



**National Library  
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:19

*Inrikesdepartementet*



---

**KOMMUNALFÖRBUND  
OCH  
INDELNINGSSÄNDRINGAR**

BETÄNKANDE AVGIVET AV  
KOMMUNALFÖRBUNDSKOMMITTÉN

---

*Stockholm 1956*



SOU  
1956:19A



# Statens offentliga utredningar 1956

## Kronologisk förteckning

---

1. Aldringsvård. Idun. 344 s. S.
2. Fiskhandeln i Sverige. Idun. 194 s. Jo.
3. Restaurering av Uppsala domkyrka. Victor Peterson. 170 s. E.
4. Statens stöd åt växtförädlingen m.m. Egnellska. 295 s. Jo.
5. Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. Hæggström. 96 s. K.
6. Statsägda aktiebolag i Sverige. Av R. Tersman. Idun. 110 s. Fl.
7. Städernas donationsjord. Kihlström. 86 s. I.
8. Förenklad statsbidragsgivning. Idun. 109 s. Fl.
9. Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och TGO i LKAB. Marcus. 48 s. Fl.
10. Investeringsverksamhet och sparande. Balansproblem på lång och kort sikt. Av L. Lindberger. Hæggström. 267 s. Fl.
11. Atomenergien. Beckman. 117 s. H.
12. Bihang till kyrkohandboken. Idun. 100 s. E.
13. Konstbildning i Sverige. Kihlström. 443 s., 24 s. pl. E.
14. Tulltaxa. 1. Allmänna synpunkter. Hæggström. 210 s. Fl.
15. Tulltaxa. 2. Detaljmotivering. Hæggström. 849 s. Fl.
16. Tulltaxa. 3. Taxan. Hæggström. 179 s. Fl.
17. Fiskeområde. Idun. 106 s. Jo.
18. Seminarieorganisationen. 1. Idun. 237 s. E.
19. Kommunalförbund och indelningsändringar. Idun. 228 s. I.

**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 1956:19

*Inrikesdepartementet*



Kommunalförbund  
och indelningsändringar

*Betänkande avgivet av*

*Kommunalförbundskommittén*

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB

STOCKHOLM 1956

STATENS OCH KONGL. HÖFENS BOKFÖRHANDLINGAR

ÅR 1874



Kommunalförhållanden  
och indelningsändringar

År 1874

Stockholm, tryckt hos Kungl. Högskolans boktryckeri

STATENS OCH KONGL. HÖFENS BOKFÖRHANDLINGAR

ÅR 1874



## Innehåll

Skrivelse till chefen för Kungl. inrikesdepartementet.....	7
<b>Författningsförslag</b>	
Förslag till lag om kommunalförbund.....	9
Förslag till lag om ändrad lydelse av 1 § brandlagen den 15 juli 1944.....	17
Förslag till lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning.....	18
<i>Kap. 1. Utredningsuppdraget.....</i>	33
<b>Avdelning I. Kommunalförbundslagstiftningen</b>	
<i>Kap. 2. Interkommunalt samarbete i vissa främmande länder.....</i>	37
Finland.....	37
Norge.....	41
Danmark.....	45
England och Wales.....	48
Nederländerna.....	51
Västtyskland.....	52
<i>Kap. 3. Det interkommunala samarbetets hittillsvarande omfattning.....</i>	54
Samarbete mellan primärkommuner.....	54
Samarbete mellan landstingskommuner.....	58
<i>Kap. 4. Länsstyrelsernas erfarenheter av och önskemål rörande lagstiftningen om kommunalförbund.....</i>	63
<i>Kap. 5. Olika former för kommunal samverkan.....</i>	68
<i>Kap. 6. Behovet av kommunal samverkan.....</i>	71
Skolväsendet.....	71
Polisväsendet.....	74
Brandväsendet.....	77
Socialhjälpverksamheten (fattigvården).....	79
Övriga kommunala förvaltningsområden.....	84
<i>Kap. 7. Specialkommuner.....</i>	90
<i>Kap. 8. Kommunalförbund.....</i>	92
Medlemmarnas inflytande på verksamheten. Förbundens organisation....	92
Offentlighetskontroll beträffande verksamheten.....	103
Behov av förbund med enklare organisation?.....	103
Bildande av förbund genom tvång.....	104
Medlems rättigheter och skyldigheter beträffande angelägenhet som vårdas av förbund.....	107
Rätt för förbund att vårda flera förvaltningsuppgifter.....	110



Vilka enheter böra få bilda förbund?.....	112
Underställning av beslut om upplåning.....	115
Borgen för förbunds lån.....	116
Förbunds rätt att fondera medel.....	116
Revision.....	117
Statsbidrag till förbund.....	118
Förbunds arkiv.....	118
Förbunds bildande, ändring och upplösning.....	119
<i>Kap. 9. Kommunal samverkan i avtalets form</i> .....	122
<i>Kap. 10. Kommunala samarbetsnämnder</i> .....	126
<i>Kap. 11. Specialmotivering till lagförslagen</i> .....	129
Lagen om kommunalförbund.....	129
Lag om ändrad lydelse av 1 § brandlagen.....	143

## Avdelning II. Indelningslagstiftningen

<i>Kap. 12. Länsstyrelsernas erfarenheter av och önskemål rörande indelningslagstiftningen</i> .....	145
<i>Kap. 13. Indelningslagens inledande bestämmelser</i> .....	147
Lagens benämning.....	147
Definitionen av kommun.....	147
Olika slag av indelningsändring.....	148
<i>Kap. 14. Förutsättningar för indelningsändring</i> .....	150
Gällande rätt.....	150
Överensstämmelse mellan kommunal och ecklesiastisk indelning.....	156
Avsevärd olägenhet av samtidig kommunal och ecklesiastisk indelningsändring.....	157
<i>Kap. 15. Ekonomiska uppgörelser</i> .....	159
Ändrad disposition av bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse.....	159
Övertagande av tillgångar och förbindelser vid sammanläggning.....	160
Bestämmelse beträffande visst slag av tillgångar.....	162
Tidpunkten för den ekonomiska uppgörelsens fastställande.....	163
Ändring i ekonomisk uppgörelse.....	164
Indelningsändring utan ekonomisk uppgörelse.....	166
Fördelning av tillgångar och förbindelser.....	167
Kommunala fonder.....	169
Kommunala donationer.....	170
»Nettokostnad» för drift av kommunal inrättning.....	173
Förpliktelser mot i kommuns tjänst anställda.....	174
Bestämmelser om fattigvård (socialhjälp) och barnavård.....	174
Bestämmelser om vissa bidrag till barn.....	175
Fordran hos statsverket å allmän kommunalskatt.....	176
Vissa förfoganden över tillgångar före indelningsändringens ikraftträdande..	176
Avräkning mellan kommunerna vid fördelning av tillgångar och förbindelser	177
Ersättning för å införlivningsområde nedlagda kostnader.....	177

Bestämmelser då ekonomisk uppgörelse ej äger rum.....	178
Särskilt bidrag från en kommun till annan.....	178
Aktuella uppgifter som grund för ekonomisk uppgörelse.....	182
Skattedifferentiering.....	183
Ekonomisk uppgörelse för vissa slags indelningsenheter.....	185
<i>Kap. 16. Indelningsändrings ikraftträdande och åtgärder med avseende därå.....</i>	<i>186</i>
Tidsfristen mellan beslut om indelningsändring och dess ikraftträdande....	186
Beslutanderättens fördelning och ställföreträdarskapet i ändrad kommun...	188
Kommunal röstlängd vid delning av kommun eller församling.....	195
Tidpunkten för val av fullmäktige i nybildad kommun.....	196
Formell ändring beträffande nybildad kommuns lånerätt.....	197
Särskild besvär rätt.....	198
<i>Kap. 17. Förfarandet vid indelningsändring.....</i>	<i>201</i>
Initiativ till indelningsändring.....	201
Decentralisering av utredningsförfarandet.....	201
Utredningsmyndighetens rätt att avslå ansökan om indelningsändring....	206
Utredning utan särskilt förordnad utredningsman.....	207
Vissa bestämmelser om utredning och utredningsman.....	207
Utredningskostnader.....	208
<i>Kap. 18. Ändring i ecklesiastik indelning.....</i>	<i>211</i>
Organiserandet av nybildad församling.....	211
Bestämmelser rörande kyrkliga skoldistrikt.....	212
<i>Kap. 19. Återstående frågor.....</i>	<i>215</i>
Förslaget om vissa fastighetsbildande åtgärders inverkan på kommun- och församlingsgränser.....	215
Upphörd kommuns arkivalier.....	216
Omtryckning av LKI.....	217
<i>Kap. 20. Ombildning av hel kommun till stad eller köping.....</i>	<i>218</i>
<i>Sammanfattning.....</i>	<i>222</i>
<i>Särskilt yttrande av herr Pettersson.....</i>	<i>227</i>

#### Förkortningar

KFL	Lagen om kommunalförbund
LKI	Lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning
RÅ	Regeringsrättens årsbok





*Till Herr Statsrådet och Chefen för*

*Kungl. Inrikesdepartementet*

Genom beslut den 30 december 1952 och den 6 februari 1953 bemyndigade Kungl. Maj:t Eder att tillkalla sammanlagt högst nio sakkunniga för att biträda med översyn av lagstiftningen om kommunalförbund och vissa delar av lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning samt utredning av därmed sammanhängande frågor.

Med stöd av nämnda bemyndigande tillkallades den 9 mars 1953 såsom sakkunniga sju personer samt, sedan en av dessa begärt och den 30 maj 1953 erhållit entledigande från uppdraget, sistnämnda dag en ersättare för denne och ytterligare en person. De sakkunniga ha därefter utgjorts av ledamoten av riksdagens andra kammare Erik Fast, ordförande, ledamoten av riksdagens första kammare, folkskolinspektören Karl Ragnar Bergh, direktören i Svenska stadsförbundet Sixten Humble, ledamoten av riksdagens andra kammare, hemmansägaren E. Edvin Jacobsson, direktören i Svenska landskommunernas förbund Sixten Larsson, ledamoten av riksdagens andra kammare, hemmansägaren John W. Pettersson, f. d. riksdagsmannen och poststationsföreståndaren Fritjof Thun och landssekreteraren Olof Åkesson. De sakkunniga antogo benämningen kommunalförbunds-kommittén.

Såsom kommitténs sekreterare har från och med den 30 mars 1953 tjänstgjort numera kammarrådet Agnar Ivar Arfvidson.

På grund av remiss har kommittén avgivit utlåtande till Kungl. Maj:t över 1951 års skolstyrelseutrednings betänkande om skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen (SOU 1955: 31), såvitt gäller avsnittet om samordnings- och planeringsuppgifter.

Under utredningsarbetet har kommittén haft under övervägande följande från inrikesdepartementet överlämnade handlingar:

1) skrivelse den 16 februari 1953 från representanter för Hassela, Bergsjö och Gnarp kommuner angående samverkan och försöksverksamhet beträffande enhetsskolan;



2) skolöverstyrelsens skrivelse den 22 juni 1953 angående förhållandet mellan gymnasium och högstadium inom enhetsskolan samt angående befolkningsunderlaget för dylikt högstadium.

Från riksarkivet har kommittén mottagit en den 12 oktober 1953 dagtecknad skrivelse angående värden av kommunalförbunds och upphörda kommuners arkiv.

I fråga om kommunal samverkan på skolväsendets område har kommittén samrått med 1951 års skolstyrelseutredning. Beträffande spörsmålet om möjlighet för församlingar att bilda kommunalförbund har kommittén haft viss kontakt med församlingsstyrelsekommittén.

Sedan kommittén numera slutfört sitt uppdrag, får kommittén härmed överlämna sitt betänkande med förslag till lag om kommunalförbund m. m. och lag angående ändring i indelningslagen.

Undertecknad Pettersson åberopar i viss del särskilt yttrande.

Stockholm den 17 maj 1956.

*Erik Fast*

*Ragn. Bergh*

*Sixten Humble*

*Edvin Jacobsson*

*Sixten Larsson*

*J. W. Pettersson*

*F. Thun*

*Olof Åkesson*

*Agnar Arfvidson*

# Författningsförslag

---

## Förslag

till

## Lag om kommunalförbund

Häri genom förordnas som följer.

### *Allmänna bestämmelser.*

#### 1 §.

För handhavande av en eller flera kommunala förvaltningsuppgifter må städer, landskommuner, köpingar och municipalsambhällen sammansluta sig till kommunalförbund i den ordning, denna lag stadgar.

Sammanslutning för ändamål, som nyss är sagt, må ock kunna ske mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och stad, som icke tillhör landstingskommun.

Vad i denna lag är stadgat gäller ej, i den mån i lag eller författning särskilda bestämmelser givas om kommunalförbund för visst ändamål.

#### 2 §.

Där kommunalförbund handhar förvaltningsuppgift, som det enligt särskild författning åligger kommun att vårda, skola författningens bestämmelser om kommun hava avseende å förbundet.

#### 3 §.

Kommunalförbunds beslutanderätt utövas av förbundets fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet tillkomma förbundets styrelse och särskilt tillsatta nämnder.

