansliavdelningen och skatteavdelningen — mot tidigare fem. Som chef för vardera kansliavdelningen fungerar en kanslidirektör, medan chefen för skatteavdelningen torde komma att benämnas skattedirektör. Till andra kansliavdelningen är försvarsavdelningen ansluten, varjämte man för trafikärendenas handläggning kommer att inom andra kansliavdelningen inrätta en särskild trafikavdelning med en av assessorerna som chef närmast under kanslidirektören. Större delen av skatteavdelningen kommer att ingå i taxeringsavdelningen med en förste taxeringsintendent som chef närmast under skattedirektören, medan den återstående delen blir direkt underställd skattedirektören.

Även sedan överståthållarämbetet blivit helt förstatligt med i huvudsak samma arbetsuppgifter som åvila länsstyrelserna, kommer alltså överståthållarämbetets organisation att avsevärt skilja sig från länsstyrelsernas. Dessa arbeta sedan gammalt på två avdelningar, landskansliet och landskontoret. Under de senaste åren har på grund av nya arbetsuppgifter en avsevärd förstärkning skett av länsstyrelsernas personal utan att man dock på grund därav vidtagit några mera genomgripande ändringar i själva organisationen. Denna förstärkning har i främsta rummet kommit landskontoren tillgodo. I samband med 1944 års ändringar i taxeringsförordningen inrättades sålunda ett flertal nya befattningar vid landskontoren för att dessa skulle kunna tillfredsställande fullgöra de ledande och övervakande uppgifter med avseende å taxeringsarbetet, vilka borde ankomma på dem. Den nya personalen sammanfördes därvid till en särskild avdelning inom landskontoret, taxeringsavdelningen, med en taxeringsintendent som chef under landskamreren. Omläggningen av folkbokföringen och uppborärsreformen nödvändiggjorde vidare inrättandet av särskilda folkbokförings- och uppborärsavdelningar inom länsstyrelserna. För landskansliets del tillkom under beredskapstiden de särskilda försvarsavdelningarna, för vilka civilförsvarsdirektören är chef närmast under landssekreteraren. Efter beredskapens avveckling har biträdespersonalen minskats och civilförsvarsdirektörerna torde i stor utsträckning tagas i anspråk även för andra uppgifter.

En jämförelse mellan överståthållarämbetets tre huvudavdelningar enligt den föreslagna nya organisationen och länsstyrelsernas huvudavdelningar, landskansliet och landskontoret, giver vid handen, att den nya skatteavdelningen väsentligen kommer att motsvara de delar av landskontoret, vilka hava att taga befattning med ärenden angående mantalsskrivning, taxering, debitering och uppborärd. Återstoden av landskontorets arbetsuppgifter, i den mån motsvarighet därtill finnes inom Stockholm, ankommer inom överståthållarämbetet på första kansliavdelningen, som därjämte handlägger vissa arbetsuppgifter, som vid länsstyrelserna tillhöra landskansliets arbetsområde. Andra kansliavdelningen handlägger så gott som uteslutande ärenden av sistnämnda slag.

De skiljaktigheter i organisationen, som alltjämt skulle föreligga, ehuru arbetsuppgifterna i stort sett bliva desamma, torde icke i och för sig utgöra något hinder för att länsstyrelsen i Stockholms län sammanslås med överståthållaräm-

betet. Genomföres den föreslagna uppdelningen och omorganisationen av överståthållarämbetet, komma därför statsmakterna att hava fria händer att lösa frågan om den statligt administrativa indelningen i Stockholms-regionen på sätt, som ur olika synpunkter kan framstå som mest ändamålsenligt och lämpligt.

II. Överståthållarämbetets organisation efter sammanslagning med länsstyrelsen.

Personalens storlek. För att man skall få en uppfattning om det nybildade verkets storlek skall till en början lämnas vissa uppgifter angående personalen vid överståthållarämbetet och länsstyrelsen. Personalen vid överståthållarämbetet har därvid upptagits i enlighet med de beräkningar, som verkstälts i dels det av överståthållarämbetet framlagda förslaget om inrättandet av en statlig taxeringsavdelning vid överståthållarämbetet m. m., dels assessor Boëthius' betänkande angående överståthållarämbetets definitiva uppdelning efter länsstyrelse- och magistratsuppgifter m. m. Beräkningarna i sistnämnda betänkande gälla den utökning av personalen vid kansliavdelningarna, som skulle erfordras på grund av överflyttningen dit av vissa inom poliskammaren nu handlagda trafikärenden, som hava karaktären av länsstyrelseärenden. I nedanstående uppställning har emellertid viss hänsyn tagits till den ytterligare förstärkning av personalen, som begärts av överståthållarämbetet i dess yttrande över Boëthius' förslag, liksom även till framställningar, som gjorts i samband med statförslaget för budgetåret 1947/48. Ehuru kansliavdelningarna hava gemensam personalförteckning, har personalen redovisats avdelningsvis. Likaså har taxeringsavdelningens personal redovisats för sig och personalen vid skatteavdelningen i övrigt för sig. Även länsstyrelsens personal har redovisats avdelningsvis, varvid åtskillnad gjorts mellan taxeringsavdelningen och landskontoret i övrigt.

A. Överståthållarämbetet.

Överståthållaren.
Underståthållaren.

I. FÖRSTA KANSLIAVDELNINGEN.

Ordinarie tjänstemän.

1 kanslidirektör	A 34
2 assessorer	A 27
1 förste byråsekreterare	A 24
2 byråsekreterare	A 21
3 kanslister	A 17
1 kanslist	A 15
1 kansliskrivare (kassör)	A 11
1 förste expeditionsvakt	A 7
2 kanslibiträden	A 7

Extra ordinarie och extra tjänstemän.

1 notarie	Ex 14—Eo 19
1 kanslist.....	Ex 4—Eo 15

II. ANDRA KANSLIAVDELNINGEN.

Ordinarie tjänstemän.

1 kanslidirektör	A 34
4 assessorer	A 27
2 förste byråsekreterare	A 24

Extra ordinarie och extra tjänstemän.

1 civilförsvardsdirektör	Eo 28
1 militärassistent.....	Arvode
2 notarier	Ex 14—Eo 19

2 byråsekreterare	A 21	1 barnavårdsassistent	Eo 17
3 kanslister	A 17		
2 kanslister	A 15		
2 kansliskrivare	A 11		
8 kanslibiträden	A 7		

Dessutom skola vid kansliavdelningarna finnas 5 expeditionsvakter ävensom 39 biträden med placering i högst fjärde lönegraden.

Bland andra kansliavdelningens personal ingår personalen vid försvars- och trafikavdelningarna.

III. SKATTEAVDELNINGEN.

I. Skatteavdelningen utom taxeringsavdelningen.

Ordinarie tjänstemän.

1 avdelningschef (skattedirektör)	A 34
	+ 1 000
1 assessor	A 27
1 förste byråsekreterare	A 24
1 förste taxeringsinspektör	A 24
1 byråsekreterare	A 21
2 kanslister	A 17
1 kansliskrivare	A 11
2 kanslibiträden	A 7

Extra ordinarie och extra tjänstemän.

2 assessorer	Eo 27
1 notarie	Ex 14—Eo 19
1 kanslist	Ex 4—Eo 15

Här ingår kupongskattekontorets personal.

2. Taxeringsavdelningen.

Ordinarie tjänstemän.

1 förste taxeringsintendent ..	A 32
6 taxeringsintendenter	A 29
1 revisionsintendent	A 29
6 förste taxeringsrevisorerna ...	A 25
18 förste taxeringsinspektörer ..	A 24
12 taxeringsrevisorerna	A 21
22 taxeringsinspektörer	A 21
7 kansliskrivare	A 11
2 förste expeditionsvakter	A 7
6 kanslibiträden	A 7

Extra ordinarie och extra tjänstemän.

20 amanuenser	Ex 14—Eo 19
---------------------	-------------

Dessutom skola vid skatteavdelningen finnas 13 expeditionsvakter ävensom 41 biträden med placering i högst fjärde lönegraden.

B. Länsstyrelsen i Stockholms län.

Landshövdingen.

I. LANDSKANSLIET MED FÖRSVARSAVDELNINGEN.

Ordinarie tjänstemän.

1 landssekreterare	A 34
	+ 1 000

Extra ordinarie och extra tjänstemän.

1 civilförsvarsdirektör	Eo 28
1 militärassistent	Arvode

3 länsassessorer	A 27	4 länsnotarier	Ex 15—Eo 19
1 länsnotarie av 1:a klass	A 24	5 landskanslister	Ex 4—Eo 15
2 länsnotarier av 2:a klass	A 21	1 barnavårdsassistent	Eo 17
8 landskanslister	A 17		
2 kansliskrivare	A 11	<i>Övergångsstat.</i>	
2 kontorister	A 9	3 landskanslister	A 15
1 förste expeditionsvakt	A 7		
3 kanslibiträden	A 7		

Dessutom finnas vid landskansliet 3 expeditionsvakter ävensom 13 befattningshavare med placering i högst fjärde lönegraden, vilken personal delvis är gemensam för landskansliet och landskontoret.

II. LANDSKONTORET.

a) Landskontoret utom taxeringsavdelningen.

Ordinarie tjänstemän.

1 landskamrerare	A 34
	+ 1 000
2 länsassessorer	A 27
1 länsbokhållare av 1:a klass..	A 24
1 länsbokhållare av 2:a klass..	A 21
6 landskontorister	A 17
1 kansliskrivare	A 11
1 kontorist	A 9
3 kanslibiträden	A 7

Extra ordinarie och extra tjänstemän.

1 länsassessor	Eo 27
4 länsbokhållare	Ex 15—Eo 19
8 landskontorister	Ex 4—Eo 19
1 biträdande arbetsledare	Eo 11

Övergångsstat.

1 häradsskrivare	
------------------	--

Här ingår personalen vid folkbokförings- och uppbörsavdelningarna.

b) Taxeringsavdelningen.

Ordinarie tjänstemän.

1 taxeringsintendent	A 29
----------------------------	------

Extra ordinarie och extra tjänstemän.

1 taxeringsrevisor	Eo 25
1 taxeringsinspektör	Eo 24
2 taxeringsinspektörer	Arvode
1 taxeringsassistent ..	Ex 15—Eo 20
2 taxeringsassistenter	Ex 15—Eo 18
4 kontrollanter	Arvode
3 landskontorister	Ex 4—Eo 15

Dessutom finnas vid landskontoret 2 expeditionsvakter ävensom 37 befattningshavare — kontors- och skrivbiträden — med placering i högst fjärde lönegraden.