#### 4 §.

För kommunalförbund skall finnas förbundsordning, vilken skall innehålla bestämmelser om

- 1) förbundets ändamål och medlemmar;
- 2) förbundets benämning och den ort, där detsamma skall hava sitt säte;
- 3) fullmäktiges antal och det antal ledamöter i fullmäktige varje medlem skall utse;



4) frågan, huruvida i ett förbund för flera förvaltningsuppgifter skall finnas endast styrelse eller därutöver en eller flera nämnder, och i det senare fallet vilka av förbundets uppgifter, som skola omhändrhas av de olika förvaltningsorganen;

5) grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamhetens ordnande och fortsatta bedrivande;

6) den rätt att upptaga lån, som finnes böra medgivas förbundet;

7) den rätt till fondbildning, som finnes böra medgivas förbundet;

8) medlems andel i förbundets tillgångar samt vad i övrigt finnes erforderligt för ordnande av de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar;

9) särskilt villkor för medlems utträde ur förbundet och uppgörelse, som i anledning därav må erfordras;

10) särskilt villkor för upplösning av förbundet;

11) grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar; samt

12) vad i övrigt må vara nödigt för ordnande av förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

#### *Om kommunalförbunds fullmäktige.*

##### 5 §.

Vad i 7 § tredje och fjärde styckena, 11 § första och tredje styckena, 12 § samt 14—28 §§ kommunallagen är stadgat om kommuns fullmäktige skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds fullmäktige.

##### 6 §.

I fullmäktige skall varje förbundsmedlem vara representerad. I övrigt bestämmes fullmäktiges antal med hänsyn till föreliggande omständigheter.

##### 7 §.

Förbundsfullmäktige väljas av medlemmarnas fullmäktige.

Då medlem har att utse mer än en fullmäktig, må valet ske proportionellt under förutsättning som i 22 § fjärde stycket kommunallagen för där avsedda fall stadgas.

Valbara till förbundsfullmäktige äro allenast ledamöter av medlemmarnas fullmäktige.

Där landstingskommun är förbundsmedlem, skall vad i denna paragraf sägs om medlemmarnas fullmäktige och dessas ledamöter gälla landstinget och dess ledamöter.

## 8 §.

1 mom. Fullmäktige väljas i januari året näst efter det då allmänna kommunalval ägt rum, och skall valet avse tiden från valets förrättande till utgången av det år, då allmänna kommunalval nästa gång äga rum.

Där i förbund ingår landstingskommun, skall val av fullmäktige ske före utgången av året näst efter det, då allmänna kommunalval ägt rum och avse fyra år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då valet skett.

Då val av fullmäktige sker första gången, skall det avse tiden från valets förrättande till utgången av det år, då allmänna kommunalval nästa gång äga rum eller, i fall som avses i andra stycket, till utgången av året näst efter det, då allmänna kommunalval ägt rum.

2 mom. Avgår fullmäktig under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, anställer den medlem, som utsett honom, fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

3 mom. För år, då val av fullmäktige ägt rum, skall val av ordförande och vice ordförande i fullmäktige hållas vid fullmäktiges första sammanträde.

Där i förbund ingår landstingskommun, skall ordförandevalet för året näst efter det, då val av fullmäktige ägt rum, hållas i januari månad och ordförandeskapet intill dess utövas av den som fullmäktige därtill särskilt utsett.

Då val av ordförande och vice ordförande ske första gången, skola de, om förbundet träder i verksamhet å annan tid än vid årsskifte, avse tiden från valens förrättande till utgången av det år, under vilket valen ägt rum.

## 9 §.

Sammanträden skola av fullmäktige hållas enligt ordning, som bestämmes av fullmäktige. Sammanträde skall ock hållas, när länsstyrelsen därom förordnar eller förbundets styrelse eller de flesta av fullmäktige det begära eller ordföranden finner det nödigt.

Vid sammanträde före utgången av juni månad fattas beslut i anledning av berättelsen om föregående årets räkenskaper och förvaltning.

Vid sammanträde i augusti månad fastställles förbundets utgifts- och inkomststat.

Vid sammanträde i december månad förrättas val till de befattningar inom förbundet, vilka vid årets slut bliva lediga.

## 10 §.

Kungörelse om fullmäktiges sammanträde skall anslås å anslagstavlan i den kommun, där förbundet har sitt säte.

Om fullmäktiges första sammanträde utfärdas kungörelse av den av fullmäktiges ledamöter, som länsstyrelsen därtill förordnat.



## 11 §.

Tillkännagivande om verkställd justering av fullmäktiges protokoll skall ske å anslagstavlan i den kommun, där förbundet har sitt säte.

Avskrift av protokollet skall efter verkställd justering tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser.

*Om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder.*

## 12 §.

Vad i 30—32 §§, 33 § första stycket första punkten och andra stycket samt 34—46 §§ kommunallagen är stadgat om kommuns styrelse och övriga nämnder m. m. skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder.

## 13 §.

Val av ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse och övriga nämnder skall förrättas i december månad samma år som val av fullmäktige i förbundet ägt rum eller, där i förbund ingår landstingskommun, i december månad året näst efter det, då val av fullmäktige ägt rum.

I nybildat förbund skall val, som i första stycket sägs, äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde, och skall valet avse tiden från valets förrättande till utgången av året näst efter det, då allmänna kommunalval nästa gång äga rum eller, där i förbund ingår landstingskommun, till utgången av andra året efter det, då allmänna kommunalval nästa gång äga rum.

## 14 §.

Kommunalförbunds styrelse har att hålla förbundsmedlemmarna under rättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

## 15 §.

Vid tillkännagivande om verkställd justering av protokoll skall vad i 11 § första stycket sägs äga motsvarande tillämpning.

*Om kommunalförbunds drätsel.*

## 16 §.

Vad i 50 §, 52 § första stycket, 53 §, 57 § första och andra styckena, 61 §, 62 § första, andra och tredje styckena, 63 och 64 §§, 65 § första punkten samt 66 § kommunallagen är stadgat om kommuns drätsel skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds drätsel.

I förbundsordning må medgivas, att 55 § 1 mom. kommunallagen helt eller delvis skall äga motsvarande tillämpning å kommunalförbund.

## 17 §.

I samband med fastställande av utgifts- och inkomststat bestämma fullmäktige enligt de i förbundsordningen angivna grunderna beloppet av det bidrag, som medlem har att utgiva till förbundet.

## 18 §.

I förbundsordning må medgivas, att kommunalförbund med Konungens tillstånd äger upptaga lån.

## 19 §.

Revisionsberättelse skall jämte de förklaringar över framställda anmärkningar, som förbundsfullmäktiges ordförande inforrar, framläggas till granskning och avgörande hos fullmäktige vid sammanträde före utgången av juni månad.

*Om besvär.*

## 20 §.

Vad i 76—78 §§ kommunallagen är stadgat om besvär skall äga motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbund, dock att klagorätt tillkommer även förbundsmedlem.

*Om kommunalförbunds bildande samt om ändring i sådant förbund.*

## 21 §.

Kommun, som i 1 § sägs, eller municipalsamhälle äger väcka fråga om bildande av kommunalförbund. Sådan fråga kan ock väckas av länsstyrelsen.

Där kommunalförbund avses skola bildas, skall förslag till förbundsordning upprättas.

Hava vederbörande kommuner eller municipalsamhällen enats om antagande av förbundsordning och finner länsstyrelsen, att bildande av det sålunda föreslagna förbundet skulle medföra allmänt gagn, fastställer länsstyrelsen förbundsordningen och bestämmer den tid, då förbundet skall träda i verksamhet.

## 22 §.

Vad här ovan är sagt om kommunalförbunds bildande äger motsvarande tillämpning i fråga om läggande av ny uppgift å förbund, om ny medlems inträde i förbund eller om annan ändring i förbundsordningen.



*Om medlems utträde ur kommunalförbund.*

## 23 §.

Medlem av kommunalförbund äger utträda ur förbundet, då förhållande inträffat, som enligt förbundsordningen grundlägger rätt till utträde, eller som, efter ty i 27 § sägs, kan föranleda förbundets upplösning; så ock eljest, då förbundets övriga medlemmar samtycka till utträdet.

## 24 §.

Vill medlem av kommunalförbund vinna utträde, skall ansökan därom göras hos länsstyrelsen.

Över sådan ansökan skola övriga medlemmar höras.

## 25 §.

Prövas till utträde ur kommunalförbund föreligga skäl, som i 23 § sägs, förordnar länsstyrelsen om utträde så ock om tiden därför och om den uppgörelse, som må vara erforderlig.

## 26 §.

Då medlem utträder ur kommunalförbund, upphör dennes ansvarighet för förbundets förbindelser ett år efter utträdet, där ej länsstyrelsen finner skäligt att i avseende å viss förbindelse annorlunda förordna.

*Om kommunalförbunds upplösning.*

## 27 §.

Kommunalförbund må upplösas:  
 då förhållande inträffat, på grund varav enligt bestämmelse i förbundsordningen förbundet skall upphöra med sin verksamhet;  
 då sådana förändrade förhållanden inträtt, att antingen förbundsverksamheten icke kan med fördel fortsättas eller förbundsändamålet lämpligare kan på annat sätt tillgodoses;  
 så ock eljest, då förbundsmedlemmarna äro ense om förbundets upplösning.

## 28 §.

Vill förbundsmedlem väcka fråga om förbundets upplösning, skall ansökan därom göras hos länsstyrelsen.

Över sådan ansökan skola övriga medlemmar höras.

## 29 §.

Prövas till förbundets upplösning föreligga skäl, som i 27 § är sagt, förordnar länsstyrelsen att förbundsverksamheten skall upphöra å tid, som länsstyrelsen bestämmer, och att förbundet skall träda i likvidation.

## 30 §.

Likvidation verkställes av förbundets styrelse såsom likvidatorer eller, där länsstyrelsen så finner nödigt, av en eller flera likvidatorer, som av länsstyrelsen förordnas.

Då förbundet trätt i likvidation, må kallelse sökas å dess okända borgenärer.

Under likvidationen skola förbundets tillgångar realiseras, i den mån sådant finnes erforderligt, förbundets skulder gäldas samt med behållna tillgångar så förfaras, som av förbundsordningen föranledes.

Om likvidatorers befogenhet att företräda förbundet och om deras rättigheter i övrigt så ock om deras skyldigheter gäller i tillämpliga delar vad angående förbundets styrelse är stadgat.

## 31 §.

Då likvidation avslutats, skall redovisning över densamma avlämnas till medlemmarna och anmälan göras hos länsstyrelsen, som förklarar förbundet upplöst.

Åtnöjes medlem ej med redovisning, äger den anhängiggöra sin talan hos domstol inom ett år från den dag, då redovisningen erhöles. Försummas det, har medlemmen förlorat sin talan.

## 32 §.

I samband med beslut om upplösning av kommunalförbund förordnar länsstyrelsen vilken av förbundets medlemmar, som skall övertaga och vårda de till förbundets arkiv hörande handlingarna; och åligger det likvidatorerna att till denne överlämna sagda handlingar.

## 33 §.

Vad ovan sägs om kommunalförbunds upplösning äger motsvarande tillämpning, då förbund för flera förvaltningsuppgifter skall upphöra att handha någon av dessa.

*Om medlemmarnas ansvarighet för kommunalförbunds skuld.*

## 34 §.

Befinnes kommunalförbund sakna tillgångar till gäldande av skuld, äro medlemmarna pliktiga att fylla bristen. Om den utdebitering på medlemmarna, som av sådan anledning må erfordras, äger länsstyrelsen att på anmälan av förbundsfullmäktige, likvidatorer eller fordringsägare förordna efter de grunder, som må vara angivna i förbundsordningen eller eljest prövas skälige.

Yppas skuld, som kommunalförbund ådragit sig, först efter förbundets upplösning, äger vad nu är sagt motsvarande tillämpning beträffande de



kommuner eller municipalsamhällen, som voro medlemmar av förbundet, då det upplöstes.

*Om fullföljd av talan mot länsstyrelsens beslut.*

35 §.

Över beslut, som av länsstyrelsen meddelats i fråga om kommunalförbunds bildande, ändring eller upplösning eller i ärende, som därmed äger samband, må besvär anföras hos Konungen.

---

Denna lag träder i kraft den ..... från och med vilken dag lagen den 13 juni 1919 (nr 294) om kommunalförbund upphör att gälla.

Förekommer i lag eller författning hänvisning till eller avses däri eljest föreskrift, som ersatts genom bestämmelse i den nya lagen, skall den bestämmelsen i stället tillämpas.

*Övergångsbestämmelser.*

1. Förordnande om bildande av kommunalförbund enligt den nya lagen må meddelas jämväl före lagens ikraftträdande.

2. Enligt den äldre lagen bildat kommunalförbund skall upplösas. Kommunalförbund, vars verksamhet avses skola upphöra samtidigt med den nya lagens ikraftträdande och omedelbart fortsättas av ett enligt sagda lag bildat, av samma medlemmar bestående förbund, skall vid nämnda tidpunkt upplösas utan föregånget likvidationsförfarande; och skall det nya förbundet övertaga det äldre förbundets tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser. Beträffande annat äldre förbund har länsstyrelsen att så snart ske kan förordna, att förbundsverksamheten skall upphöra och att förbundet skall träda i likvidation.

3. Å äldre förbund, som upplöses efter den nya lagens ikraftträdande, skola bestämmelserna i 32 § samma lag äga tillämpning.

4. I avseende å regionplaneförbund, som bildats före den nya lagens ikraftträdande, skall, i stället för vad under 2. stadgas, gälla, att ledamöterna i förbundsdirektionen samt ledamöterna och suppleanterna i regionplanenämnden skola tills vidare, intill dess annorlunda förordnas, tjänstgöra, de förra såsom förbundsfullmäktige och de senare såsom förbundsstyrelse i förbundet.

## Förslag

till

### lag om ändrad lydelse av 1 § brandlagen den 15 juli 1944 (nr 521)

Härigenom förordnas, att 1 § brandlagen den 15 juli 1944 skall erhålla följande ändrade lydelse.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

#### 1 §.

Varje kommun skall i enlighet med bestämmelserna i denna lag hålla ett brandförsvaret, som tillfredsställer skäliga anspråk på trygghet mot skada av brand.

Kommun äger besluta, att brandförsvaret såvitt angår skydd mot skogsbrand skall ordnas för sig. Område för vilket särskilt skogsbrandförsvaret avses (*skogsbrandrote*) skall, där det ej omfattar kommunen i dess helhet, till gränserna angivas i beslutet. Skogsbrandrote må, efter överenskommelse, bestå av områden utav olika kommuner. Beslut om särskilt skogsbrandförsvaret skall för att vara gällande godkännas av länsstyrelsen. Länsstyrelse må ock, efter kommuns hörande, förordna härom.

Vad i denna lag stadgas i fråga om stad skall äga motsvarande tillämpning å köping, evad den utgör egen kommun eller ej, samt å municipal-samhälle, som på grund av Konungens förordnande har att oberoende av kommunen i övrigt själv handhava sitt brandförsvaret. *Handhaves brandförsvaret av kommunalförbund, skola lagens bestämmelser om kommun hava avseende å förbundet.*

Vad i denna lag stadgas i fråga om stad skall äga motsvarande tillämpning å köping, evad den utgör egen kommun eller ej, samt å municipal-samhälle, som på grund av Konungens förordnande har att oberoende av kommunen i övrigt själv handhava sitt brandförsvaret.

---

*Denna lag träder i kraft den . . . .*



## Förslag

till

### lag angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning

Härigenom förordnas, att lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning skall så ändras, att lagens rubrik erhåller nedan angivna lydelse, att 1, 2, 4—10, 12—14, 16, 18, 22—27, 29, 32, 35, 37, 38 och 44 §§<sup>1</sup> erhålla följande ändrade lydelse, att 30 och 45 §§<sup>2</sup> upphöra att gälla, att i lagen införes en ny paragraf, betecknad 40 §, av nedan angivna lydelse, att nuvarande 40 §<sup>3</sup> betecknas 41 § och erhåller följande ändrade lydelse, att underrubrikerna före 4, 23 och 24 §§ erhålla nedan angivna lydelse, samt att före 10 § införes en ny underrubrik av följande lydelse.

#### Lag om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

##### 1 §.

Med kommun förstås i denna lag landskommun, köping *med egen kommunalförvaltning samt stad.*

Med kommun förstås i denna lag landskommun, köping *och stad.*

##### 2 §.

Om ändring i rikets kommunala indelning förordnar Konungen. Därvid må *kommuns område ökas eller minskas, kommun upplösas, så ock ny kommun bildas.*

Därvid må *två eller flera kommuner sammanläggas, del av kommun överföras till annan kommun, så ock eljest kommun upplösas eller ny kommun bildas.*

*Om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna vid indelningsändring.*

*Om fördelning av tillgångar och förbindelser.*

##### 4 §.

*Vid ändring i kommunal indelning skola, där så finnes nödigt, de av indelningsändringen berörda kommu-*

*Då kommun sammanlägges med annan kommun, skola kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess*

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 7 § se 1946: 490, av 14, 18 och 38 §§ se 1953: 755 samt av 22 § se 1930: 257.

<sup>2</sup> Senaste lydelse av 45 §, se 1930: 257.

<sup>3</sup> Senaste lydelse, se 1954: 299.

## (Gällande lydelse)

*nernas inbördes ekonomiska förhållanden ordnas genom uppgörelse, som fastställles av Konungen i sammanhang med förordnande om ändringen; dock att uppgörelse i visst avseende må kunna, där Konungen så bestämmer, senare verkställas i den ordning och enligt de grunder, som i förordnandet angivas.*

## 5 §.

Finnes inom område, som vid *indelningsändring* övergår från en kommun till annan, mark, som är utlagd till väg, gata, torg eller annan allmän plats, skall den förstnämnda kommunens rätt till sagda mark övergå till den kommun, inom vars område marken efter indelningsändringen kommer att ligga.

## 6 §.

*Andra kommunala tillgångar, än som i 5 § sägs, ävensom kommunala förbindelser må, där kommunen genom indelningsändringen delas, antingen tilläggas endera av de ändrade eller nybildade kommunerna eller mellan dem fördelas, efter ty skäligt prövas med hänsyn till förhållandet i beskattningsföremål eller invånarantal mellan de områden, i vilka den äldre kommunen delats, eller till annat förhållande, som må anses bestämmande för vardera områdets andel i den äldre kommunens tillgångar och förbindelser.*

*Där särskilda omständigheter därtill föranleda, må vid uppgörelse träffas bestämmelse, varigenom*

## (Föreslagen lydelse)

*förbindelser tillkomma den ökade eller nybildade kommunen.*

Finnes inom område, som vid *delning av kommun* övergår till annan kommun, mark, som är utlagd till väg, gata, torg eller annan allmän plats, skall den förstnämnda kommunens rätt till sagda mark övergå till den kommun, inom vars område marken efter indelningsändringen kommer att ligga.

*Vid delning av kommun skola, där så finnes nödigt, de av indelningsändringen berörda kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden i andra hänseenden, än i 5 § sägs, ordnas genom uppgörelse, som fastställles av Konungen i sammanhang med förordnande om ändringen; dock att uppgörelse i visst avseende må kunna, där Konungen så bestämmer, senare verkställas i den ordning och enligt de grunder, som i förordnandet angivas. Därvid må kommunala tillgångar ävensom kommunala förbindelser tilläggas endera av de ändrade eller nybildade kommunerna eller mellan dem fördelas.*



(Gällande lydelse)

*kommunal tillgång eller förbindelse tillägges allenast del av ändrad eller nybildad kommun.*

Överflyttning eller uppdelning, som här avses, av kommunal förbindelse må ej ske med mindre vederbörande fordringsägare därtill lämnat samtycke.

## 7 §.

Vid fördelning av tillgångar och förbindelser bör, *såvitt lämpligen ske kan*, iakttagas:

att fast egendom, som uteslutande eller huvudsakligen är avsedd till gagn för visst område, tillägges den kommun, som området kommer att tillhöra;

*att annan i uppgörelsen ingående egendom tilldelas den kommun, som med hänsyn till egendomens beskaffenhet eller rättvis fördelning finnes mest berättigad att övertaga den-samma;*

att skuld, som vilar å eller tillkommit för egendom, som tilldelas viss kommun, till betalning övertages av samma kommun; *samt*

*att annan skuld fördelas till betalning, efter ty med hänsyn till övertagna tillgångar och i övrigt rättvis fördelning finnes skäligt.*

(Föreslagen lydelse)

Vid fördelning av tillgångar och förbindelser bör *i första hand* iakttagas,

att fast egendom, som uteslutande eller huvudsakligen är avsedd till gagn för visst område, *jämte till egendomen hörande inventarier*, tillägges den kommun, som området kommer att tillhöra, *samt*

att skuld, som vilar å egendom, som tilldelas viss kommun, till betalning övertages av samma kommun.

*Härefter återstående tillgångar och förbindelser fördelas på de ändrade eller nybildade kommunerna efter ty för fördelningen i dess helhet prövas skäligt med hänsyn till förhållandet i beskattningsföremål eller invånarantal mellan de områden, i vilka den äldre kommunen delats, eller till annat förhållande, som må anses bestämmande för vardera områdets andel i den äldre kommunens tillgångar och förbindelser.*

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

## 8 §.

Har vid fördelning av tillgångar eller förbindelser endera av de ändrade eller nybildade kommunerna övertagit större andel av tillgångarna eller förbindelserna än som med hänsyn till fördelningen i övrigt skäliggen må anses *å densamma belöpa*, bör utjämning ske *genom ersättning* i penningar.

## 10 §.

Där ej annat föränledes av stadgandet i 5 § eller blivit vid uppgörelse, som i 6 § sägs, *bestämt, gälle:*

att, då kommuns område ökas, kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser tillkomma den ökade kommunen;

att, då kommuns område minskas, kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser tillkomma den minskade kommunen; *samt*

*att, då kommun införlivas med annan kommun eller ingår i nybildad kommun, kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser tillkomma den ökade eller nybildade kommunen.*

## 9 §.

Varder genom indelningsändringen endera kommunens ekonomiska ställning *avsevärt* försämrad, utan att sådant kan anses uppvägas av den befrielse från kommunala förpliktelser, som genom indelningsändringen vinnes, *och finnes den andra kommunen skäliggen böra där-*

## 9 §.

Där ej annat föränledes av stadgandet i 5 § eller blivit *bestämt* vid uppgörelse, som i 6 § sägs, *gäller:*

att, då kommuns område ökas, kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser tillkomma den ökade kommunen; *samt*

att, då kommuns område minskas, kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser tillkomma den minskade kommunen.

*Om särskilt bidrag från en kommun till annan vid delning av kommun.*

## 10 §.

Varder genom indelningsändringen endera kommunens ekonomiska ställning försämrad, utan att sådant kan anses uppvägas av den befrielse från kommunala förpliktelser, som genom indelningsändringen vinnes, *må genom uppgörelse, som i 6 § sägs, den andra kommunen åläggas i skä-*



## (Gällande lydelse)

*för giva ersättning, må dylik ersättning stadgas att utgå på en gång eller under viss övergångstid.*

Lag samma vare, där kommun eljest till följd av indelningsändring har att till ordnande av sin förvaltning vidkännas kostnader, till vilka den andra kommunen skäligen finnes böra lämna bidrag.

## 12 §.

Ändring i kommunal indelning skall träda i kraft vid det kalenderårs början, som Konungen bestämmer, icke tidigare än *fyra eller, där kommun genom ändringen delas, nio månader* efter det förordnande om ändringen meddelats.

## 13 §.

Sedan förordnande meddelats om ändring i kommunal indelning, skall under tiden innan ändringen träder i kraft den kommunala beslutanderätten utövas *enligt den nya indelningen,*

*dock att i fråga om angelägenhet, som avser kommun enligt den äldre indelningen, sistnämnda indelning skall följas, intill dess den nya indelningen trätt i kraft.*

## (Föreslagen lydelse)

*lig mån bidraga till bestridande av den förstnämnda kommunens utgifter. Detta bidrag må bestämmas att utgå på en gång eller med visst belopp årligen under en övergångstid.*

Ändring i kommunal indelning skall träda i kraft vid det kalenderårs början, som Konungen bestämmer, icke tidigare än *nio månader* efter det förordnande om ändringen meddelats.

Sedan förordnande meddelats om ändring i kommunal indelning, skall under tiden innan ändringen träder i kraft den kommunala beslutanderätten utövas *av den oförändrade kommunen, i den mån fråga är om beslut, som avser endast denna, och eljest av den ökade eller minskade kommunen.*

## 14 §.

Fullmäktige i kommun, vars område genom indelningsändring ökas eller minskas, skola företräda såväl den äldre som den ökade eller minskade kommunen.

Vidkommande sådan kommun äge Konungen, om förhållandena därtill föranleda, förordna, att samtliga fullmäktiges uppdrag skola upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val till fullmäktige verkställas för tiden till utgången av det

Vidkommande sådan kommun äge Konungen, om förhållandena därtill föranleda, förordna, att samtliga fullmäktiges uppdrag skola upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val till fullmäktige verkställas för tiden till utgången av det

## (Gällande lydelse)

år, då allmänna val av fullmäktige nästa gång skola äga rum. *Konungens befallningshavande* bestämmer, med tillämpning av vad om valdag och fullmäktiges antal är särskilt stadgat, vilken dag valet skall äga rum och huru många fullmäktige skola utses.

## (Föreslagen lydelse)

år, då allmänna val av fullmäktige nästa gång skola äga rum. *Länsstyrelsen* bestämmer, med tillämpning av vad om valdag och fullmäktiges antal är särskilt stadgat, vilken dag valet skall äga rum och huru många fullmäktige skola utses; *ägande länsstyrelsen att i samband därmed förordna om kommunens indelning i valkretsar och valdistrikt oberoende av eljest gällande bestämmelser om tid för meddelande av sådant förordnande.*

*De nya fullmäktige skola omedelbart efter valet övertaga handhavandet av dem tillkommande uppgifter.*

*Beträffande sådan kommun äge Konungen, om förhållandena därtill föranleda, ock förordna, att uppdragen för samtliga ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse och övriga nämnder eller i någon eller några av dem skola upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val verkställas av de nya fullmäktige för tiden till utgången av löpande mandatperioder.*

## 16 §.

Då kommuns område skall genom indelningsändring delas, skall vid upprättande av *kommunal röstlängd* året innan ändringen träder i kraft iakttagas, att särskild längd upprättas för varje del.

Då kommuns område skall genom indelningsändring delas, skall vid upprättande av *röstlängd för kommunen* året innan ändringen träder i kraft iakttagas, att särskild längd upprättas för varje del.