Av ovanstående sammanställningar framgår, att personalen vid överståthållarämbetet efter den föreslagna uppdelningen och omorganisationen skulle uppgå till sammanlagt 258 befattningshavare, förutom överståthållaren och underståthållaren. Därav skulle 89 vara anställda vid kansliavdelningarna och 169 vid skatteavdelningen. Vid länsstyrelsen utgöres personalen av sammanlagt 139 befattningshavare utom landshövdingen, varav 54 vid landskansliet och 85 vid landskontoret. Emellertid måste man räkna med att många tillfälliga befattningshavare bliva nödvändiga för att fylla behovet av arbetskraft, särskilt under vissa delar av året. Beträffande överståthållarämbetet blir detta behov av till-

fällig förstärkning av personalen mest framträdande vid skatteavdelningen. I detta avseende må erinras om att den kommunala skatteverkskommittén förklarar, att svårigheter sannolikt komme att möta för de kommunala skatteverken att tillhandahålla personal för vissa sådana arbetsuppgifter i samband med taxeringen, som i övriga magistratsstäder brukas ombesörjas av staden, varför man i stället förordar, att Stockholms stad skulle ställa ett årligt belopp av 200 000 kronor till överståthållarämbetets förfogande för anställande av extra personal under taxeringsperioden. Vidare torde återbetalningen av den preliminärskatt, som överstiger den slutliga skatten, bliva en arbetsuppgift, som kommer att kräva betydande extra personal. Även kansliavdelningarna hava vissa arbetsuppgifter, som komma att kräva personalförstärkning under vissa delar av året. Detta gäller främst debitering och uppbörd av automobilskatt samt utfärdande av pass. För länsstyrelsens del föreligger motsvarande behov av personalförstärkning under vissa delar av året. Behovet härav torde vara störst vid landskontorets folkbokförings- och uppbördsavdelningar.

Vid en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen torde man sannolikt icke kunna påräkna någon minskning av det sammanlagda antalet befattningshavare, i varje fall icke om överståthållarämbetets förvaltningsområde efter sammanslagningen skall omfatta förutom Stockholms stad hela det nuvarande länet. Folkmängden i detta område uppgår för närvarande till omkring en million eller således mer än en sjundedel av hela rikets folkmängd och kan förväntas komma att stiga förhållandevis snabbt åtminstone under de närmaste åren. En sammanslagning skulle sannolikt medföra vissa möjligheter till en rationalisering av arbetet, men därigenom skulle man knappast kunna vinna något annat än ett uppskov med den utökning av arbetskraften, som arbetsbördans ökning genom befolkningstillväxten förr eller senare kommer att framtinga. Man får icke heller förbise, att vissa faktorer finnas, som kunna medföra krav på en omedelbar förstärkning av arbetskraften i samband med en sammanslagning. Som redan framhållits är överståthållarämbetets befattning med taxeringen för närvarande betydligt mera omfattande än länsstyrelsernas, ett förhållande som i allt väsentligt kommer att bestå även efter taxeringsavdelningens förstatligande. Denna skillnad i förhållande till länsstyrelserna består bland annat däri att överståthållarämbetet i stor utsträckning till kronoombud i nämnderna förordnar tjänstemän vid ämbetet, vilka fullgöra detta uppdrag såsom ett tjänsteåliggande. Även efter förstatligandet kommer detta att ske, i varje fall beträffande de särskilda nämnderna, vilka i Stockholm inrättats för betydligt flera kategorier skattskyldiga än i länen. En sådan skillnad i taxeringsförfarandet torde man knappast kunna upprätthålla efter en sammanslagning, vilket medför att en betydlig ökning måste ske av antalet befattningshavare, som skola syssla med taxeringsarbetet inom det förutvarande länet.

Skulle åter i samband med en sammanslagning vissa delar av länet avskiljas för att läggas under länsstyrelserna i Uppsala och Södermanlands län, kommer visserligen en minskning att inträda i arbetsbördan för det nya överståthållarämbetet, men denna minskning torde dock icke vara så betydande, att den i någon väsentlig mån kan påverka behovet av arbetskraft. Man torde därför få räkna med att antalet befattningshavare vid ett överståthållarämbete, vars förvaltningsområde utsträcks till att omfatta Stockholms län eller större delen därav, under alla omständigheter kommer att motsvara det sammanlagda antalet befattningshavare vid den nuvarande länsstyrelsen och överståthållarämbetet efter den planerade uppdelningen. Detta antal är visserligen betydande, men understiger dock väsentligt antalet befattningshavare vid det nuvarande överståthållarämbetet, där enbart skatteverket har omkring 800 fast anställda. Emellertid är att märka, att bland de omkring 400 befattningshavarna vid det efter

sammanslagningen bildade överståthållarämbetet skulle ingå ett förhållandevis stort antal kvalificerade befattningshavare. Antalet befattningshavare i femtonde eller högre lönegrad skulle där uppgå till omkring 195, varav 105 skulle vara placerade i högre lönegrad än den tjugonde eller uppbära däremot svarande arvode. Av dessa 105 högre befattningshavare tillhöra dock 71 taxeringsavdelningarna, där endast förste taxeringsintendenten skulle komma att, vid sidan av övriga arbetsuppgifter, hava ställningen som föredragande i ärenden, som skola bliva föremål för överståthållarämbetets prövning. Frånräknas de övriga 70 taxeringstjänstemännen, skulle det återstå 35 befattningshavare i den tjänsteställningen, att de mera regelmässigt skulle komma att tjänstgöra som föredragande. I detta antal ingår då icke de befattningshavare, som skulle komma att motsvara de extra och extra ordinarie notarier, länsnotarier och länsbokhållare, som i de gjorda sammanställningarna upptagits till ett antal av 12 stycken och som utgöra rekryteringspersonal till föredragandetjänsterna. Redan före sin befordran fullgöra emellertid de äldsta av dessa befattningshavare i viss utsträckning självständig föredragning. Antalet föredragande vid överståthållarämbetet efter sammanslagningen skulle alltså komma att uppgå till omkring fyrtio. För överståthållaren och hans ställföreträdare underståthållaren skulle detta innebära en ökning i arbetsbördan, som icke skulle vara kompenserad av den minskning, som kan tänkas inträda genom att överståthållarämbetets arbetsuppgifter inom huvudstaden genom den nu planerade omorganisationen begränsas till att i huvudsak avse länsstyrelseärendena.

Anledningen till att antalet befattningshavare med ställning som föredragande skulle öka, trots att det totala antalet befattningshavare skulle bliva avsevärt mindre än vid det nuvarande överståthållarämbetet, är i främsta rummet den, att besluten inom det nuvarande överståthållarämbetets största avdelning, skatteverket, i allmänhet icke meddelas av överståthållarämbetet utan, såsom redan i annat sammanhang framhållits, antingen av särskilda befattningshavare vid skatteverket med självständig beslutanderätt eller av beskattningsnämnderna — taxeringsnämnderna och prövningsnämnden. Bland de arbetsuppgifter, som handläggas på detta sätt, finnas flera mycket omfattande, såsom mantalsskrivning och debitering, som kräva en stor personal men där några formliga beslut icke behöva meddelas i varje särskilt fall. För dem som hava ansvaret för dessa arbetsuppgifters behöriga fullgörande blir det därför i första hand en fråga om arbetsledning och organisation. Att dessa befattningshavare med självständig beslutanderätt liksom även de befattningshavare som deltaga i nämndernas arbete inordnats som tjänstemän i överståthållarämbetet framstår ur denna synpunkt närmast som en rent organisatorisk åtgärd, varigenom man kunnat åstadkomma en gemensam handläggning av ärenden som gälla personal, anslag och organisation. Vissa inom skatteverket nu handlagda ärenden äro dock sådana, att beslut i ärendena meddelas av överståthållarämbetet. Detta gäller bland annat tillsyneu över uppbörden samt avkortning och avskrivning av utskylder ävensom redovisning av influtna utskylder, restitutioner och vissa besvärärenden. Överståthållarämbetets beslutanderätt i de inom skatteverket handlagda ärendena har emellertid i allmänhet uppdragits åt skattedirektören, ehuru avgörandet i vissa ärenden förbehållits överståthållaren. I dessa ärenden är i allmänhet skattedirektören föredragande. På motsvarande sätt förhåller det sig med ärendena i poliskammaren, där överståthållarämbetets beslutanderätt utövas av polismästaren och intendenterna, ehuru avgörandet i vissa ärenden förbehållits överståthållaren. Den ende befattningshavare vid poliskammaren, som har någon mera regelbunden föredragning för överståthållaren, är poliskamreraren beträffande vissa av honom handlagda personalärenden.

Utbrytningen ur överståthållarämbetet av poliskammaren och vissa delar av

skatteverket medför således endast en förhållandevis obetydlig minskning i antalet ärenden, som skola föredragas för överståthållaren. Denna minskning kan i varje fall icke uppväga den ökning i föredragningen, som skulle uppkomma genom att ärendena från länet överföras till överståthållarämbetet. Visserligen skulle ärendena i första hand komma att uppdelas mellan överståthållaren och underståthållaren, men det torde ändock vara nödvändigt att lätta dessas arbetsbörda genom att låta föredragningen i vissa grupper av ärenden ske inför avdelningscheferna, även om förfall i egentlig mening icke skulle föreligga för överståthållaren och underståthållaren. Skola avdelningscheferna därjämte själva vara föredragande i viktigare ärenden samt dessutom följa och övervaka arbetet på respektive avdelningar, kan i samband med sammanslagningen någon minskning av antalet avdelningschefer icke ske.

Uppdelningen på avdelningar. I enlighet härmed skulle alltså vid överståthållarämbetet efter sammanslagningen finnas lika många avdelningschefer som vid länsstyrelsen och det uppdelade överståthållarämbetet sammanlagt eller således fem. Överståthållare Nothin har också i en av honom upprättad, den 28 december 1943 dagtecknad promemoria angående Stor-Stockholm räknat med att ett överståthållarämbete, som vore gemensamt för Stockholms stad och de delar av länet, som vore att hänföra till Stor-Stockholm, skulle uppdelas på fem huvudavdelningar.

En av dessa avdelningar skulle handlägga skatteärenden och medelsförvaltning eller således de ärenden, som vid en länsstyrelse ankomma på landskontoret.

De ärenden, som vid länsstyrelserna handläggas inom landskansliet, skulle fördelas mellan de fyra övriga avdelningarna på följande sätt:

1) stadsplane- och byggnadsfrågor, ärenden angående vägar och motorfordon samt kommunikationsärenden över huvud;

2) ärenden som gälla allmän ordning och säkerhet, utlänningsärenden samt civilförsvarsärenden;

3) ärenden angående hälso- och sjukvård, barnavård, socialvård, alkoholist-ärenden och nykterhetslagstiftning;

4) exekutiva mål, förenings- och bolagsärenden, handels- och firmaregistret, straffverkställighet, kommunala besvär i den mån de ej avse frågor, som tillhöra annan avdelning, kristidsfrågor och dylikt.