## 18 §.

I nybildad kommun skall val av fullmäktige förrättas så fort ske kan under året innan indelningsändringen träder i kraft. Om valet icke skall äga rum under år, då allmänna val av fullmäktige förrättas, skall det ej avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val nästa gång skola äga rum.



## (Gällande lydelse)

Det åligger *Konungens befallningshavande* att snarast möjligt under året innan indelningsändringen träder i kraft och sist före den 1 oktober, med tillämpning av vad om valdag och fullmäktiges antal är särskilt stadgat, bestämma vilken dag val av fullmäktige skall äga rum och huru många fullmäktige skola utses ävensom förordna person att kungöra första sammanträdet med fullmäktige och där föra ordet, till dess ordförande valts.

Är nybildad kommun stad, skall *Konungens befallningshavande* inom samma tid förordna person att tjänstgöra såsom kommunalborgmästare, intill dess sådan varder i vederbörlig ordning förordnad, samt utse ledamöter och suppleanter i den valnämnd, som enligt lagen om val till riksdagen skall finnas för vissa städer, för tiden till dess dylika bliva av stadsfullmäktige valda.

I nybildad kommun må under året innan indelningsändringen träder i kraft kommunens styrelse och övriga nämnder väljas oberoende av eljest gällande bestämmelser om tid för dylikt val.

I fråga om beräkandet av tjänstgöringstid för fullmäktige samt ledamöter och suppleanter i kommunens styrelse och övriga nämnder i nybildad kommun skall så anses, som om tjänstgöringstiden börjat först med ingången av nästföljande året.

Fullmäktige skola omedelbart efter valet övertaga handhavandet av de dem tillkommande uppgifter; och skola jämväl kommunalborgmästare, valnämnd i stad samt kommunens styrelse och övriga nämnder, som utses före den nya kommunindelningens ikraftträdande, genast träda i utövning av sina befattningar med befogenhet att vidtaga sådana åtgärder, som erfordras i anledning av indelningsändringen.

## (Föreslagen lydelse)

Det åligger *länsstyrelsen* att snarast möjligt under året innan indelningsändringen träder i kraft och sist före den 1 juli, med tillämpning av vad om valdag och fullmäktiges antal är särskilt stadgat, bestämma vilken dag val av fullmäktige skall äga rum och huru många fullmäktige skola utses ävensom förordna person att kungöra första sammanträdet med fullmäktige och där föra ordet, till dess ordförande valts; *ägande länsstyrelsen att i samband därmed förordna om kommunens indelning i valkretsar och valdistrikt oberoende av eljest gällande bestämmelser om tid för meddelande av sådant förordnande.*

Är nybildad kommun stad, skall *länsstyrelsen* inom samma tid förordna person att tjänstgöra såsom kommunalborgmästare, intill dess sådan varder i vederbörlig ordning förordnad, samt utse ledamöter och suppleanter i den valnämnd, som enligt lagen om val till riksdagen skall finnas för vissa städer, för tiden till dess dylika bliva av stadsfullmäktige valda.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

## 22 §.

Konungen må efter därom gjord framställning bestämma beloppet av den upplåning, som av nybildad kommun må beslutas utan underställning, intill dess *de i 79 § lagen om kommunalstyrelse på landet och 74 § lagen om kommunalstyrelse i stad* i sådant hänseende meddelade *bestämmelser kunna tillämpas.*

*Om särskild besvärsmätt vid indelningsändring.*

## 23 §.

Mot beslut, som, sedan Konungen förordnat om kommunal indelningsändring och innan densamma trätt i kraft, fattas *inom av ändringen berörd kommun med tillämpning av den äldre indelningen*, äge medlem av kommunen att föra talan jämväl där han tilltror sig kunna visa, att beslutet strider mot de förutsättningar, på vilka förordnandet om indelningsändringen grundats, eller, även om så ej är förhållandet, att beslutet dock avser angelägenhet, vars ordnande skäligen bör tillkomma *kommun enligt den nya indelningen.*

Rätt till klagan, som nu är sagd, tillkomme ock annan kommun, som av indelningsändringen beröres, så ock medlem av sådan kommun.

*Om förfarandet vid indelningsändring.*

## 24 §.

Vill kommun *eller medlem av kommun* väcka fråga om ändring i kommunal indelning, som berör kommunen, ingive till *kammarkollegium* ansökan i ärendet. Vid an-

Konungen må efter därom gjord framställning bestämma beloppet av den upplåning, som av nybildad kommun må beslutas utan underställning, intill dess *den i 58 § kommunallagen* i sådant hänseende meddelade *bestämmelsen kan tillämpas.*

*Om särskild besvärsmätt.*

Mot beslut, som, sedan Konungen förordnat om kommunal indelningsändring och innan densamma trätt i kraft, fattas av *den oförändrade kommunen*, äge medlem av kommunen att föra talan jämväl där han tilltror sig kunna visa, att beslutet strider mot de förutsättningar, på vilka förordnandet om indelningsändringen grundats, eller, även om så ej är förhållandet, att beslutet dock avser angelägenhet, vars ordnande skäligen bör tillkomma *den ändrade eller nybildade kommunen.*

*Om förfarandet.*

Vill kommun väcka fråga om ändring i kommunal indelning, som berör kommunen, ingive till *länsstyrelsen* ansökan i ärendet. Vid ansökan skall fogas den förberedan-



## (Gällande lydelse)

sökningen skall fogas den förberedande utredning, som sökanden kan vilja åberopa.

Sådan fråga kan ock väckas av *kammarkollegium eller av Konungens befallningshavande efter anmälan hos kammarkollegium.*

## (Föreslagen lydelse)

de utredning, som sökanden kan vilja åberopa.

Sådan fråga kan ock väckas av *länsstyrelsen.*

## 25 §.

Har fråga om ändring i kommunal indelning blivit väckt, skall utredning verkställas, där skäl därtill är.

*Finner kammarkollegium med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenheten av de frågor, som under utredningen kunna komma under övervägande, att utredningen bör verkställas under kollegii eget inseende, uppdrage kollegium åt särskild utredningsman att verkställa utredningen.*

*I annat fall överlämne kollegium åt vederbörande Konungens befallningshavande att besörja utredningen; ägande Konungens befallningshavande att, där så finnes erforderligt, förordna utredningsman till sitt biträde.*

*Där länsstyrelsen så prövar nödigt med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenheten av de frågor, som under utredningen kunna komma under övervägande, uppdrager länsstyrelsen åt särskild utredningsman att verkställa utredningen. I annat fall besörjer länsstyrelsen själv utredningen.*

*Ärende angående ändring i kommunal indelning, som berör två eller flera län, beredes av länsstyrelsen i det län, till vilket sökanden hör.*

## 26 §.

Utredning, som i 25 § sägs, skall avse alla på frågan inverkan omständigheter.

Därvid skall särskilt tillses, huruvida ifrågasatt ändring i kommunal indelning bör föranleda ändring jämväl i ecklesiastik, administrativ eller judiciell indelning, i vilket fall utredningen må utsträckas att avse även sådan indelning.

*Vid utredningen bör kommun eller kommundel samt såvitt möjligt i övrigt en var, vilkens rätt kan beröras av ifrågasatt indelningsändring, beredas tillfälle att uttala sig i ärendet.*

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

## 27 §.

Utredningsman äge befogenhet att hos vederbörande begära utlysande av *stämmor ävensom* utlysa *andra* sammanträden samt att från offentliga och kommunala myndigheter infordra de upplysningar eller av dem påkalla det biträde, som utan deras oskäligen betungande kan krävas.

*Vid stämma eller sammanträde, som ovan sägs, äge utredningsmannen att delta i överläggning.*

*Förekommer under utredningens gång anledning, att åt utredningen bör givas väsentligen annan eller större omfattning, än som i det åt utredningsmannen givna förordnandet varit avsedd, eller yppas hinder mot ifrågasatt ändring eller annan omständighet, som skulle göra fortsatt utredning onyttig, har utredningsmannen att därom göra anmälan hos den myndighet, som honom förordnat.*

## 29 §.

*Har utredning, som verkställt genom Konungens befallningshavande, slutförts, eller har därunder förekommit förhållande, som i 27 § sista stycket omförmäles, insände befallningshavanden handlingarna i ärendet jämte eget utlåtande till kammarkollegium.*

*I ärende, som utretts under kammarkollegii inseende, skall Konungens befallningshavandes utlåtande infordras.*

## 30 §.

*I ärende angående ändring i kommunal indelning, som hänskjutes till*

Utredningsman äge befogenhet att hos vederbörande begära utlysande av *eller själv* utlysa sammanträden samt att från offentliga och kommunala myndigheter infordra de upplysningar eller av dem påkalla det biträde, som utan deras oskäligen betungande kan krävas.

*Finner länsstyrelsen med anledning av verkställd utredning, att indelningsändring bör komma till stånd, insänder länsstyrelsen handlingarna i ärendet jämte eget utlåtande till kammarkollegium, som har att med sitt utlåtande överlämna desamma till Konungen.*

*Finner länsstyrelsen ändring i kommunal indelning icke böra komma till stånd, meddelar länsstyrelsen beslut därom.*



(Gällande lydelse)

*Konungens avgörande, skall kammarkollegium avgiva utlåtande.*

(Föreslagen lydelse)

## 32 §.

Kostnad för utredning, varom ovan förmåles, må, efter ty *därom förordnas av den myndighet, som besörjer utredningen*, förskjutas av *sökande, som i 24 § sägs*, eller av allmänna medel.

*Sökande*, så ock, där på utredningen följer ändring i kommunal indelning, kommun, som av ändringen beröres, må, efter ty *Konungen prövar skäligt*, förpliktas att helt eller delvis återgälda förskjuten utredningskostnad.

Kostnad för utredning, varom ovan förmåles, må, efter ty *länsstyrelsen därom förordnar*, förskjutas av *kommun, som väckt fråga om utredningen*, eller av allmänna medel.

*Sådan kommun*, så ock, där på utredningen följer ändring i kommunal indelning, *annan kommun*, som av ändringen beröres, må, efter ty *prövas skäligt, av den myndighet, som meddelar slutligt beslut i saken*, förpliktas att helt eller delvis återgälda förskjuten utredningskostnad.

## 35 §.

Om ändring i rikets indelning i församlingar förordnar Konungen.

Därvid må *församlings område ökas eller minskas*, församling upplösas, så ock ny församling bildas.

Därvid må *två eller flera församlingar sammanläggas, del av församling överföras till annan församling*, så ock *eljest församling upplösas eller ny församling bildas*.

## 37 §.

Ändring i församlingsindelning skall träda i kraft vid det kalenderårs början, som Konungen bestämmer, icke tidigare än *fyra* månader efter det förordnande om ändringen meddelats.

Ändring i församlingsindelning skall träda i kraft vid det kalenderårs början, som Konungen bestämmer, icke tidigare än *nio* månader efter det förordnande om ändringen meddelats.

## 38 §.

Vid ändring i församlingsindelning äge stadgandet i 13 § motsvarande tillämpning i fråga om utövdandet av församlings beslutanderätt.

Är i församling, vars område genom indelningsändring ökas eller minskas, beslutanderätten överlåten åt kyrkofullmäktige, skola dessa företräda såväl den äldre som den ökade eller minskade församlingen.

Vidkommande sådan församling äge Konungen, om förhållandena därtill föranleda, förordna, att samt-

Vidkommande sådan församling äge Konungen, om förhållandena därtill föranleda, förordna, att samt-

## (Gällande lydelse)

liga fullmäktiges uppdrag skola upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val till fullmäktige för tiden därefter verkställas i den ordning, som är stadgad för det fall att val sker första gången.

## (Föreslagen lydelse)

liga fullmäktiges uppdrag skola upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val till fullmäktige verkställas för tiden till utgången av det år, då allmänna val av fullmäktige nästa gång skola äga rum. Länsstyrelsen bestämmer, med tillämpning av vad om valdag är särskilt stadgat, vilken dag valet skall äga rum; ägande länsstyrelsen att i samband därmed förordna om församlingens indelning i valkretsar och valdistrikt oberoende av eljest gällande bestämmelser om tid för meddelande av sådant förordnande.

De nya fullmäktige skola omedelbart efter valet övertaga handhavandet av dem tillkommande uppgifter.

Beträffande sådan församling äge Konungen, om förhållandena därtill föranleda, ock förordna, att uppdragen för samtliga ledamöter och suppleanter i församlingens kyrkoråd och övriga nämnder eller i någon eller några av dem skola upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val verkställas å kyrkostämma eller, där församlingens beslutanderätt är överlåten åt kyrkofullmäktige, av de nya fullmäktige för tiden till utgången av löpande mandatperioder.

## 40 §.

Då församlings område skall genom indelningsändring delas, och då i anledning av ändring i ecklesiastikindelning röstlängd, som för församling upprättats, skall användas inom annan församling, äge stadgandena i 16 och 20 §§ angående upprättande av röstlängd för kommun och om



## (Gällande lydelse)

## 40 §.

Skall ny församling bildas, *åligge* det domkapitlet att så fort ske kan under året innan indelningsändringen träder i kraft och sist före den 1 oktober förordna präst att föra ordet i församlingens kyrkoråd ävensom att hålla kyrkostämma och sammanträde med kyrkofullmäktige för val av ordförande och vice ordförande samt kyrkoråd.

I nybildad församling må under året innan indelningsändringen träder i kraft *fullmäktige och befattningshavare* i församlingen utses oberoende av eljest gällande bestämmelser om tid för dylikt val; och skall i fråga om beräkandet av *deras* tjänstgöringstid så anses, som om *denna* börjat först med ingången av nästföljande året.

## (Föreslagen lydelse)

*tillhandahållande av röstlängd mot svarande tillämpning.*

## 41 §.

Skall ny församling bildas, *åligger* det domkapitlet att så fort ske kan under året innan indelningsändringen träder i kraft och sist före den 1 juli förordna präst att föra ordet i församlingens kyrkoråd ävensom att hålla kyrkostämma eller sammanträde med kyrkofullmäktige för val av ordförande och vice ordförande samt kyrkoråd.

*För val av fullmäktige i nybildad församling åligger det länsstyrelsen att inom tid som i första stycket sägs, med tillämpning av vad om valdag och fullmäktiges antal är särskilt stadgat, bestämma vilken dag val av fullmäktige skall äga rum och huru många fullmäktige skola utses; ägande länsstyrelsen att i samband därmed förordna om församlingens indelning i valkretsar och valdistrikt oberoende av eljest gällande bestämmelser om tid för meddelande av sådant förordnande.*

I nybildad församling må under året innan indelningsändringen träder i kraft *ledamöter och suppleanter* i kyrkoråd och *övriga nämnder* i församlingen väljas oberoende av eljest gällande bestämmelser om tid för dylikt val.

I fråga om beräkandet av *tjänstgöringstid för fullmäktige samt ledamöter och suppleanter* i kyrkoråd och *övriga nämnder* i nybildad församling skall så anses, som om *tjänstgöringstiden* börjat först med ingången av nästföljande året.

## (Gällande lydelse)

Fullmäktige skola omedelbart efter valet övertaga handhavandet av dem tillkommande uppgifter; och skola jämväl *befattningshavare*, som utses före den nya församlingsindelningens ikraftträdande, genast träda i utövning av sina befattningar med befogenhet att vidtaga sådana åtgärder, som erfordras i anledning av indelningsändringen.

## (Föreslagen lydelse)

Fullmäktige skola omedelbart efter valet övertaga handhavandet av dem tillkommande uppgifter; och skola jämväl *kyrkoråd och övriga nämnder*, som utses före den nya församlingsindelningens ikraftträdande, genast träda i utövning av sina befattningar med befogenhet att vidtaga sådana åtgärder, som erfordras i anledning av indelningsändringen.

## 44 §.

I fråga om förfarandet i ärende angående ändring i församlingsindelning samt kostnad för utredning i sådant ärende skola stadgandena i 24—32 §§ i tillämpliga delar lända till efterrättelse med iakttagande, att vad i nämnda paragrafer sägs om kommun *och medlem av kommun* skall gälla församling *och medlem av församling*; att domkapitlet *och, beträffande församling i egenskap av skoldistrikt, skolöverstyrelsen* skola äga samma befogenhet att väcka fråga om ändring i församlingsindelning *som Konungens befallningshavande*; samt att utredning, som här avses, skall äga rum under vederbörlig samverkan med domkapitlet *och skolöverstyrelsen*.

I fråga om förfarandet i ärende angående ändring i församlingsindelning samt kostnad för utredning i sådant ärende skola stadgandena i 24—29 *samt 31 och 32 §§* i tillämpliga delar lända till efterrättelse med iakttagande, att vad i nämnda paragrafer sägs om kommun skall gälla församling; att domkapitlet *skall* äga befogenhet att väcka fråga om ändring i församlingsindelning *genom anmälan hos länsstyrelsen*; samt att utredning, som här avses, skall äga rum under vederbörlig samverkan med domkapitlet.

## 45 §.

Vad i denna lag är stadgat *angående församling gälle i tillämpliga delar skoldistrikt, vars angelägenheter handläggas å kyrkostämma eller av kyrkofullmäktige, ändå att dess område icke sammanfaller med församlingens område.*



(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

*Denna lag träder i kraft den . . . .**Lagen om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning äger icke tillämpning å köping, som utgör kommun gemensamt med angränsande område, i vidare mån än vad i 33 § stadgas.**Där den . . . . .  
förekommer skoldistrikt, vars angelägenheter handläggas av kyrkofullmäktige och vars område icke sammanfaller med församling, skall, så länge detta förhållande består, vad i sistnämnda lag är stadgat om församling i tillämpliga delar gälla sådant skoldistrikt.*

## 1 kap. Utredningsuppdraget

I anförande till statsrådsprotokollet den 30 december 1952 yttrade chefen för inrikesdepartementet bl. a. följande:

Samverkan mellan kommuner kan ske dels genom enkla överenskommelser i kontraktsform och dels genom sammanslutning i kommunalförbund. Samverkan i förstnämnda ordning är icke särskilt reglerad i lag men måste självfallet hållas inom den ram som kommunallagarna uppdrager för kommunernas verksamhet. Bestämmelser om kommunalförbund finns i lagen härom den 13 juni 1919. Enligt denna lag kan städer, landsbygdskommuner, köpingar och municipalsamhällen sammansluta sig till kommunalförbund för handhavande av viss kommunal förvaltningsuppgift. Sådan sammanslutning får vidare ske mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och stad. Även olika skoldistrikt kan på enahanda sätt sluta sig samman för vård av angelägenhet, som avses i folkskolestadgan.

Kommunalförbund kan bildas efter ansökan av någon av de berörda kommunerna, men initiativ till bildande av förbundet kan även tagas av länsstyrelsen. Enas kommunerna om antagande av framlagt förslag till förbundsordning och finner länsstyrelsen vid prövning av alla på frågan inverkan omständigheter, att sammanslutning enligt den sålunda antagna förbundsordningen skulle främja den angelägenhet, som förbundet avses skola handhava, eller medföra lättnad i kommunala bördor eller annat allmänt gagn, så fastställer länsstyrelsen förbundsordningen och bestämmer tiden, då förbundet skall träda i verksamhet.

Förbundets organisation regleras dels av lagen och dels av förbundsordningen. Dess organ är en förbundsdirektion, vars samtliga ledamöter i regel skall väljas av medlemmarna. Direktionen förvaltar förbundets angelägenheter men kan i förbundsordningen bemyndigas utse nämnd, syssloman eller annan befattningshavare med uppgift att verkställa direktionens beslut och under dess tillsyn handhava förvaltningen. Förbundet äger icke beskattningsmakt men det har att efter vissa i förbundsordningen fastställda grunder och med där stadgad begränsning bestämma beloppet av bidrag, som medlem skall utgiva till förbundet. Ansvaret för förbundets ekonomiska förpliktelser vilar ytterst på medlemmarna. Direktionen har att fastställa förbundets utgifts- och inkomststat; medlemmarna har icke att skaffa därmed. Om medlems utträde ur förbundet och dess upplösning finns särskilda regler, delvis syftande till att förhindra att förbundets verksamhet äventyras.

I några fall kan kommunalförbund bildas mot de berörda kommunernas vilja. Det viktigaste av dessa avser polisväsendet och grundar sig på 16 § lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet i riket. Jämlikt detta lagrum äger länsstyrelsen, om polisdistrikt skall bestå av område från mer än en kommun, där det finnes erforderligt förordna, att de kommuner, som helt eller delvis ingår i distriktet, skall bilda kommunalförbund för att upprätthålla polisverksamheten. Kan enighet icke uppnås angående förbundsordningen, äger länsstyrelsen att förordna därom. Även beträffande ändring av förbundsordningen, utträde ur förbundet och upp-



lösning av detta tillkommer beslutanderätten länsstyrelsen. För polisverksamhetens upprätthållande bildat kommunalförbund utövar polisdistriktets rättigheter och fullgör dess skyldigheter.

Vid kommunalförbundslagens tillkomst fäste man från statsmakternas sida stora förhoppningar vid densamma. Den kommunala utvecklingen skulle gagnas och kommunerna skulle, utan att offra något av sin självständighet, i större utsträckning än tidigare kunna samverka för att tillgodose kommunala förvaltningsbehov. På kommunalt håll däremot betraktade man redan från början kommunalförbundsinstitutionen med viss misstro. Trots detta har kommunalförbund successivt bildats i ganska stor utsträckning. I augusti 1951 — således kort före den nya kommunindelningens ikraftträdande — fanns det 935 kommunalförbund, varav för fattigvård 196, för polisväsen 334, för brandförsvaret 179, för social hemhjälp 182 och för andra ändamål 44.

Att kommunalförbundsinstitutionen i dess nuvarande gestaltning icke är en i alla delar lycklig organisationsform har emellertid omvittnats i skilda sammanhang. Vid behandlingen av två vid 1939 års riksdag väckta motioner om ändrad kommunal indelning i syfte att åstadkomma större kommunala enheter m. m. uttalade sålunda konstitutionsutskottet (utl. nr 18), att kommunalförbundsinstitutionens användning i tillämpningen ingalunda visat enbart goda resultat. Bl. a. på grund härav fann utskottet en utredning av frågan om rationell kommunal indelning motiverad.

En sådan utredning gjordes av kommunindelningsskommittén (SOU 1945:38), som därvid ägnade ingående uppmärksamhet åt kommunalförbundets lämplighet som organisationsform för kommunalförvaltning. Kommittén uttalade bl. a., att bildandet av specialkommuner och kommunalförbund icke rationellt kunde undanröja eller minska olägenheterna av småkommunsystemet, och gjorde därvid starkt kritiska uttalanden om en mera omfattande användning av kommunalförbundsinstitutionen.

Såväl föredragande statsrådet som konstitutionsutskottet och riksdagen anslöt sig härtill, då statsmakterna 1946 beslöt om en reform av den borgerliga kommunindelningen. Sedan denna nyindelning med verkan från den 1 januari 1952 genomförts, torde flertalet kommunalförbund ha blivit överflödiga. I fråga om vissa verksamhetsområden finns dock sannolikt alltfjämt ett behov av kommunal samverkan i denna form exempelvis i fråga om polisväsendet och skolan.

---

Vid 1952 års riksdag väcktes motioner (I:57 och II:79) om en översyn av bestämmelserna i kommunalförbundslagen. I utlåtande (nr 16) i anledning av motionerna yttrade konstitutionsutskottet bl. a.:

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



På grund av de obestridliga bristerna hos kommunalförbundsinstitutionen i dess nuvarande utformning fann utskottet en översyn av lagstiftningen härom erforderlig samt förklarade, att översynen torde böra grundas på en undersökning av det efter kommunindelingsreformens genomförande föreliggande behovet av tillgång till olika former för interkommunal samverkan.

Riksdagen godkände utskottets utlåtande (skr. nr 198). Den av riksdagen sålunda begärda utredningen bör nu komma till stånd. Det är uppenbart, att lagstiftningen om kommunalförbund är behäftad med brister som bör avhjälpas. Frågan är aktuell även efter den nya kommunindelningen, då denna på sina håll torde framtinga övertväganden om ny interkommunal samverkan. Utredningen torde böra anförtros åt särskilda sakkunniga.

Såsom konstitutionsutskottet uttalat bör översynen av kommunalförbundsagen grundas på en undersökning av vilka olika former för interkommunal samverkan, som kan behövas i nuvarande läge. Härvid kan vissa synpunkter förtjäna beaktande, som framfördes i det av 1944 års kommitté för kommunal samverkan avgivna betänkandet med förslag till lag om regionkommuner m. m. (SOU 1947: 30) och under betänkandets remissbehandling. Det särskilda förslag om kommunala samarbetsnämnder, som kommunindelingskommittén skisserat i sitt betänkande SOU 1945: 38, synes vidare böra övervägas. Finner de sakkunniga, att särskilda författningsföreskrifter påkallas för att stödja eller reglera en viss samarbetsform, bör de utarbeta förslag härtill. En fullständig reglering i lag av den interkommunala avtalsrätten kan väl knappast komma i fråga, men tänkbart är att bestämmelser meddelas i vissa avseenden, t. ex. om möjligheterna för en kommun att mot vederlag uppdraga åt en annan att ombestyra viss kommunal uppgift.

Utredningen bör särskilt inriktas på en översyn av lagstiftningen om kommunalförbund för att med bibehållande av största möjliga grad av kommunal självstyrelse få ett smidigt och användbart instrument för samarbete mellan olika kommuner. Finner de sakkunniga härvid, att kommunalförbundsinstutet bör ersättas med en annan form för fastare samverkan kommuner emellan, bör de vara oförhindrade att lägga fram förslag till en ny lagstiftning. Översynen av kommunalförbundsagen bör sålunda vara förutsättningslös. Följande synpunkter på denna del av utredningsarbetet må dock framhållas.

Beträffande rätten att bilda kommunalförbund bör möjligheterna för en utvidgning av denna undersökas. Det kan t. ex. ifrågasättas, om icke församlingar och andra kyrkliga kommuner skall få bilda kommunalförbund. I fråga om kommunalförbund på skolväsendets område bör kommittén samråda med 1951 års skolstyrelseutredning. Det är sannolikt att den nya enhetsskolan kräver samverkan mellan kommuner i stor omfattning, och det kan visa sig lämpligt att speciella regler införes för kommunalförbund för sådant ändamål, om icke en annan form för samverkan väljes.