Därest landskansliets arbetsuppgifter på detta sätt fördelas på fyra avdelningar, skulle otvivelaktigt en ur arbetssynpunkt lämplig gruppering av ärendena kunna erhållas, varjämte man skulle vinna den fördelen, att varje avdelningschef fick ett mera avgränsat arbetsområde, som han lättare skulle kunna överblicka. Den kraftiga utökningen av landskontorens arbetsuppgifter under de senaste åren, först genom 1944 års ändringar i taxeringsförordningen samt därefter genom uppboråsreformen och omläggningarna i folkbokföringen, omöjliggör emellertid ett sammanförande av samtliga landskontorsgöromål till en enda avdelning. De tidigare framlagda siffrorna angående personalens storlek vid länsstyrelsen och överståthållarämbetet visa, att en sådan avdelning skulle få en personal, uppgående till omkring 250 befattningshavare, förutom tillfällig personal, medan de fyra föreslagna kansliavdelningarna sammanlagt skulle få omkring 140 fast anställda befattningshavare. Det skulle icke vara möjligt för avdelningschefen vid en sådan gemensam avdelning för skatteärenden och medelsförvaltning att få någon överblick över de ärenden, som skulle komma att handläggas vid avdelningen, och han skulle få svårt att medhinna de honom personligen åvilande arbetsuppgifterna, av vilka den mest tyngande skulle vara ordförandeskapet i prövningsnämnden. En uppdelning av den föreslagna avdelningen för skatteärenden och medelsförvaltning i minst två framstår därför som nödvändig. Den ena av dessa avdelningar borde då uppbyggas omkring den förstatlige skatteavdelningen vid överståthållarämbetet

och sålunda handlägga ärenden, som angå mantalsskrivning, taxering, debitering och uppbörd. Övriga på ett landskontor ankommande arbetsuppgifter borde sammanföras till en särskild avdelning, uppbyggd omkring det nuvarande landskontoret vid länsstyrelsen.

Med två huvudavdelningar för landskontorsgöromål skulle de arbetsuppgifter, som i allmänhet ankomma på ett landskansli, få fördelas på tre huvudavdelningar i stället för de föreslagna fyra, såvida man icke skulle utöka sammanlagda antalet avdelningar. Det synes emellertid möjligt, att även med tre avdelningar få en lämplig fördelning av arbetsuppgifterna till stånd, exempelvis genom att ärendena under 2) och 3) sammanföras till en avdelning och civilförsvarsärendena överflyttas till grupp 1).

III. Fördelar och nackdelar av en sammanslagning av överståthållar- ämbetet och länsstyrelsen.

Den statliga myndighet, som kommunerna hava den största beröringen med, är länsstyrelsen — i Stockholm överståthållarämbetet. På dessa myndigheter ankommer den statliga uppsikten över kommunalförvaltningen och de hava även utrustats med beslutanderätt i en mångfald olika frågor, som angå kommunerna. Visserligen finnas även andra statliga myndigheter, med vilka kommunerna hava samarbete, men i den mån dessa myndigheter äro lokala sammanfalla oftast deras förvaltningsområden med länen. En sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Stockholms län till en enhetlig myndighet, vars förvaltningsområde omfattar både staden och länet, skulle därför beträffande Stockholms-regionen i erforderlig utsträckning tillgodose kravet på att ärenden, där den kommunala beslutanderätten skulle tillkomma ett för Stockholms stad och länets kommuner gemensamt kommunalt organ, skola bliva föremål för enhetlig behandling även hos de statliga myndigheterna. Begränsas Stockholms stads samarbete med länets kommuner till att avse endast vissa av dem, skulle det ur denna synpunkt icke vara nödvändigt att utsträcka överståthållarämbetets ämbetsområde längre än till dessa kommuner. Övriga delar av Stockholms län borde då införlivas med angränsande län.

Emellertid kan det ur andra synpunkter framstå som önskvärt, att länet icke blir uppdelat mellan flera olika län utan i sin helhet lägges till överståthållardömet, därest en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen anses böra komma till stånd. Avgörande härför blir i första hand det sätt, varpå frågan om det kommunala samarbetet löses. Anses frågan böra lösas genom bildandet av ett »storlandsting» i Stockholms-regionen i enlighet med det förslag, för vilket kommittén redogjort i kap. 5, måste en uppdelning av länet ske, för den händelse man skulle finna lämpligt, att endast vissa av länets kommuner deltaga i storlandstinget. Överståthållarämbetets ämbetsområde skulle då vid en sammanslagning med länsstyrelsen endast komma att utsträckas till dessa kommuner.

Bildas åter i Stockholms-regionen en särskild regionkommun i enlighet med kommitténs i kap. 6 framlagda förslag, kommer det nuvarande landstinget att bestå vid sidan av regionkommunen. Med hänsyn till önskvärdheten av att landstingsområdets gränser icke ändras, bör vid en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen hela länet sammanföras med överståthållardömet och således icke blott de kommuner, som ingå i regionkommunen. Härigenom vinner man även den fördelen, att regionkommunens område kan ändras efter bildandet, utan att detta skulle behöva medföra någon ändring i den statligt administrativa indelningen.

Betraktas frågan om den statligt administrativa indelningen i Stockholms-regionen främst med utgångspunkt från den betydelse frågan har för det kommunala samarbetet, framstår givetvis en sammanslagning av överståthållaräm-

betet och länsstyrelsen som den mest rationella lösningen. Då emellertid, såsom redan inledningsvis framhållits, en sammanslagning icke ter sig som den enda framkomliga vägen för att få till stånd den önskade enhetligheten i handläggningen hos de statliga myndigheterna av frågor, som angå det gemensamma kommunala organet, kan frågan, huruvida en sammanslagning lämpligen bör ske icke avgöras endast med hänsyn till de fördelar, man därigenom skulle vinna för samarbetet med kommunerna, utan hänsyn måste också tagas till återverkningsarna av en sammanslagning på överståthållarämbetets och länsstyrelsens övriga arbetsuppgifter.

Även ur rent statlig synpunkt skulle otvivelaktigt vissa fördelar stå att vinna genom en sammanslagning. Att två statliga förvaltningsmyndigheter med i huvudsak samma arbetsuppgifter finnas i samma stad, kan under vissa omständigheter innebära en överorganisation. Framhållas bör, att de sakkunniga, som utrett frågan om den offentliga arbetsförmedlingens framtida organisation, i sitt under år 1946 framlagda betänkande av bland annat detta skäl ansett sig böra förorda, att den särskilda länsarbetsnämnden för Stockholms län avskaffades samt att länet i arbetsmarknadshänseende delades mellan arbetsnämnden i Stockholms stad och länsarbetsnämnderna i Uppsala och Södermanlands län. Härigenom ansåg man sig främst kunna vinna ett rationellare utnyttjande av lokaler och personal. — Vissa rationaliseringsåtgärder skulle säkerligen också kunna vidtagas, därest länet helt eller delvis infogades i överståthållarämbetets förvaltningsområde. Såsom redan framhållits skulle dessa åtgärder knappast kunna medföra någon minskning av den sammanlagda personalen, men genom rationaliseringen skulle man dock kunna uppskjuta eller begränsa en eljest nödvändig utökning av densamma. Sålunda bör, under förutsättning att lokalfrågan kan ordnas på ett tillfredsställande sätt, genom gemensamma expeditioner en del personal kunna frigöras för andra arbetsuppgifter. En direkt minskning av personalen torde vara möjlig endast beträffande vissa befattningar, som inrättats för speciella uppgifter, exempelvis befattningarna såsom civilförsvarsdirektör och militärassistent, där någon dubbling efter en sammanslagning icke torde vara nödvändig.

Den av de sakkunniga förordade indragningen av den särskilda länsarbetsnämnden i Stockholms län torde dock icke uteslutande hava sin grund i rationaliseringssträvanden utan bottnar även i en önskan att få Stockholms stad och dess förorter, som i arbetsmarknadshänseende höra samman med Stockholms stad, under en gemensam ledning. På samma sätt kan det framstå såsom önskvärt, att de förvaltningsuppgifter inom Stockholms-regionen, som nu ankomma på överståthållarämbetet och länsstyrelsen var för sig i egenskap av Kungl. Maj:ts befallningshavande inom staden respektive länet, koncentreras hos en och samma myndighet. Samma skäl, som motiverat ett samarbete mellan kommunerna, göra sig alltså, ehuru måhända med mindre styrka, gällande beträffande en del av de av överståthållarämbetets och länsstyrelsens arbetsuppgifter, som icke direkt beröras av det kommunala samarbetet. Det måste sålunda vara en fördel, att exempelvis av Kungl. Maj:ts befallningshavande utfärdade ordnings- och hälsovårdsföreskrifter äro av i stort sett samma innehåll inom såväl Stockholm som dess förorter samt att olika slags tillståndsärenden behandlas efter samma principer.

Genom en sammanslagning av Stockholms stad och Stockholms län eller delar av detsamma till ett enhetligt förvaltningsområde i statligt administrativt hänseende skulle man otvivelaktigt även befrämja en sådan utveckling, att ett lands-ting eller en regionkommun, som bildats av Stockholms stad och dess grannkommuner, sammansmälte till en organisk enhet. Därtill skulle otvivelaktigt kunna bidra icke blott den enhetliga handläggningen inom hela förvaltningsområdet av de ärenden, varmed överståthållarämbetet i egenskap av länsstyrelse författningsenligt har att taga befattning, utan även den rätt att taga initiativ

i olika frågor, som enligt instruktionen tillkommer överståthållaren och som då kunde utnyttjas för frågor, som angå Stockholms stad och dess grannkommuner gemensamt.

Slutligen skulle genom sammanslagningen i viss utsträckning en ändamålsenligare fördelning av arbetsuppgifterna på olika avdelningar inom överståthållarämbetet kunna erhållas, varigenom ärendenas handläggning skulle underlättas. Det nu anförda gäller emellertid huvudsakligen de ärenden, som normalt bruka handläggas å landskansliet vid en länsstyrelse. För landskontorsgöromålen torde förhållandet bliva det motsatta. Visserligen har i det föregående förutsatts, att en uppdelning skulle ske beträffande dessa arbetsuppgifter på två avdelningar, nämligen en skatteavdelning och en avdelning för övriga arbetsuppgifter, men även med en sådan uppdelning skulle särskilt skatteavdelningen få en alltför stor omfattning. En ytterligare uppdelning, exempelvis på tre avdelningar, skulle på grund av skatteärendenas nära samband med varandra vara svår att genomföra. Ännu kan man visserligen icke till fullo överblicka uppboordsreformens återverkningar på länsstyrelsernas arbetsbörda, ehuru man redan nu torde kunna säga, att de komma att vara mycket betydande. För att belysa den arbetsbörda, som skulle komma att åvila avdelningschefen vid skatteavdelningen, torde det emellertid vara tillräckligt att omnämna, att denne avdelningschef skulle komma att vara ordförande och föredragande i prövningsnämnden samt att antalet besvär till prövningsnämnden över taxering till inkomst eller förmögenhet utgjorde under år 1945 i Stockholms stad 6 127 och i länet 2 877 eller sammanlagt 9 004. Under år 1946 nedgick visserligen antalet besvär väsentligt, men denna nedgång torde bero därpå att 1946 års taxering endast i begränsad omfattning skall ligga till grund för debitering av utskylder och synes därför vara rent tillfällig. Från och med nästa år väntas besvärsmålen ånyo kraftigt stiga. För nämndledamöternas del skulle det visserligen vara möjligt att lätta arbetsbördan genom att låta nämnden i enlighet med vissa därom i taxeringsförrordningen meddelade bestämmelser arbeta på avdelningar, av vilka den ena skulle kunna bestå av representanter för staden och den andra av representanter för det förutvarande länet. Förrordningen förutsätter emellertid att landskamreraren (skattedirektören) skall vara ordförande i båda avdelningarna, något som också är önskvärt för att erhålla likformighet i taxeringarna. Med ett så stort antal mål som omkring 9 000 skulle dock samme person knappast kunna fungera som ordförande i båda avdelningarna, utan det skulle sannolikt bliva nödvändigt att utverka sådan ändring i taxeringsförrordningen, att chefen för skatteavdelningen skulle i prövningsnämndens ena avdelning få ersättas av annan befattningshavare.

IV. Andra möjligheter att lösa frågan om en enhetlig handläggning hos de statliga myndigheterna av för kommunerna gemensamma ärenden.

I föregående avdelning av promemorian har framhållits, att en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Stockholms län skulle på ett rationellt sätt lösa det spörsmål om den statligt administrativa indelningen, som föranledes av ett ökat kommunalt samarbete inom Stockholms-regionen. Samtidigt har emellertid den uppfattningen uttalats, att en dylik sammanslagning dock icke vore nödvändig för att tillgodose önskemålet om en enhetlig handläggning hos de statliga myndigheterna av de ärenden, som angå det gemensamma kommunala organet. Till stöd för denna uppfattning kan åberopas, att dessa ärenden, ehuru i de flesta fall av betydande vikt, dock tillsammans utgöra en så pass liten del av överståthållarämbetets respektive länsstyrelsens sammanlagda arbetsbörda, att en utbrytning av dessa ärenden bör kunna ske utan att detta behöver rubba överståthållarämbetets eller länsstyrelsens allmänna ställning som förvaltningsmyndigheter. Här-

vidlag torde dock en viss skillnad föreligga mellan å ena sidan det fall, att det kommunala samarbetsproblemet löses genom ett gemensamt landsting för Stockholms stad och länet eller vissa delar av detsamma, och å andra sidan det fall, att ett samarbete kommer till stånd genom bildandet av en regionkommun i den i betänkandet föreslagna ordningen. Bildas ett dylikt storlandsting, utökas de gemensamma arbetsuppgifterna med de ärenden, som gälla sjukvården. Dessa i kommunalt hänseende mycket betydande arbetsuppgifter påkalla visserligen icke överståthållarämbetets eller länsstyrelsens medverkan i sådan utsträckning, att med hänsyn härtill någon skillnad skulle föreligga mellan de olika alternativen. Länsstyrelsens ställning i förhållande till landstinget är dock en annan än den, som enligt det framlagda förslaget till lag om regionkommuner skulle tillkomma länsstyrelse i förhållande till en sådan kommun. På grund härav kan det synas särskilt motiverat med en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen, därest frågan om kommunal samverkan i Stockholms-regionen löses genom bildandet av ett gemensamt landsting för Stockholms stad och Stockholms län eller delar av detsamma.

Eftersom en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen dock icke framstår såsom under alla omständigheter nödvändig för att lösa frågan om en enhetlig handläggning hos de statliga myndigheterna av de ärenden, som i kommunalt hänseende skulle bli föremål för gemensam behandling inom Stockholms-regionen, har frågan, huruvida en sammanslagning skall komma till stånd, ansetts böra bedömas även med beaktande av sammanslagningens återverkningar på överståthållarämbetets och länsstyrelsens övriga arbetsuppgifter. Härvid har det kunnat konstateras, att betydande fördelar skulle kunna vinnas, framför allt beträffande de ärenden som bruka handläggas på en länsstyrelsens landskansli, medan nackdelarna måhända skulle överväga i fråga om landskontorsgöromålen.

Därest med hänsyn härtill en sammanslagning icke skulle anses böra komma till stånd, måste andra möjligheter undersökas för ett ökat samarbete mellan överståthållarämbetet och länsstyrelsen.

Ett dylikt samarbete kan i första hand tänkas i form av gemensamma beslut. Vissa bestämmelser härom finnas redan nu meddelade i landshövdingensinstruktionen och instruktionen för överståthållarämbetet, men dessa bestämmelser innehålla icke något annat än att det gemensamma ärendet i händelse av skiljaktiga meningar skall överlämnas till den ämbetsmyndighet, vilken prövningen av besvär över länsstyrelsens beslut i sådant ärende tillkommer, varefter det ankommer på sistnämnda myndighet att bestämma, efter vilken av de uttalade meningarna beslutet skall avfattas.

I praktiken tillgår för närvarande samarbetet mellan överståthållarämbetet och länsstyrelsen i dylika gemensamma ärenden på så sätt, att den myndighet, som ärendet i första hand kan anses angå, uppsätter expeditionen, varefter denna vederbörligt underskriven av denna myndighet, översändes till den andra myndigheten för underskrift. Dessförinnan har dock den sistnämnda myndigheten som regel haft handlingarna i ärendet överlämnade till sig för yttrande. Ibland äga överläggningar mellan föredragandena rum, antingen per telefon eller vid personliga sammanträffanden.

Förfarandet vid gemensamma beslut är som synes alltför tungrott för att kunna tillämpas i någon större utsträckning. Bestämmelserna om gemensamma beslut skulle visserligen kunna utbyggas med föreskrifter om gemensam föredragning, vartill de lokala förutsättningarna finnas i Stockholm, men icke heller på detta sätt skulle man kunna åstadkomma en snabb och effektiv handläggning av ärendena, icke ens om sådana föreskrifter meddelades, som möjliggjorde beslut utan underställning även vid skiljaktiga meningar mellan de i beslutet deltagande myndigheterna.

Det enda tänkbara alternativet till en sammanslagning torde vara, att man gör en kompetensreglering mellan överståthållarämbetet och länsstyrelsen, som tager sikte på att ärenden, som angå det gemensamma landstinget eller regionkommunen, skola förbehållas endera av myndigheterna. Härvid skulle möjligen en specialisering vara tänkbar, så att vissa slags gemensamma ärenden skulle handläggas av överståthållarämbetet och vissa av länsstyrelsen. Med hänsyn till svårigheterna att verkställa en sådan uppdelning av de av det gemensamma kommunala organet behandlade ärendena synas dock övervägande skäl tala för att låta samtliga dylika ärenden handläggas av samma statliga myndighet. Närmast till hands torde då ligga att uppdraga denna handläggning åt överståthållarämbetet. Härvid bör föreskrift meddelas om att samråd med länsstyrelsen skall äga rum, innan beslut meddelas i de olika ärendena. I vilken form samrådet skall ske bör däremot icke närmare angivas, utan avgörande härför får vara, vilken form som i det aktuella fallet ter sig som mest ändamålsenlig. Samrådet bör alltså kunna ske genom infordrande av yttrande från länsstyrelsen eller genom muntliga överläggningar, antingen per telefon eller i viktigare frågor vid sammanträden med representanter för överståthållarämbetet och länsstyrelsen. Att länsstyrelsen på detta sätt får tillfälle att följa de ärenden, som härröra från det gemensamma kommunala organet, är nödvändigt, bland annat på grund av regionplanens betydelse för de särskilda stadsplanerna, som alltjämt skola upprättas av primärkommunerna för att sedan underställas länsstyrelsens prövning.

Den nu anförda omständigheten skulle även kunna anses tala för att samtliga ärenden, som gälla stadsplaneväsendet inom det område, som omfattades av regionkommunen, överfördes från länsstyrelsen till överståthållarämbetet. Sker detta och ökas dessutom arbetsuppgifterna för regionkommunen undan för undan, kommer man förr eller senare till ett skede i utvecklingen, då frågan om en sammanslagning av överståthållarämbetet och länsstyrelsen åter blir aktuell. På grund av de organisatoriska svårigheter, som vid en sammanslagning skulle uppkomma i fråga om landskontorsgöromålen, skulle man möjligen kunna tänka sig den utvägen, att en sammanslagning visserligen skedde av Stockholms stad och län till ett enhetligt förvaltningsområde, men överståthållarämbetet och länsstyrelsen i princip skulle få bestå som skilda myndigheter. Som gemensam chef för de båda myndigheterna skulle överståthållaren fungera med underståthållaren som ställföreträdare inom överståthållarämbetet och en vice landshövding som ställföreträdare inom länsstyrelsen. Gemensamma avdelningar för överståthållarämbetet och länsstyrelsen skulle organiseras endast där så funnes ändamålsenligt, i första hand för de för staden och länet gemensamma ärendena. Beslutanderätten i dessa ärenden skulle förbehållas överståthållaren.

P. M. angående olika möjligheter att anordna val av regionfullmäktige i belysning av förhållandena inom Stockholms-regionen.

Utarbetad av sekreterare *Eric Törngren*.

En gemensam förutsättning för samtliga i det följande undersökta alternativ är den av kommittén angivna, att representationen i regionfullmäktige så nära som möjligt bör svara mot invånarantalet i regionkommunens olika delar. Emellertid måste framhållas att valmetoden bör ge en så rättvis representation som möjligt, icke blott åt olika delar av regionkommunen utan även åt olika politiska partier. I sistnämnda avseende kan erinras att enligt landstingslagen normalt skola utses minst 5 landstingsmän för varje valkrets; i enlighet härmed torde valen av regionfullmäktige böra anordnas så att vid varje förrättning komma att utses minst 5 personer. Då de olika alternativen skola bedömas mot bakgrunden av förhållandena inom Stockholms-regionen, bör slutligen erinras att en regionkommun Stockholm kan beräknas enligt nuvarande indelning komma att omfatta 30—35 kommuner med en folkmängd enligt siffrorna den 1 januari 1946 av tillhoppa 900 000—920 000 invånare, av vilka Stockholm ensam skulle svara för över 670 000, samt att bland dessa kommuner finnas åtskilliga med en folkmängd av blott 2 000—3 000 invånare.