Kommunal samverkan bör såsom nu i princip vila på frivillighetens grund. Frågan om och i vilka fall sådan samverkan skall kunna framtingas mot en kommuns vilja bör granskas ingående. Endast då detta påkallas av ett starkt allmänt intresse och efter en grundlig prövning i det särskilda fallet, bör en sådan tvångssammanslutning få komma till stånd. — För närvarande kan ett kommunalförbund icke bildas för mer än en förvaltningsuppgift. Då denna begränsning kan vara oläglig och medföra en onödig dubbelorganisation, bör de sakkunniga överväga att införa möjlighet att låta ett och samma kommunalförbund handha flera uppgifter.

Såsom en brist i nuvarande ordning har betecknats, att de kommuner, som bildat kommunalförbund, därefter har ett endast obetydligt inflytande på förbundets verksamhet. De har i huvudsak blott att utse ledamöter i direktionen och reviso-



rer samt att besluta om ansvarsfrihet åt direktionen. Lagen bör utformas så att medlemskommunernas organ icke skjutes åt sidan mer än nödvändigt. En tänkbar åtgärd är att förbundets beslutande organ kan få så många ledamöter att skilda åsiktsriktningar inom varje medlemskommun kan representeras där. Möjligen kan det visa sig lämpligt föreskriva att ledamöterna skall utses bland varje kommuns fullmäktige.

Med hänsyn till dess betydelse för de anslutna kommunernas ekonomi bör utredningen undersöka möjligheterna att även på annat sätt förstärka deras inflytande på kommunalförbundets inkomst- och utgiftsstat. I samband härmed bör även uppmärksammas frågan om statsbidrag till kommunal verksamhet, som bedrivs av kommunalförbund.

Självfallet bör medlemskommunerna ha full och kontinuerlig insyn i förbundets verksamhet. För detta syfte kan det ifrågasättas, om icke ett kommunalförbund bör vara skyldigt att med jämna mellanrum underrätta sina medlemmar om planläggningen i stort av det fortsatta arbetet. Ett lagstadgande därom torde dock böra vara utformat så att kommunalförbunden icke alltför mycket bindes i sin handlingsfrihet.

En allvarlig olägenhet med gällande lag är enligt min mening att förbundsdirktionen icke är underkastad samma offentlighetskontroll som kommunernas beslutande organ i allmänhet. Konstitutionsutskottet har ockå understrukt detta. Det bör därför övervägas om icke ett kommunalförbund — åtminstone där det är fråga om förbund för mera omfattande uppgifter — bör äga dels en beslutande församling, vars förhandlingar skulle vara offentliga liksom exempelvis kommunalfullmäktiges, och dels ett förvaltande och verkställande organ, en styrelse. Det i det föregående antydda önskemålet om en större representativ församling, där skilda åsiktsriktningar från alla kommuner skulle vara företrädna, skulle då kunna tillgodoses utan att förvaltningen gjordes onödigt tung.

Även övriga bestämmelser i kommunalförbundsagen och de lagregler i ämnet, som finns vid sidan därav, bör förutsättningslöst granskas. Under utredningsarbetet synes särskilt böra beaktas de ändringar som kan erfordras med anledning av den föreslagna nya kommunallagstiftningen i allmänhet.

I de förut nämnda motionerna till årets riksdag berördes också vissa frågor om ändringar i lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. Motionärerna förordade att såväl reglerna i lagens 3 § om förutsättningarna för indelningsändring och därpå grundad praxis som övriga bestämmelser i lagen skulle allsidigt och förutsättningslöst omprövas. Med hänsyn till att varken lagens utformning av dessa förutsättningar eller äldre praxis hindrade att i inkorporeringsärenden beaktades det nya läge, som uppstått bl. a. genom kommunindelingsreformen, ansåg emellertid konstitutionsutskottet, att gällande, allmänt hållna förutsättningar för ny eller ändrad indelning icke behövde omprövas men tillstyrkte en förutsättningslös översyn av lagen i övrigt. Riksdagen följde utskottet.

Uppenbarligen behöver 1919 års indelningslag åtminstone i vissa delar överses. Av skäl som riksdagen åberopat bör emellertid bestämmelserna om förutsättningarna för indelningsändring f. n. lämnas utanför och utredningen begränsas till att avse övriga bestämmelser i lagen. Utredningen torde lämpligen böra anförtros åt de sakkunniga, som enligt vad jag tidigare förordat bör tillkallas för översyn av lagstiftningen om kommunalförbund. Några särskilda direktiv för utredningen i denna del utöver vad som framgår av konstitutionsutskottets utlåtande torde ej erfordras. Bestämmelserna i lagens 4—10 §§ om ekonomisk uppgörelse vid indelningsändring samt föreskrifterna om förfarandet i indelningsärenden bör dock särskilt uppmärksammas.



## Kommunalförbunds­lagstiftningen

---

### 2 kap. Interkommunalt samarbete i vissa främmande länder

I syfte att erhålla en belysning av hur man i utlandet sökt komma till rätta med de problem rörande samarbete mellan kommuner, som nu äro aktuella, har kommittén införskaffat uppgifter rörande förekomsten av interkommunalt samarbete i vissa främmande länder. Därvid har kommittén i huvudsak begränsat sig till de nordiska grannländerna, Danmark, Norge och Finland, enär dessa länder torde vara de, där förhållandena på kommunalrättens område förete de största likheterna med motsvarande förhållanden i Sverige. Vissa uppgifter ha emellertid även införskaffats rörande England och Wales, Nederländerna och Västtyskland.

Här nedan skall lämnas en kortfattad redogörelse för de upplysningar, som kommittén därvid erhållit. Uppgifterna ha *dels* lämnats av de förbund, som i de nordiska länderna utgöra en motsvarighet till Svenska landskommunernas förbund, nämligen Norges herredsförbund, De samvirkende sogneraadforeninger i Danmark och Maalaiskuntien liitto i Finland, samt beträffande England och Wales av sekreteraren i Svenska landskommunernas förbund, Per Langenfelt, som under år 1953 vistats i England för studier av landets kommunalförvaltning, *dels* hämtats ur den norska kommuneinndelingskomiteens betänkande den 3 december 1951 samt beträffande Nederländerna och Västtyskland ur den rapport rörande bl. a. interkommunalt samarbete, som lämnats till Internationella kommunförbundets kongress i Wien i juni 1953.

#### Finland

Finland är det land, vars lagstiftning rörande interkommunal samverkan företer de största likheterna med Sveriges.

Finlands kommunallag av den 27 augusti 1948 innehåller i sitt 7 kapitel (135—168 §§) regler rörande samarbete mellan kommuner. De olika former för samarbete, som där behandlas, äro *mellankommunal ombudsstämma av tillfällig art*, *mellankommunal ombudsstämma för fast företag* och *kommunalförbund*. Bestämmelserna äro desamma som år 1932 infördes i de genom 1948 års lag upphävida kommunallagarna för landskommunerna och för städerna av år 1917.

Enligt 135 § utgör vad i 7 kap. sägs icke hinder för kommuner att genom



inbördes *överenskommelser* eller genom eljest av kommunerna fattade *samstämmiga beslut* verka för fullföljande av gemensamma uppgifter.

*Mellankommunal ombudsstämma av tillfällig art* är den enklaste formen för det i lagen reglerade samarbetet mellan kommunerna. Kommun, som önskar samarbete med annan eller andra kommuner, skall därom göra framställning till denna eller dessa kommuner. Önskar kommun deltaga i redan existerande ombudsstämma, ankommer det på stämman att därom fatta beslut. Till ombudsstämma äger envar kommun utse ett, eventuellt två eller tre, ombud jämte dubbelt så många suppleanter. Valbar till ombud är envar, som är valbar till kommunalt förtroendeuppdrag. Ombudens uppdrag varar, intill dess de angelägenheter, för vilkas handläggning de utsetts, blivit slutligt avgjorda. Kommun är likväl berättigad att återkalla bemyndigande för ombud och utse annat i dess ställe. Ombuden vid stämman utse inom sig ordförande och vice ordförande. Stämman är behörig uppta ärende till behandling eller fatta beslut däri endast om minst två tredjedelar av antalet kommuner, som utsett ombud till stämman, äro tillstädes. Vid stämman tillkommer ombud så många röster, som motsvara antalet fullmäktige i den av honom företrädde kommunen. Om kommun utsett flera ombud, delas sagda röstetal jämnt mellan ombuden. På stämman ankommer att, där ej annat finnes stadgat, bestämma om verkställigheten av därvid fattade beslut och bestridande av gemensamma utgifter. Lagen innehåller ingen bestämmelse om hur de gemensamma utgifterna skola fördelas mellan medlemskommunerna utan detta får bli föremål för närmare uppgörelse. För avgivande av förklaringar och utlåtanden till myndighet i ärenden, som behandlats å stämman, samt för anförande av besvär skall vid stämman utses en delegation. Delegationen äger rätt att i dessa avseenden föra stämmans talan men kan dock, där så prövas nödigt, begära utlåtande i saken av vederbörande kommuner eller låta sammankalla ombuden för fattande av beslut.

#### *Mellankommunal ombudsstämma för fast företag.*

Å mellankommunal ombudsstämma kan, efter vederbörlig beredning av ärendet, beslutas om »handhavandet av gemensamma stående uppgifter eller om grundandet och skötseln av gemensam fast befattning, inrättning eller annat företag». Vid sådan beredning skall uppgöras förberedande plan och kostnadsberäkning. Likaså bör förslag uppgöras om de grunder, enligt vilka kostnaderna skola fördelas mellan medlemskommunerna, så ock förslag därom, huruvida kommunalförbund skall grundas eller ej. Fattas beslut om grundande av fast företag utan kommunalförbund, skall, sedan plan och kostnadsberäkning vid ombudsstämma godkänts, ärendet bordläggas, och varje i stämman deltagande kommun beredas tillfälle att särskilt besluta, huruvida den på grundval av den godkända planen och kostnadsberäkningen ansluter sig till företaget. Ombuden för de kommuner, som anslutit sig till företaget, ha sedan att upptaga ärendet till slutligt avgörande och



besluta, om och på vilket sätt företaget bör fullföljas, samt för detsamma antaga reglemente som skall underställas länsstyrelsen för godkännande. Reglementet må innehålla bestämmelser om val på tre år av medlemmar till stämman, om rätt för stämman att fastställa avgifter för anlitan- de av gemensam inrättning och att köpa, sälja och byta fast egendom, pantsätta fast egendom eller lösöre eller upptaga lån, om budget och revision och om medlemskommunernas ansvar för lån. Eventuell tillsyns- rätt från statens sida gäller även för stämmans verksamhet. Utan medlemskommunernas samtycke må stämmans verksamhet ej ändras eller utvidgas. Reglementets bestämmelser om medlemskommunernas ansvar för gemensam gäld må ej ändras utan att kreditorerna ge sitt samtycke därtill. För de gemensamma inrättningar, direktio- ner, kommittéer och personer, åt vilka uppdrag givits vid stämman, skall stämman antaga instruktioner.

*Kommunalförbund.* Har vid mellankommunal ombudsstäm- ma beslutits om grundande av sådant gemensamt fast företag, som anses fordra egen självständig organisation, förvaltning och hushållning, kan stämman för sådant ändamål bilda ett kommunalförbund. För kommunalförbund skall vid ombudsstäm- ma antagas grundstadga, som skall underställas länsstyrelsen för fastställelse. Innan sådant ärende avgöres, skall länsstyrelsen in- fordra utlåtande av den statens förvaltningsmyndighet, till vars område ärendet hör. Beslutanderätten i kommunalförbund utövas av förbundsfull- mäktige, vilka jämte suppleanter utses av medlemskommunerna för tre år i sänder. Kommunalförbundets förvaltning handhaves av en av förbunds- fullmäktige tillsatt förbundsstyrelse, vilken jämväl företräder förbundet, bevakar dess gemensamma intressen och bringar fullmäktiges beslut i verk- ställighet. Medelst grundstadga kan förbundets beslutanderätt uti däri an- givna angelägenheter överföras på förbundsstyrelsen, dock icke i ärenden angående väsentlig utvidgning av förbundets verksamhet eller köp, försälj- ning, byte eller in-teckning av fast egendom eller godkännande av förbundets bokslut eller beviljande av ansvarsfrihet. Grundstadgan bör innehålla — förutom uppgift å förbundets namn, ändamål, medlemmar och den kom- mun, som skall anses för förbundets hemort — bestämmelser rörande för- bundsfullmäktiges och förbundsstyrelsens sammansättning, åligganden, befogenheter, verksamhet i allmänhet och beslutförhet samt grunderna för röstberäkningen vid fattande av deras beslut; utseende av förbundsstyrelsen underlydande nämnder och tjänstemän samt antagande av erforderliga reglementen och instruktioner; förbundets penningförvaltning och tillsynen däröver, revision, godkännande av årlig budget, lånerätt och rätt att köpa, sälja, byta eller in-teckna fast eller lös egendom; grunderna för medlems- kommunernas skyldighet att tillskjuta medel för förbundets verksamhet samt dessas ansvar för förbundets gäld; avgifter för nyttjande av förbun- dets inrättningar; ny medlems inträde i och medlems utträde ur förbundet; förbundets upplösning och likvidation samt vad i övrigt kan befinnas nödigt



för reglering av förbundets verksamhet. Finnas i lag eller förordning särskilda stadganden angående handhavande av uppgifter, som utgöra föremål för förbundets verksamhet, skall grundstadgan lämpas därefter. Utan medlemskommunernas samtycke må icke förbundets verksamhet väsentligt ändras eller utvidgas. Detsamma gäller försäljning eller byte av fast egendom, såvida icke grundstadgan annorlunda föreskriver. Bestämmelse i grundstadgan om medlemskommuns ansvarighet för förbundets gäld må icke ändras utan samtycke av förbundets fordringsägare.