I. Indirekta val.

A. Av ovan framförda synpunkter och lämnade uppgifter torde omedelbart framgå att man icke kan använda den indirekta valmetoden på sådant sätt att *primärkommunerna bli valkretsar för val av ledamöter av regionfullmäktige*. Redan en representation anordnad så att varje primärkommun skulle äga utse åtminstone en regionfullmäktig, d. v. s. en representation efter normen en regionfullmäktig för varje 2 000 à 3 000 invånare, skulle leda till en fullmäktigförsamling av 300 à 450 personer. Denna församling skulle tydligen bli ohanterligt stor. Och ända har man med denna metod icke tagit någon som helst hänsyn till önskemålet att få en partipolitiskt rättvist avvägd representation.

B. För att söka undanröja de olägenheter, som äro förenade med alternativet I A, kunde man tänka sig att bibehålla *primärkommunerna som valkretsar* men låta deras fullmäktige utse, icke regionfullmäktige utan *elektorer för val av regionfullmäktige*. Med hänsyn till att de minsta kommunerna inom regionkommunen ha ungefär 2 500 invånare borde i så fall varje kommun äga utse en elektor för varje 500-tal invånare. Det totala antalet elektorer skulle då uppgå till cirka 1 800 varav från Stockholm drygt 1 340. En så månghövdad elektorsförsamling skulle tydligen icke gärna kunna *sammanträda* till val av regionfullmäktige. Valförrättningen finge i stället ungefär som ett allmänt val pågå under en längre tid av dagen för att man skulle hinna släppa fram alla elektorererna till valförrättaren. Mot detta alternativ talar även att det synes oformligt och praktiskt otänkbart att i Stockholm välja ut 1 340 personer för den enda uppgiften att lägga en valsedel i en valurna. Vidare skulle något verkligt samråd mellan dessa personer knappast kunna förekomma; arbetet med att preparera kandidatlistorna skulle helt ankomma på de olika partiapparaterna.

C. Att begränsa elektorerernas antal bleve, som av det föregående framgår, nödvändigt. En utväg att nå en sådan begränsning vore att tillgripa *valkretsindelning även vid elektorerernas val av regionfullmäktige*. Om antalet regionfullmäktige vore bestämt till t. ex. 90 och regionkommunen hade 900 000 invånare (representationen skulle alltså vara en regionfullmäktig för varje 10 000-tal invånare),

kunde man dela regionkommunen i två valkretsar, av vilka den ena utgjordes av Stockholm och den andra av övriga kommuner. Stockholms 67 regionfullmäktige kunde då utses av elektorerna valda efter andra grunder än de, som skulle gälla för övriga kommuners val av elektorerna; regionfullmäktigevalen kunde i Stockholm förrättas t. ex. av stadsfullmäktige, medan övriga 23 regionfullmäktige skulle utses av elektorerna för övriga kommuner. För Stockholms del skulle detta förfarande icke möta några svårigheter. I den andra valkretsen skulle emellertid elektorersförsamlingen fortfarande bli alltför stor, eller omkring 450 personer. Att låta ytterligare någon kommun förutom Stockholm bilda egen valkrets för val av regionfullmäktige skulle icke låta sig göras, då den näst största kommunen, Solna, skulle ha att utse endast 3 regionfullmäktige och en sådan utbrytning icke skulle minska förorternas elektorersförsamling med mer än ett 60-tal personer.

För att genom en valkretsindelning vid elektorernas val av regionfullmäktige få mera hanterliga elektorersförsamlingar skulle man alltså behöva vidtaga andra åtgärder. Dessa borde gå ut på att elektorerna valda från två eller flera primärkommuner sammanfördes till en församling, ett slags valkrets, för val av regionfullmäktige. Om varje valkrets skulle utse minst 5 regionfullmäktige och regionfullmäktiges antal begränsades till det ovan angivna, d. v. s. 90 eller en regionfullmäktig för varje 10 000-tal invånare, skulle antalet invånare i varje valkrets behöva uppgå till minst 50 000 och antalet elektorerna i varje valkrets till minst 100 (en elektor för varje 500-tal invånare). För val av de 23 regionfullmäktige, som skulle utses av förortskommunerna, skulle förortsområdet indelas i högst 4 valkretsar. Elektorersförsamlingar om drygt 100 personer torde visserligen, om ock med någon svårighet, kunna manövrera, men genom elektorernas uppdelning i skilda församlingar, som hade att gå till val för sig, ginge man miste om en av de fördelar, som skulle vara förenade med ett val genom elektorerna, nämligen den sammansmältning av storstads- och förortsintressen som skulle kunna bli följden av att parternas elektorerna gemensamt förrättade regionfullmäktigevalen.

D. Om man ville begränsa antalet elektorerna utöver den begränsning, som skulle följa av att Stockholm finge bilda egen valkrets för val av regionfullmäktige, kunde andra möjligheter övervägas. Man kunde sålunda tänka sig att *för val av elektorerna sammanföra primärkommunerna i valkretsar*. Om valkretsarna t. ex. omfattade minst 10 000 invånare och valde en elektor för varje 2 000 invånare, skulle totala antalet elektorerna bli cirka 450. Och om även i detta fall Stockholm finge bilda egen valkrets för val av regionfullmäktige, skulle antalet elektorerna (för förortskommunerna) inalles utgöra vid pass 115. I så fall skulle Stockholms 100 stadsfullmäktige välja 67 regionfullmäktige av det antagna totala antalet 90, och förortsområdets 115 elektorerna utse 23 regionfullmäktige. Emellertid uppkommer här frågan, hur de till valkretsar för elektorval sammanförda primärkommunerna skola välja sina elektorerna. Man kan icke låta samtliga fullmäktigeledamöter i de olika kommunerna inom varje valkrets sammanträda som en enda församling, ty fullmäktiges antal varierar endast inom vida gränser med folkmängden. En kommun med lägre invånarantal än en annan kommun kan sålunda ha högre antal fullmäktige än den andra kommunen. Man skulle visserligen kunna låta fullmäktige i de olika primärkommunerna efter folkmängd välja elektorerna, som sedan valkretsvis sammanträdde för att välja de 115 elektorerna, som i det ovan anförda exemplet skulle ha att utse 23 regionfullmäktige för förortsområdet. En sådan ordning skulle emellertid bli alltför invecklad. Slutligen återstår möjligheten att inom förortsområdet genom direkta val inom valkretsar omfattande t. ex. minst 10 000 invånare välja elektorerna för val av regionfullmäktige. På så sätt skulle man slippa ytterligare ett direkt val i Stockholm men icke i förortsområdet, där olägenheterna av ett sådant val äro störst.

E. Man kan överväga att för regionfullmäktigevalen *utnyttja de genom direkta*

val utsedda landstingsmännen. (I en regionkommun, som icke innefattar någon landstingsfri stad, skulle landstingsmän i så fall ha att välja samtliga regionfullmäktige.) Det torde emellertid vara uteslutet att låta *landstinget såsom sådant* välja förortsområdets regionfullmäktige, ty därigenom skulle regionfullmäktiges sammansättning påverkas även av landstingsmän valda för de delar av landstingsområdet, som icke ingå i regionkommunen. För att undgå denna konsekvens kunde man tänka sig, att endast *landstingsmän valda för de delar av landstinget som ingå i regionkommunen* valde förortsområdets regionfullmäktige. Emellertid uppstå här nya svårigheter beroende på att regionkommunens område icke kan beräknas utan vidare sammanfalla med en eller flera valkretsar för val av landstingsmän. De landstingsmän, som utsetts inom en valkrets, äro valda för valkretsen som en helhet och representera alltså icke vissa primärkommuner inom denna. Så snart inom en valkrets en enda primärkommun tillhörde regionkommunen, borde därför samtliga landstingsmän valda för denna krets deltaga i valet av regionfullmäktige. På så sätt kunde emellertid åtskilligt inflytande komma att beredas landstingsmän valda på röster från personer som icke tillhöra regionkommunen. Då landstinget bestämmer valkretsindelningen för val av landstingsmän, kunde indelningen till och med komma att avsiktligt inriktas på en sådan konsekvens. Ett lagstadgande att valkretsindelningen vid landstingsmannaval borde anordnas så, att regionkommunens område komme att sammanfalla med en eller flera valkretsar, är visserligen tänkbart. Men sannolikt skulle även med god vilja ett sådant stadgande bli svårt att omsätta i praktisk tillämpning.

Om man jämför området för en eventuell regionkommun Stockholm med valkretsindelningen vid landstingsmannavalet 1946 i Stockholms län, kunna följande iakttagelser göras. 1:a valkretsen Norra Roslags domsaga faller helt utanför regionkommunen. 2:a valkretsen (Mellersta Roslags domsaga, Åkers skeppslag och Norrtälje stad) faller så gott som helt och hållet utanför, men Österåkers (och kanske Ljusterö) kommun torde få anses böra ingå i regionkommunen; följden skulle bli att alla sex landstingsmännen i denna valkrets borde få deltaga i val av regionfullmäktige. Läget är snarlikt i 3:e valkretsen (Stockholms läns västra domsaga och Sigtuna stad), av vilken Vallentuna härad eller åtminstone några kommuner inom detta få anses böra ingå i regionkommunen. 4:e kretsen (Täby, Östra Ryd, Danderyd, Stocksund, Djursholm och Vaxholm), 5:e kretsen (Sollentuna och Färentuna domsaga utom Sundbyberg), 7:e kretsen (Värmdö skeppslag, Nacka och Saltsjöbaden), 9:e kretsen (Solna), 10:e kretsen (Södertälje) och 11:e kretsen (Lidingö och Sundbyberg) få väl i sin helhet anses höra till regionkommunen, möjligen med någon tvekan beträffande skärgården. Beträffande 6:e valkretsen (Sotsholms härad), som går ända ned till Torö, är läget mera ovisst. Av 8:e valkretsen (Öknebo härad samt Botkyrka, Grödinge, Huddinge och Salem) torde ej mer än vissa delar komma att hänföras till regionkommunen.

II. Direkta val.

De direkta valen kunna vara kombinerade med annat val eller särskilda val.

A. *Kombinerade val* kunna förrättas samtidigt med övriga kommunalval eller samtidigt med valen till riksdagens andra kammare. Mot den förra kombinationen tala huvudsakligen valtekniska svårigheter, mot den senare kan anföras att ett kommunalval icke utan tvingande skäl torde böra sammanföras med ett rikspolitiskt val.

B. Mot *särskilda val* kan anföras att väljarna besväras med ytterligare en särskild valförrättning och att därför kan riskeras att valdeltagandet bleve ringa. På grund av valkretsindelningen skulle sistnämnda nackdel dock endast beröra ställningen partierna emellan, ej styrkeförhållandet mellan Stockholm och förortsområdet. Vidare kan framhållas att det icke bleve fråga om något nytt allmänt val

för hela riket utan att endast de begränsade delar av landet, som komme att ingå i en regionkommun, skulle besväras med ännu ett val.

III. Kombination av direkta och indirekta val.

Slutligen kunde man tänka sig, att valen bleve indirekta i Stockholm och annan landstingsfri stad som inginge i regionkommun, så att stadsfullmäktige där valde regionfullmäktige, men direkta — kombinerade eller särskilda — i förortsområdet. På så sätt skulle man dock ej komma ifrån det ovan i annat sammanhang påpekade förhållandet, att olägenheten av de direkta valen är störst i förortsområdet men mindre eller obefintlig i Stockholm och annan stad som icke väljer landstingsmän, på grund av att ett direkt regionfullmäktigeval där utan svårighet skulle kunna kombineras med stadsfullmäktigevalet.

P. M. med några problemställningar rörande samarbetet mellan Stockholms stad och Stockholms läns landsting i fråga om slutna sjukvård.

Utarbetad av sekreterare *Stig Radhe*.

Inledande anmärkning.

Av tabeller, som utarbetats för kommitténs räkning, framgår att Stockholms stad har en betydligt mera differentierad sjukhusvård än länet, där blott två av lasaretten äro »delade». Tyngdpunkten av länets specialsjukvård ligger ej på de egna inrättningarna utan på sådana anstalter, till vilka landstinget genom avtal skaffat sig dispositionsrätt, i första hand Karolinska sjukhuset och Serafimerlasarettet. Överhuvudtaget synes länets platsantal per invånare avsevärt understiga stadens. Dagkostnaderna äro också betydligt lägre på länets inrättningar än på stadens anstalter.

Översikt över sjukhusplaneringen.

För bedömande av frågan om ett avtalsvägen reglerat samarbete i sjukvårdsfrågor torde en översikt över planerade sjukvårdsanläggningar vara erforderlig.

Stockholms stads sjukhusplaner bygga på idén om fyra stora centralsjukhus — innehållande praktiskt taget samtliga specialiteter — nämligen Sabbatsbergs sjukhus, S:t Eriks sjukhus, S:t Görans sjukhus och Södersjukhuset. Vid dessa sjukhus skola dessutom inrättas efterbehandlingsavdelningar med ett platsantal av 100 sängar eller mera. Därjämte projekteras fyra nya s. k. normallasarett förlagda till den utpräglade bostadsrayonen. Varje sådant sjukhus är planerat för 600 vårdplatser, avseende allmän medicinsk och kirurgisk vård med efterbehandlingsavdelningar och kronisk sjukvård samt barnbördsvård, ävensom en mindre barnavdelning. Följande placeringar ha preliminärt diskuterats, nämligen Gärdet för de östra stadsdelarna, Hökarängen vid Nynäsvägen för de sydöstra, Västberga vid Södertäljevägen för de sydvästra samt Hässelby för Västra Bromma och Spånga-Hässelby. Dessa lasarett om sammanlagt 2 400 vårdplatser beräknas kunna tillgodose vårdbehovet för sammanlagt 380 000 stockholmare. Barnsjukhusen Samariten och Sachsska barnsjukhuset avses skola utbyggas, liksom Söderby sjukhus, och ett nytt sinnessjukhus för 1 200 à 1 500 patienter planeras. Stadens engagemang i Karolinska sjukhuset är slutligen under ökning till barnsjukvård, hud- och könssjukvård, medicinsk t. b. e. och thoraxkirurgi.

I *landstingets* planer ingår som den mest betydelsefulla etappen en utbyggnad av Stocksundslasarettet för 7 miljoner kronor med 40 barnplatser, 60 BB-platser och 35 gynekologplatser, ävensom en särskild epidemiavdelning. Därjämte skulle länet enligt särskilt avtal bliva berättigat att, i den mån platstillgången det tillåter, utnyttja ett planerat nytt garnissonssjukhus vid Järvafältet. För sina patienter skulle länet erlagga en hyresavgift. Dessutom avses länets nuvarande epidemisjukhus i Sundbyberg skola omändras för kronisk sjukvård.

Verkningarna av ett fullständigt samarbete mellan staden och länet.

En fullständig samverkan mellan staden och länet skulle i fråga om den slutna sjukvården medföra, att idén om centrallasarett — normallasarett ytterligare skulle befrämjas. Från det nuvarande länsområdet skulle förmodligen i en ej oansenlig omfattning komma ett ökat antal patienter till stadens centrallasarett. Dessas karaktär av specialsjukhus skulle därigenom ytterligare accentueras. Vidare skulle Karolinska sjukhuset få en mera påtaglig karaktär av specialsjukhus.

Det fria tillträdet för länspatienter till stadens centrallasarett skulle utgöra en stor fördel för länet vid en fullständig samverkan mellan staden och länet. Detta kommer å andra sidan att medföra en ytterligare belastning för centrallasarett, som måste bereda plats för ett nytt klientel. Den omedelbara verkan skulle bli, att ett antal Stockholms-patienter skulle bli utträngda från centrallasarett. Då emellertid på dessa onekligen finnas åtskilliga patienter, som lära kunna vårdas på andra, icke fullt så högvärdiga inrättningar, bleve konsekvensen den, att dessa anläggningar — i första hand ovannämnda normallasarett — omedelbart borde påbörjas för att bereda plats åt detta klientel som nu vårdas å centrallasarett. Samtidigt må betonas, att då länets anstalter nu äro helt belagda och då där finnas betydande väntelistor, någon möjlighet att på länets anstalter placera de från centrallasarett utträngda Stockholms-patienterna icke torde finnas. Endast under förutsättning av att nya vårdplatser tillskapas är det för Stockholms del tänkbart med ett tillträde för länspatienterna till stadens centralsjukhus.

Ett annat moment av den fullständiga samverkan mellan staden och länet avser de s. k. normallasarett. Det måste vara mindre rationellt, att staden inrättar ett sjukhus t. ex. i Enskede, som är stängt för samtliga patienter utanför stadsgränsen. Dessa få utan ett samarbetsavtal hänvisas till länets egna platser och färdas långa sträckor. I fråga om dessa normallasarett torde betänkligheterna mot ett fullständigt samarbete med obegränsat tillträde av länspatienter ur stadens synpunkt vara avsevärt mindre än i fråga om centralsjukhusen. Skulle nämligen tillströmningen av länspatienter visa sig bliva av betydande omfattning, låter det sig väl göra att inrätta ytterligare normallasarett, eventuellt också att bygga ut de fyra planerade. Men även här gäller, att ett samarbetsavtal förutsätter skyndsamma åtgärder för uppförande av normallasarett i fråga.

Beträffande ett eventuellt utnyttjande från stadens sida av landstingets nu befintliga inrättningar synes detta i allmänhet rätt osannolikt, bland annat på grund av att dessa dels äro redan helt utnyttjade, dels ligga kommunikationstekniskt illa till för stadens invånare. Måhända är det dock ej helt uteslutet, att vissa nordöstra delar av staden kunna få Stocksunds-lasarettet som sitt normallasarett. Ett markant undantag utgöres dock av tuberkulosvården, där Stockholms stad med sitt Söderby sjukhus kunde driva A-vården för såväl staden som länet under förutsättning att länets sanatorium Uttran bleve ett gemensamt B-sjukhus.

Vad slutligen beträffar frågan om de »främmande» inrättningar, där såväl staden som länet hava platser (t. ex. Karolinska sjukhuset), torde i belägningshänseende icke någon reell skillnad uppstå vid en fullständig samverkan mellan de båda parterna, när redan nu länet tager i anspråk eventuellt lediga stadsplatser och omvänt. I förbigående må emellertid nämnas, att avräkningsförfarandet näppe-ligen kommer att förenklas, i det att stadens och länets bidrag enligt flertalet av-tal skola uträknas efter skilda grunder.

Som allmänt omdöme om en fullständig samverkan mellan staden och länet må sägas, att detta synes naturligt ur sjukvårdssynpunkt men förutsätter en hastigare utbyggnad av stadens sjukvård än eljest.

Olika former för ett samarbete.

Olika former för ett fullständigt samarbete mellan staden och länet äro tänkbara. Sälunda kan länet genom en kapitalinsats förskaffa sig äganderätt för »all framtid» till vissa platser på särskilt angivna sjukhus i staden, liksom staden på länets inrättningar (dispositionsavtal efter Karolinska sjukhusets modell).

Länet kan genom erläggande av en fixerad hyra förskaffa sig rätt tills vidare att få belägga ett fixerat antal platser på stadens sjukhus eller omvänt (hyresavtal).

Länet kan utan att erlägga en fixerad hyressumma få rätt att vid behov och tillgång inackordera sina patienter på stadens sjukhus i mån av lediga platser eller omvänt (inackorderingsavtal).

Dispositionsavtalet medför en stor bundenhet; det innebär »en varaktig förening» mellan staden och länet. Det bör sålunda ifrågakomma endast, därest parterna äro fast beslutna att varaktigt samarbeta.

Åtskilliga komplikationer tillstöta. Genom att sjukhusvården ständigt undergår förnyelse, krävas städe nya laboratorier och andra hjälpmedel. Anläggningarna förslitas; så torde ekonomianläggningarna hava betydligt kortare livslängd än sänghusen. Detta tarvar oupphörligen nya kapitalinvesteringar.

Det synes naturligt, att båda parterna efter platsantal deltaga i dessa nya kapitalbildande investeringar. Men detta medför en stor bundenhet för den part som köpt in sig. Vid Karolinska sjukhuset har man emellertid detta problem ej så aktuellt som i Stockholm med dess många gamla sjukhus, när här är fråga om ett helt nytt sjukhus, där nya investeringar för redan befintliga vårdavdelningar ej torde vara erforderliga förrän om åtskilliga år. Därjämte har man så tillvida en möjlighet för både staden och länet att inlägga gensagor mot enligt deras åsikt onödiga kapitalinvesteringar, som dessa båda intressenter tillerkänts ett antal platser i Karolinska sjukhusets direktion. Av samtliga sju styrelseledamöter utser staden två och länet en. — Frågan om representantskap m. m. vid ett fullständigt samarbete behandlas i ett senare avsnitt.

Men jämväl andra besvärligheter tillstöta. Skola de köpta platserna anses vara förlagda till viss klinik på ett angivet sjukhus eller skall köpet avse »valfri plats på något av stadens sjukhus»? Den lösningen finnes, att länet skulle köpa dispositionsrätten till ett visst antal platser på Stockholms stads sjukvårdsanstalter och detta antal skulle få utnyttjas valfritt på något av stadens sjukhus.