Vad angår förekomsten i Finland av kommunalförbund må först erinras, att i Finland saknas motsvarighet till de svenska landstingen och att den verksamhet, som i Sverige ankommer på landstingen, i Finland i stor utsträckning åvilar kommunerna. För denna verksamhet utnyttjas kommunalförbundsinstitutet, vilket har till följd, att flertalet av dessa förbund i Finland äro av betydligt större omfattning än i Sverige.

Kommunalförbunden i Finland äro huvudsakligen inrättade för tuberkulosvård, sinnessjukvård, arbetsinrättningar och lasarettsvård. Förbunden för tuberkulosvård och sinnessjukvård äro 15 för vardera ändamålet, och i dessa förbund ingå samtliga kommuner i landet såsom medlemmar. Förbunden för arbetsinrättningarna äro 7 och omfatta i det närmaste alla landets kommuner. Förbunden för lasarettsvården äro ungefär 20 och antalet medlemskommuner cirka 110 av landets 539. Samarbetet beträffande lasaretten befinner sig för närvarande i ett utvecklingskede, i det att under de närmaste åren måhända de s. k. centralsjukhusen, som nu stå under statens och kommunernas gemensamma förvaltning, komma att överlämnas till förvaltning av kommunalförbund. Vidare finnas några mindre kommunalförbund för s. k. asylvård av sinnessjuka (ungefär motsvarande de svenska vårdhemmen), av vilka tills vidare endast en inrättning är i verksamhet, ävensom en del kommunalförbund för kommunalhem.

Rörande förekomsten av mellankommunala ombudsstämmor och de områden av den kommunala förvaltningen, där dessa stämmor fått den största praktiska betydelsen, har några uppgifter icke stått att få.

Överenskommelser mellan kommuner förekomma i huvudsak av tre slag: a) kommuner kunna avtala om samarbete i en kommunal angelägenhet, vilken handhaves av envar av dem enskilt, t. ex. hänvisning av skolbarn från gränstrakten av en kommun till närmaste grannkommun; b) kommuner kunna avtala om samarbete på sådant sätt, att den ena kommunen handhar angelägenheten ensam och den andra kommunen får mot ersättning draga fördel av denna verksamhet, t. ex. rätt för en kommun att nyttja visst antal platser å annan kommuns lasarett eller kommunalhem; c) kommuner kunna överenskomma att gemensamt bedriva viss verksamhet, t. ex. anställande av gemensam kommunalläkare, tandläkare, barnmorska, hälsovårdssystem etc. Nämda exempel äro de vanligaste ändamålen för de kommunala överenskommelserna, men även andra ändamål, närmast av lokal natur, såsom



byggande av en bro el. dyl. förekomma. Beträffande förekomsten av överenskommelser mellan kommuner har lämnats den upplysningen, att det år 1949 var 118 kommuner vilka i gemenskap upprätthöllo kommunalläkartjänst.

Beträffande samarbete genom samstämmiga beslut gäller i huvudsak det samma, som uppgivits i fråga om interkommunala överenskommelser.

Förutom i kommunallagen förekomma bestämmelser i speciallagstiftning, där bildande av kommunalförbund antingen är direkt föreskrivet eller förutsättes kunna ske. Som exempel på lagar, där bildande av kommunalförbund tvångsvis ålagts kommunerna har lämnats följande uppgifter:

I § 4 *tuberkuloslagen* (1948) är bildande av kommunalförbund obligatoriskt för ombesörjande av bekämpandet av tuberkulos i kommuner tillhörande samma tuberkulosdistrikt. I § 3 *sinnessjuklagen* (1952) finns liknande stadgande för ombesörjande av sinnessjukvård. Av § 6 i *läropliktslagen* (1921) och § 2 *lagen om bekostnader för folkskolor* (1926) härleder sig skyldigheten att bygga och underhålla gemensam skola för ett bosättningsområde som tillhör två eller flera kommuner vilka bilda skoldistrikt. Enligt §§ 8 och 11 *lagen om allmän läkarvård* (1951) kan kommuner i särskilda fall förpliktas inrätta en gemensam kommunalläkartjänst. Enligt § 19 *lagen om socialvård* äro socialnämnder skyldiga att samarbeta på socialvårdens område.

Som exempel på fall, där i speciallagstiftning förutsättes att kommunalt samarbete kan ske ehuru sådant icke är obligatoriskt, må nämnas § 27 *fattigvårdslagen* (1922), enligt vilken två eller flera kommuner enligt länsstyrelses medgivande må gemensamt äga ett kommunalhem, samt §§ 8 och 11 *lagen om allmän läkarvård*, enligt vilka bestämmelser en stad och närliggande kommuner ävensom under vissa förutsättningar landskommun och köping ha möjlighet att inrätta en gemensam läkarbefattning.

## Norge

De ursprungliga kommunallagarna i Norge innehöllo icke några bestämmelser om interkommunalt samarbete. Sådana bestämmelser inflöto först i 1921 års kommunallagar. Dessa bestämmelser äro praktiskt taget likalydande med stadgandet i § 32 första stycket av de nu gällande kommunallagarna av den 10 juni 1938, loven om kommunestyre på landet och loven om kommunestyre i byene. Sistnämnda stadgande lyder: »Två eller flera kommuner kunna upprätta en gemensam styrelse för lösning av en kommunal uppgift. På denna styrelse kunna kommunerna överföra de befogenheter, varom de enas, såvida icke annat är bestämt i lag.»<sup>1</sup>

Med »kommuner» avses här alla slags kommuner, alltså även fylkeskommuner (närmast motsvarande landstingen i Sverige).

<sup>1</sup> 1938 års kommunallagar äro numera ersatta av loven om styret i kommunene den 12 november 1954, vars § 29 är likalydande med § 32 i 1938 års lagar.



Bestämmelsen grundar sig på frivilligt samarbete. Någon generell bestämmelse som ger möjlighet att påbjuda interkommunalt samarbete finnes icke, men i speciallagstiftningen finnas vissa regler, som erbjuda sådan möjlighet.

Kommunallagarnas § 32 ger ingen närmare vägledning om huru den gemensamma styrelsen skall organiseras och hur den skall utses. Det överlämnas till vederbörande kommuner att avgöra detta. Ofta blir den gemensamma organisationen utrustad med styrelse och representantskap, men också ofta endast med styrelse. Vilken form som väljes beror oftast på den gemensamma uppgiftens art och omfattning. Icke sällan organiseras interkommunala sammanslutningar, som äro av affärsdrivande karaktär, avseende t. ex. kommunikationer, elektricitetsförsörjning o. dyl., som ekonomiska föreningar eller aktiebolag. Kommunerna ha icke möjlighet att inrätta en gemensam styrelse för lösning av vilken kommunal uppgift som helst, utan möjligheten gäller främst uppgifter, som kommunerna frivilligt påtagit sig och som de sålunda ha rådighet över. På en gemensam styrelse, upprättad i enlighet med § 32 i kommunallagarna, kunna vederbörande kommuner fritt överlåta de befogenheter, som de ha enligt kommunallagarna, t. ex. rätten att upprätta budget för den gemensamma verksamheten. Är det däremot fråga om befogenheter, som de ha enligt speciallagstiftning, beror det på en tolkning av den ifrågakvarande lagen, vilka befogenheter, som kunna delegeras.

Vad angår förekomsten av samlarbetsföretag enligt kommunallagarnas § 32 har den norska kommuneinndelingskomiteen till sitt den 3 december 1951 avgivna betänkande, som bl. a. behandlar frågan om interkommunalt samarbete, genom fylkesmännen inhämtat uppgifter om antalet sammanslutningar och sammanslutningarnas ändamål. Det angives i betänkandet, att uppgifterna icke äro helt uttömmande och tydliga. Med dessa reservationer anges, att de influtna uppgifterna redovisa 117 interkommunala sammanslutningar. Många kommuner äro med i flera sammanslutningar. Av sammanslutningarna avse 53 kraftförsörjning, 14 sjukhus, 11 yrkesskolor, 8 högre skolor, varav en handelsskola, 7 vattenverk, 5 friluftsområden och dylikt, 5 omnibusföretag, 2 skolhem, 2 husmorsskolor, 2 väg- och broanläggningar, 2 vårdhem, 1 fryseri, 1 läkarbostad, 1 barnbördshus, 1 gravplats, 1 bibliotek och 1 folkskola.

En rad samlarbetsföretag ha emellertid kommit till stånd på rent kontraktsmässig grund utan stöd av i lag givna bestämmelser. Samarbetet sker då ofta i den formen, att en kommun svarar för anläggning och drift av ett kommunalt företag medan andra kommuner få rätt att draga nytta av företaget som regel mot viss ersättning. En sådan ordning tillämpas ofta, t. ex. vid drift av högre skolor, yrkesskolor, sjukhus, ålderdomshem, folkbibliotek och dylikt.

Vidare ha en del kommuner på senare tid förenat sig om att utse sam-



arbetsnämnder, samarbetsråd och liknande. Dylika nämnder ha icke till uppgift att lösa de ifrågakommande samarbetsuppgifterna, utan deras uppdrag avser att undersöka möjligheterna för och eventuellt stimulera till interkommunalt samarbete på ett bestämt område eller också att på eget initiativ arbeta för samarbete på de områden, där behov därav kan finnas. Sådana samarbetsnämnder tillsätts ofta för utredning av en bestämd fråga, men det händer också att två eller flera kommuner tillsätta mera permanenta samarbetsnämnder.

I speciallagstiftningen förekomma som nämnts en del bestämmelser, som öppna möjlighet till interkommunalt samarbete på bestämda förvaltningsområden. De viktigaste lagarna äro följande:

*Kommunallagarna*: gemensam revisor för två eller flera kommuner. *Lagen om folkregister* (1946): flera kommuner kunna bilda ett folkregisterdistrikt. *Lag om företag för främjande av sysselsättning* (1947): flera kommuner kunna ha gemensamt arbetskontor eller en kommuns avdelning för arbetsförmedling kan vara gemensam för flera kommuner eller fylkeskommuner. *Skogsbrandslagen* (1893): brandchef i kommun har skyldighet att varsko brandchef i grannkommun om brand uppstått i skog eller mark nära kommungränsen, varjämte den som varskos kan beordra släckningsmanskap från sitt distrikt att delta i släckningen i granndistriktet. *Fjälllagen* (1920): för utnyttjande av vissa rättigheter i avseende å allmänningar kan, om allmanningen ligger inom annan kommuns område eller inom flera kommuners områden, förordnas, att de befogenheter som enligt lagen tillkomma en kommun, skola utövas av en styrelse, gemensam för vederbörande kommuner. *Lagen om skogsvärn* (1932): flera kommuner kunna åläggas att gemensamt hålla skogsuppsyningsmän. *Lagen om offentligt godkända slakthus m. m.* (1940): gemensam köttkontroll kan upprättas för två eller flera kommuner. *Lagar om hamnväsendet* (1933): om en stads hamn omfattar större eller mindre delar av angränsande kommuner, ha dessa senare rätt att efter framställning bli representerade i hamnstyrelsen, varjämte bestämmelser kunna träffas för det fall att flera hamndistrikt ha gemensam insegling eller inseglingen till ett distrikt går genom ett annat. *Byggnadslagen* (1924): beträffande bebyggelseområde, som gränsar omedelbart till stad kan bestämmas, att den angränsande kommunen skall vara representerad i vederbörande myndighet inom staden, då ärenden rörande detta område behandlas. *Väglagen* (1912): en kommun kan efter samtycke av fylkesvägstyrelsen kräva, att till fortsättande av bygdevägsanläggning i en eller flera andra kommuner mark och vägbyggnadsmaterial m. m. avstås; och liknande gäller beträffande huvud- eller bygdeväg som skall anläggas från landsbygdsområde in på stads område. *Lagen om folkskolan på landet* (1936): två eller flera kommuner kunna bilda en gemensam skolkrets. *Lagen om folkskolan i kjöpsteden*<sup>1</sup> (1936): gemensam skola kan upprättas

<sup>1</sup> Kjöpsteden utgöra de egentliga städerna; till byene räknas också ladesteden, som utgöra ett slags motsvarighet till våra köpingar.



för köpstad eller del därav och en angränsande del av landskommun. *Lagen om fortsättningsskolor* (1946): två eller flera kommuner kunna träffa avtal om gemensam fortsättningsskola. *Lagen om yrkesskolor* (1940): yrkesskolor kunna drivas av flera kommuner i gemenskap. *Lagen om lärlingar i hantverk, industri, handel och kontorsarbete* (1950): i lagen föreskrivna nämnder och utskott (prövenemnd, lärlingsnemnd och yrkesutvalg) kunna utses gemensamt för flera kommuner. *Lagen om folk- och skolbibliotek* (1947): landskommun må befrias från skyldigheten att hålla eget folkbibliotek, om den mot ersättning utnyttjar folkbiblioteket i angränsande stad. *Lagen om barnmorskor* (1898): i barnmorskedistrikt, som omfattar flera kommuner, skall barnmorskans lön gäldas av kommunerna gemensamt enligt vissa regler. *Prislagen* (1947): kommuner kunna åläggas ha gemensam kontrollnämnd och flera kontrollnämnder kunna åläggas inrätta gemensamt kontor och anställa tjänstemän gemensamt. *Landsskattelagen* (1911): i fylkesskattestyrelsen (ungefär motsvarande prövningsnämnden) skall finnas en representant för stadsinvånarna inom fylket (städerna i Norge ingå ej i fylket) och finnas då flera städer i fylket, skall för dessa väljas en gemensam representant. *Lagen om vattendragen* (1940): en kommun kan få tillåtelse att leda kloakvatten in i annan kommuns kloak och gemensam kloakledning skall, om ej annat avtalats, skötas av den kommun som först anlagt den eller, om ledningen anlagts gemensamt, av den kommun på vars område ledningen till största delen ligger.