Vid *hyresavtalet* skulle länet för en viss summa bli garanterat att utnyttja ett antal platser på stadens sjukhus. För de belagda platserna skulle därutöver ett driftkostnadsbidrag utgå. Skulle den genomsnittliga beläggningen ej motsvara det förhyrda platsantalet, skulle ändock det bestämda hyresbeloppet av länet erläggas till staden. Men i detta liksom i föregående avtalstyp tillstöta komplikationer vid en »överbeläggning». Skall en sådan överhuvudtaget tolereras och efter vilken norm skall i så fall »hyreskostnaden» härför beräknas? Hyresavtalet har det företrädet framför dispositionsavtalet, att det ej binder parterna. Rubbningar i samarbetet kunna här lätt justeras.

Den minst bindande avtalstypen är *inackorderingsavtalet*, där landstinget skulle vara berättigat att i mån av behov och tillgång få nyttja platser på stadens sjukhus och för de sålunda uppkomna vårddagarna erlægga ersättning dels för driftkostnaderna, dels ock för platskostnaderna. Härvid skulle landstinget ej erlægga ett fixt grundbelopp och ej heller vara garanterat ett visst antal platser på stadens sjukhus. Ersättningsbeloppet synes här lämpligen böra sättas till den för respektive sjukhus enligt den officiella statistiken redovisade vårdkostnaden med skäligen tillägg för kapitalkostnaderna.

I valet mellan de olika avtalstyperna synes *inackorderingsavtalet* vara att föredraga vid ett samarbete, som ej på förhand närmare kan preciseras till art eller inriktning. *Dispositionsavtalet* är avgjort att föredraga, om man har en på siffermaterial grundad uppskattning av samarbetets omfattning.

Då man icke torde hava något statistiskt underlag för bedömning av länets beläggning på stadens centrallasarett, därest ett fullständigt samarbete skulle komma till stånd, torde det i varje fall för specialistvården ej vara tillrådligt, att man från början engagerar parterna i ett dispositionsavtal. För de blivande rayon-sjukhusen torde saken dock ligga något annorlunda till, i det att man erfarenhetsmässigt vet det ungefärliga behovet av ej specialiserad vård. Upptagningsområdet för ett blivande normallasarett i Enskede skulle komma att falla både inom och utom stadsgränsen. Länsdelens sjukplatsbehov torde därvid kunna antagas stå i samma proportion till folkmängden som stadsandelens platsbehov.

Emellertid är det av administrativa skäl mindre tilltalande med olika avtalstyper för ett samarbete mellan staden och länet om principiellt samma sak.

Under en försökstid av förslagsvis fem år borde därför samarbetet få karaktären av inackorderingsavtal, innebärande, att staden i mån av tillgång på platser förbinder sig att taga emot patienter från landstinget på sina anstalter, varvid landstinget skall — efter avdrag för patientavgifter och statsbidrag — till staden erlägga en ersättning per vård dag, motsvarande den vid varje anstalt för verksamhetsåret registrerade vård dagskostnaden jämte visst tillägg för kapitalutgifterna (platskostnadsavgift).

För Stockholms stad kunde ett sådant avtal visserligen medföra påtagliga nackdelar, då tillströmningen från länet kan beräknas få en sådan omfattning, att staden måste vidtaga särskilda anordningar härför. Kommer länets efterfrågan i en framtid att falla bort, finnes också en teoretisk risk för att staden står med en överdimensionerad apparat. I praktiken torde denna risk dock vara minimal, då staden under de närmaste tjugo åren beräknas komma att få en ökad numerär genom den fortsatta inflyttningen.

En annan nackdel är, att stadens patienter riskera att undanträngas av länsbor. Denna svaghet har emellertid samtliga avtalstyper, som icke föreskriva, att staden emottager blott ett visst antal patienter och ej tolererar någon överbeläggning. Det synes dock tveksamt, om en sådan bestämmelse skulle få avsedd effekt, då intagning på sjukhus sker på andra indikationer än hemortsrätt och bosättningsort. En utväg vore att införa en graderad ersättningsskala för länet så till vida, att om beläggningen med länspatienter överstege ett visst antal, länets bidragsbelopp förhöjdes med viss straffsats.

Under en försökstid bör man dock ej laborera med ett sådant system, utan låta sakerna utveckla sig fritt.

Upptagningsområde.

Övervägas kunde, om man ej borde införa särskilda upptagningsområden. Den möjligheten finnes nämligen, att länets patienter vid ett fritt samarbete i första hand komma att söka sig till de centrala Stockholms-sjukhusen, t. ex. Södersjukhuset, som torde åtnjuta viss good-will bland den vårdbehövande allmänheten. I vad mån särskilda regler härom kunna bliva nödvändiga utöver de bestämmelser som för stadens del redan utfärdats, kan nu ej bedömas. Särskild remiss från annat sjukhus bör som regel fordras, innan länspatient intages på de centrala specialistlasaretten.

Förvaltningsfrågor.

Det måste anses vara en påtaglig brist, att Stockholms stad och län för närvarande ej ha något gemensamt arbetande organ för samarbetsfrågor; i varje fall gäller detta Stor-Stockholms-rayonen. Ett avtalsvägen reglerat generellt samarbete torde emellertid oundgängligen förutsätta ett sådant organ. Ett försök har gjorts med en kommission, där den medicinska undervisningens intressen dominerat, men något påtagligt resultat har knappast erhållits.

Måhända kunde till regionkommunen knytas dessa samarbetsuppgifter och där inrättas ett organ för gemensam planering av jämväl sjukhusfrågorna.

Däremot synes det uppenbart, att varje sjukvårdsområde för sig skall förvalta sina anläggningar. Staden bör sålunda ej fordra att i landstingets sjukvårdsberedning få insätta någon representant, liksom ej heller landstinget bör resa anspråk på någon plats i Stockholms stads sjukhusdirektion. Beslut om nybyggnader, liksom den löpande förvaltningen måste ankomma på ett organ, nämligen staden respektive länet. Ett godkännande av jämväl den andra parten bör ej krävas. Ansvaret måste ligga på en hand och någon fordran på samstämmighet med den

andra parten bör ej uppställas. Erfarenheterna från samtliga institutioner med krav på godkännande av samtliga medkontrahenter äro nämligen ytterst ogynnsamma.

Skulle emellertid framdeles komma att tillskapas lokala sjukhusdirektioner i Stockholm, såsom förhållandet var före år 1928, kunde man överväga att i sådana styrelser låta även landstinget få representationsrätt.

Ekonomi.

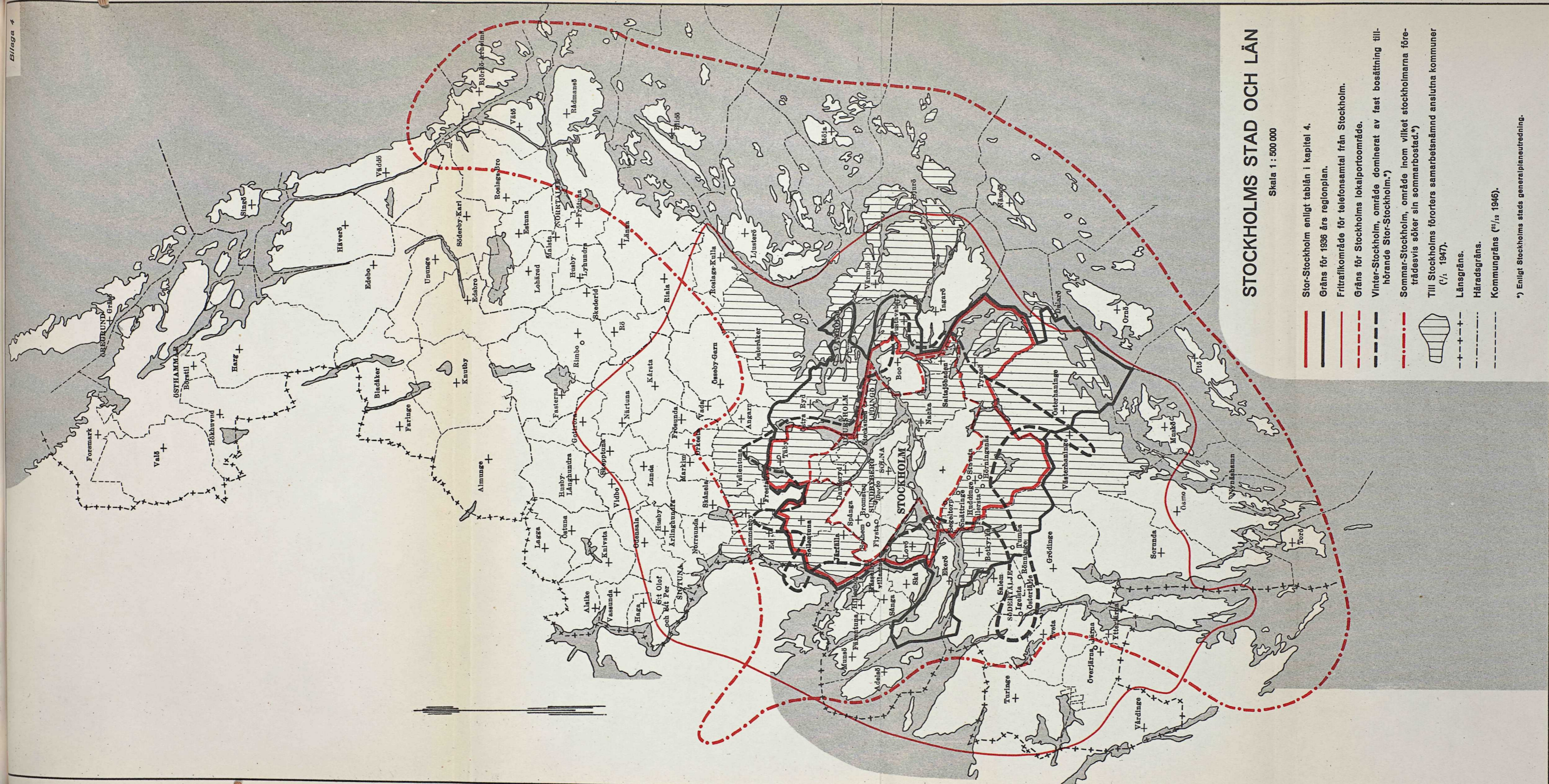
De ekonomiska verkningarna av ett fullständigt samarbete mellan staden och länet i sjukvårdsfrågor låta sig svårigen bedöma utan en noggrann utredning. Vissa uppskattningar kunna dock göras.

Kommer ett inackorderingssystem till stånd, får man räkna med att landstinget för dessa patienter har att erlægga minst ett par kronor mer per vård dag än om de vårdades på länets egna inrättningar. Driftkostnaderna vid stadens anstalter äro nämligen runt 3 kronor högre per vård dag än vid länets anstalter. Därtill kommer en platskostnadsavgift, som säkerligen med minst en krona per vård dag överstiger länets motsvarande kostnader. Antages att 20 % av länets patienter skulle söka sig till stadens inrättningar, finge man omkring 150 000 vård dagar. Merkostnaden för länet bleve 600 000 kronor, vilket gör runt 10 öre per skatte-krona.

Ett samarbete i avtalsform medför sålunda ett ökat uttaxeringsbehov för länet med en tioöring. Skulle däremot ett »storlandsting» hava kommit till stånd, där länets invånare finge tillgodogöra sig stadens högre skattekraft och samtidigt nyttja dess platser, hade länsbornas uttaxeringsbehov enligt en tidigare gjord utredning minskat med 3 öre per skatte-krona.



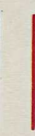
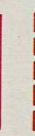
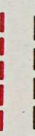
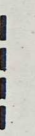
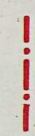
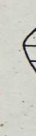
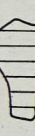
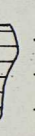
Sammanfattning.

En fullständig samverkan i sjukvårdsfrågor mellan staden och länet synes ur allmänna sjukvårdsorganisatoriska synpunkter naturlig. I valet mellan olika organisationsformer torde samarbetet under en försökstid böra regleras genom s. k. inackorderingsavtal. Staden respektive länet bör utan hörande av den andra parten äga avgöra samtliga förvaltningsfrågor och ej inskränkas i sin beslutanderätt. Däremot blir ett gemensamt planeringsorgan nödvändigt. För länets del medför ett fullständigt samarbete en uttaxeringsökning av runt 10 öre per skatte-krona.



STOCKHOLMS STAD OCH LÄN

Skala 1 : 500 000

-  Stor-Stockholm enligt tabblän i kapitel 4.
-  Gräns för 1936 års regionplan.
-  Fritrafikområde för telefonsamtal från Stockholm.
-  Gräns för Stockholms lokalportområde.
-  Vinter-Stockholm, område dominerat av fast bosättning tillhörande Stor-Stockholm.*)
-  Sommar-Stockholm, område inom vilket stockholmarna föredras trädesvis söker sin sommarbostad.*)
-  Till Stockholm förörters samarbetsnämnd anslutna kommuner (1/1 1947).
-  Länsgräns.
-  Häradsgrens.
-  Kommungräns (9/13 1946).

*) Enligt Stockholms stads generisplaneutredning.

The following is a list of names of persons who have been named in the records of the Board of Health of the City of New York, during the year 1917, as having been subjected to medical examination by the health officers of the City of New York, for the purpose of determining whether or not they are suffering from any communicable disease.

The names of the persons named in this list are given in alphabetical order, and are accompanied by the names of the health officers who have examined them, and the dates of the examinations.

The names of the persons named in this list are given in alphabetical order, and are accompanied by the names of the health officers who have examined them, and the dates of the examinations.

The names of the persons named in this list are given in alphabetical order, and are accompanied by the names of the health officers who have examined them, and the dates of the examinations.

The names of the persons named in this list are given in alphabetical order, and are accompanied by the names of the health officers who have examined them, and the dates of the examinations.

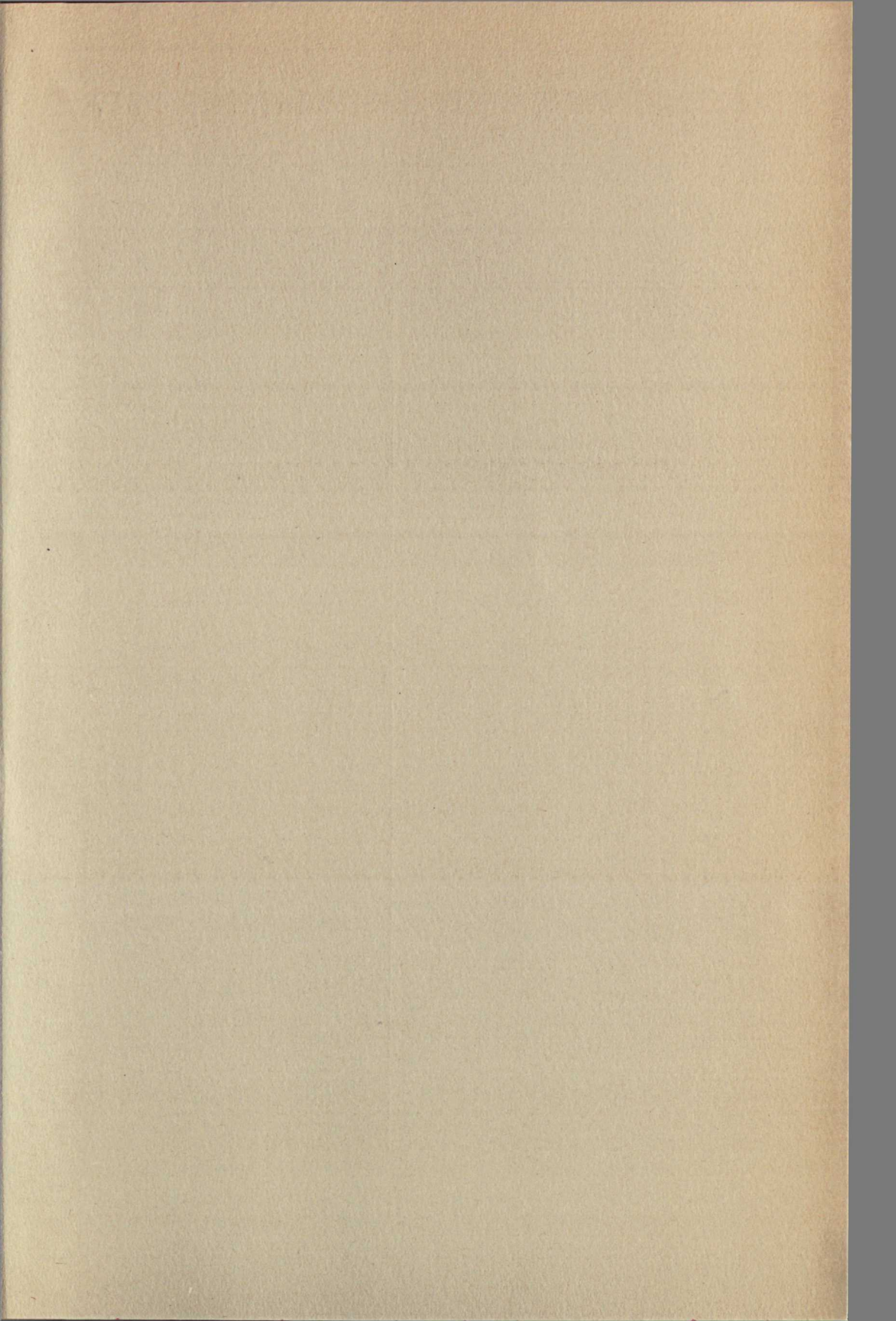
The names of the persons named in this list are given in alphabetical order, and are accompanied by the names of the health officers who have examined them, and the dates of the examinations.

The names of the persons named in this list are given in alphabetical order, and are accompanied by the names of the health officers who have examined them, and the dates of the examinations.

The names of the persons named in this list are given in alphabetical order, and are accompanied by the names of the health officers who have examined them, and the dates of the examinations.

The names of the persons named in this list are given in alphabetical order, and are accompanied by the names of the health officers who have examined them, and the dates of the examinations.

The names of the persons named in this list are given in alphabetical order, and are accompanied by the names of the health officers who have examined them, and the dates of the examinations.



Statens offentliga utredningar 1947

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Förslag till konvention mellan Sverige, Danmark och Norge om erkännande och verkställighet av domar i brottmål m. m. [16]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Betänkande med utredning rörande riksräkenskapsverkets organisation. [13]
1945 års lönekommitté. 2. Betänkande med förslag till statens allmänna avlöningsreglemente m. m. [23]

Kommunalförvaltning.

Betänkande med förslag till lag om regionkommuner m. m. [30]

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Kollektiv tvätt. Betänkande med förslag att underlätta hushållens tvättarbete. [1]
Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkande. 2. Förslag angående yrkesvägledning och yrkesutbildning för partiellt arbetsföra m. m. [18]
Kompetensfördringar för statliga, vissa halvstatliga och kommunala tjänster samt sådana yrken och befattningar, för vilkas utövande kräves av statlig myndighet utfärdad behörighetsförklaring eller legitimation. [19]
Socialvårdskommitténs betänkande. 15. Utredning och förslag ang. särskilda barnbidrag och bidragsförskott m. m. [21]
Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan. [24]
Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen. Del 2. Saneringen av stadssamhälletnas bebyggelse. Organisationen av låne- och bidragsverksamheten för bostadsändamål. [26]
Stuveriverksamheten i svenska hamnar. [28]
Välfärdsanordningar för sjöfolk i hamn. [29]

Hälso- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Elkraftutredningens redogörelse nr 1. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Inledande översikt. [3]
Betänkande med förslag till standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. [4]
Elnkraftutredningens redogörelse nr 2: 15. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Älvsborgs län. [20]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande ang. fiskerinäringens efterkrigsproblem samt den prisreglerande verksamheten på fiskets område. [2]
Betänkande med förslag ang. lantmäteri-personalens organisation samt avlöningsförhållanden m. m. [7]
Betänkande med förslag ang. fiskets administration m. m. [8]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Handeln med olja. Betänkande med förslag avgivet av oljeutredningen 1945. [14]
Betänkande med förslag till ändrad lagstiftning ang. handel med skrot, lump och begagnat gods. [22]

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Betänkande med förslag till geofysiskt observatorium i Kiruna m. m. [6]
Betänkande om tandläkarutbildningens ordnande m. m. Del 3. Tandläkarinstitutens organisation m. m. [9]
1940 års skolutredningens betänkanden och utredningar. 8. Utredning och förslag rörande vissa socialpedagogiska anordningar inom skolväsendet. [11]
Ungdomens fritidsverksamhet. Ungdomsvårdskommitténs betänkande del 4. [12]
1941 års lärarlönesakkunniga. Betänkande med förslag till lönerreglering för övningslärare. [15]
Stöd åt utvecklingshämmad ungdom. Ungdomsvårdskommitténs betänkande del 5. [17]
1945 års akademikerutredning. [25]
Betänkande med förslag till ändrad ordning beträffande vissa helgdagar. [27]

Försvarsväsen.

1944 års militärsjukvårdskommittés betänkande. Del 2. [5]
Betänkande med förslag rörande civilförsvarets organisation m. m. [10]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.