Beträffande frågan, i vilken utsträckning samarbete enligt speciallagstiftningen genomförts tvångsvis, har några direkta uppgifter ej kunnat anskaffas. Enligt erhållna upplysningar torde emellertid kunna tänkas, att frågan om tvång varit aktuell i samband med inrättande av gemensam revisor enligt kommunallagarna, gemensamt arbetskontor enligt sysselsättningslagen och gemensam kontrollnämnd eller gemensamt kontor jämte tjänstemän enligt prislagen. Det har emellertid uttalats, att det troligen icke i särskilt många fall varit aktuellt att bruka tvång.

Den norska kommuneindelingskomiteen har i sitt ovan berörda betänkande den 3 december 1951 även behandlat frågan om interkommunalt samarbete. Kommittén har funnit, att man bör eftersträva att minska behovet av interkommunalt samarbete, och därvid rekommenderat i huvudsak två utvägar, nämligen att genom ny kommunindelning tillskapa så stora kommunala enheter, att dessa kunna lösa flertalet kommunala uppgifter, ävensom att på fylkeskommunerna lägga en rad uppgifter, som nu äro föremål för kommunalt samarbete, t. ex. elektricitetsförsörjning, sjukhusväsen, fack- och yrkesskolor o. s. v. Man har emellertid varit inne på tanken att i kommunallagarnas § 32 införa bestämmelser, som ge möjlighet att tvinga kommuner till samarbete men avisat tanken, dels emedan ett tvångsvis genomfört samarbete genom inrättande av ett för de deltagande kommunerna gemensamt organ i realiteten skulle innebära inrättande av specialkommuner



och följaktligen en komplicering av den kommunala förvaltningsordningen, *dels* emedan ett samarbete enligt nämnda bestämmelse i kommunallagarna innebär ett särskiljande av beviljnings- och beskattningsrätten, vilket i största möjliga utsträckning anses böra undvikas, och *dels* emedan det ifråga om elektricitetsförsörjningen, där denna form av samarbete har sin största betydelse, icke för närvarande torde vara behov av nya regler.

Däremot har, när det gäller samarbete med *en* förvaltande kommun, framlagts förslag till bestämmelser, som öppna möjligheter att tvångsvis påbjuda samarbete. Bestämmelserna ha föreslagits skola få följande utformning:

När det finnes nödvändigt för att uppnå tillfredsställande lösning av en kommunal uppgift, kan vederbörande departement efter det att fylkesutvalget och de berörda kommunerna beretts tillfälle att yttra sig, bestämma att en eller flera kommuner skola ha rätt och eventuellt skyldighet att tills vidare betjäna sig av en annan kommuns förvaltning på ett bestämt område. Sådant förordnande bör i allmänhet icke ges, om den förvaltande kommunen därigenom skulle åsamkas oproportionerligt stora utgifter för utvidgning av sin förvaltningsapparat.

Kunna kommunerna icke enas om vederlagets storlek eller övriga villkor för samarbetet, fastställas villkoren av departementet.

Bestämmelsen gäller även i förhållandet mellan fylkeskommuner och städer och mellan fylkeskommuner inbördes.

Vidare har i betänkandet framlagts förslag till bestämmelser om kommunala samarbetsråd. Förslaget är av följande lydelse:

Där det antages vara behov av interkommunalt samarbete mellan två eller flera kommuner om bestämda frågor av gemensamt intresse, kan ett interkommunalt samarbetsråd tillsättas att utreda frågorna, upptaga preliminära förhandlingar om samarbetsfrågorna och eventuellt framlägga förslag om samarbete.

Enas kommunerna icke om tillsättandet, kan fylkesmannen efter framställning från någon av de berörda kommunerna eller på eget initiativ bestämma, att interkommunalt samarbetsråd skall tillsättas. Är någon av kommunerna en fylkeskommun eller ligga kommunerna i skilda fylken, träffas avgörandet av vederbörande departement.

De närmare reglerna för samarbetsrådets organisation och verksamhet bestämmas vid brist på enighet mellan de berörda kommunerna av fylkesmannen, i förekommande fall av departementet.

De föreslagna bestämmelserna taga endast sikte på tillsättande av samarbetsråd för bestämda frågor, men, säger kommittén, de utgöra självfallet icke hinder för att de kommuner, som därom bliva ense, kunna tillsätta permanenta organ för behandling av frågor av gemensamt intresse för de berörda kommunerna.

## Danmark

I dansk lagstiftning finnes ingen generell bestämmelse om möjlighet för kommuner att ingå överenskommelser om interkommunalt samarbete. I de båda kommunallagarna (loven om köbstadkommunernes styrelse och loven



om landkommunernes styrelse, båda av den 25 mars 1933) finnas emellertid bestämmelser, som förutsätta att sådana överenskommelser bestå. Därjämte finnas vissa bestämmelser om tillstånd av tillsynsmyndighet att ingå nya överenskommelser om kommunalt samarbete samt om upplösning av bestående samarbetsföretag.

De ifrågavarande bestämmelserna äro följande.

Enligt 22 § sista stycket köbstadskommunalloven erfordras inrikesministerns samtycke till stiftande av ny gemenskap mellan en stad och en amtsrådskrets eller mellan flera städer inbördes i avseende å nyttjandet av tingshus, arrester, tvångsarbetsanstalter, sjukhus och dylikt ävensom till hävande av bestående gemenskap i dessa hänseenden. Önskas sådan gemenskap hävd av en av parterna utan att enighet härom råder med övriga parter och är det icke fråga om egendomsgemenskap som grundar sig på frivillig överenskommelse, avgör vederbörande minister, om upphävandet det oakttat kan äga rum, och bestämmer i så fall villkoren härför.

Är det däremot fråga om egendomsgemenskap grundad på frivillig överenskommelse, som endast ena parten vill häva, hör saken under domstols prövning.

I § 13 första stycket landkommunalloven stadgas, att amtsrådets samtycke fordras för upphävande efter framställning av en kommun av bestående gemenskap mellan två eller flera kommuner om skolor eller annan kommunal egendom eller andra inrättningar samt för bestämmande av villkoren härför. I fall av enighet mellan kommunerna kan gemenskapen upphävas utan samtycke från högre myndighet. Enligt § 13 andra stycket fordras för införande av ny gemenskap av nu nämnt slag amtsrådets samtycke.

I § 25 andra stycket landkommunalloven säges vidare, att därest två amtsrådskretsar (ungefär motsvarande landsting) eller delar därav ha gemensamma arbetsanstalter, sjukhus eller dylikt eller om sådan gemenskap består mellan en amtsrådskrets och en eller flera städer, skall denna gemenskap alltjämt bestå. Önskas gemenskapen hävd för en eller flera av de deltagande amts- eller stadskommunerna, kan detta ske, när vederbörande amts- eller stadsmyndigheter därom enas, eller inrikesministern efter framställning från en av medlemmarna finner skäl medge gemenskapens hävande. Den avräkning, som upplösningen må föranleda, stadfästes av inrikesministern, när medlemmarna i samfälligheten äro därom eniga, och fastställles av densamme i händelse av oenighet. Ny gemenskap mellan en stad och en amtsrådskrets eller mellan två eller flera amtsrådskretsar om sådana inrättningar kan införas endast med inrikesministerns samtycke.

Som framgår av ovanstående kunna överenskommelser om samarbete träffas även mellan amtskommuner och städer. Städerna stå i Danmark utanför amtskommunen.

Några bestämmelser om formerna för samarbete finnas icke i dansk lag-

stiftning. Kommunerna själva få i allmänhet bestämma, huru samarbetet skall organiseras.

Förutom ovan berörda slag av interkommunalt samarbete, där de deltagande kommunerna gemensamt äro ansvariga för uppgiftens lösning, förekommer även samarbete på sådant sätt, att en kommun samtidigt med att den sköter sina egna uppgifter låter andra kommuner draga fördel därav (inackorderingsavtal och liknande). För detta slag av samarbete fordras i allmänhet icke samtycke från någon tillsynsmyndighet.

Interkommunalt samarbete av båda slagen förekommer rikligt i Danmark, vilket delvis är beroende på det stora antalet små kommuner i landet.

Även i Danmark förekommer inom speciallagstiftningen i stor utsträckning bestämmelser om interkommunalt samarbete. Här nedan lämnas en kortfattad redogörelse härför.

*Lag om sjukhusväsendet* (1946): amts- och stadskommuner kunna med inrikesministeriets samtycke överenskomma om uppförande och drift av sjukhus i gemenskap. *Lagen om distriktsbarnmorskor* (1953): skyldigheten att sörja för nödig tillgång på distriktsbarnmorskor åvilar amtskommunerna (på landet) och städerna och kommunerna hänvisas i lagen till möjligheten att genom överenskommelser inrätta barnmorskedistrikt, som omfatta både stad och område på landet eller sammanhängande gränsområden inom skilda amtsråds-kretsar. *Lagen om offentlig försorg* (socialvård) av år 1946: enligt § 34 kunna kommuner med över 4 000 invånare åläggas inrätta ålderdomshem med sjukavdelningar, och mindre kommuner hänvisas till att om så är nödvändigt sluta överenskommelser med grannkommuner om ordnande av ålderdomshemsfrågan. *Samma lag* § 36: amts- och stadskommuner äro förpliktade att i tillräcklig utsträckning säkra kommuner dispositionsrätt till platser på kommunal arbetsanstalt och lagen hänvisar kommunerna att eventuellt ingå inbördes överenskommelse om gemensam drift av arbetsanstalt; enligt lagens § 71 överta amtskommunen och amtets städer i förening ansvaret för de personer som intagas på kommunal arbetsanstalt och utgifterna för driften fördelas på amtet och städerna efter folkmängdstal. Här är alltså, vad utgifterna beträffar, ett slags tvunget samarbete mellan amtet och städerna därinom. *Samma lag* § 39: flera amt kunna sluta överenskommelse om inrättande av en gemensam vårdanstalt för kroniskt sjuka. *Samma lag* § 40: det åligger amtskommunen och amtets städer att inrätta tvångsarbetsanstalter i den utsträckning, som arbets- och socialministern påbjuder och utgifterna fördelas jämlikt § 74 mellan kommunerna efter folkmängdstal. På detta område föreligger alltså tvång till samarbete mellan amtet och städerna därinom. Flera amt kunna överenskomma om inrättande av en gemensam tvångsarbetsanstalt. *Lagen om offentlig arbetsförmedling* (1952): i lagen föreskrives ett visst samarbete mellan kommuner, i det att i varje amt skall finnas ett arbetsförmedlingskontor, vars verksamhetsområde



skall vara amtsrådskretsen och dess städer; för fyra amt har därjämte upprättats ett gemensamt kontor, ävensom ett gemensamt kontor för Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner. *Lagen om husmoderaflösning* (1952): enligt lagen kunna flera kommuner överenskomma om genomförande av gemensam husmoderaflösning (ordnande av vila för husmödrar vid sjukdom och konvalescens). *Lagen om folkskolan* (1937): två eller flera kommuner kunna sammansluta sig i skolförbund till gemensamt ordnande av skolväsendet. Gemenskapen kan omfatta alla folkskolans former eller endast mellanskolan eller också vissa grenar, såsom slöjd, hushållsgöromål eller undervisning av svagt begåvade barn. Utöver samarbete i form av skolförbund förekommer ofta avtal mellan kommuner om att barn från ett skoldistrikt undervisas i annat skoldistrikts skolor. *Lagen om folkbibliotek* (1950): i princip skall i varje kommun finnas ett offentligt bibliotek, men två eller flera kommuner kunna få tillstånd att i gemenskap inrätta ett folkbibliotek. *Lagen om folkregister* (1924): till varandra gränsande kommuner kunna få tillstånd att sammansluta sig om ett gemensamt folkregister. *Lagen om brandväsendet på landet* (1926): landskommun må träffa avtal med en stad eller annan landskommun om hjälp vid eldsvådor. Vidare är det mycket vanligt, att flera städer ingå avtal om inbördes hjälp vid eldsvådor. *Lagen om civilförsvaret* (1949): civilförvarsområde, som enligt lagen normalt består av en stad, kan, efter inrikesministerns bestämmande, omfatta flera kommuner eller delar därav. *Lagen om elektriska starkströmsanläggningar* (1935): förslag om nya elektriska anläggningar eller utvidgning av gamla skola granskas av ett elektricitetsråd, och detta råd har i sin verksamhet stött strävandena om interkommunal samverkan på detta område. *Lagen om stadsplaner* (1938 med ändring 1949): för anordning av stadsplanläggningen inom ett område, som omfattar flera kommuner, kan vederbörande minister tillsätta en nämnd för att biträda kommunerna vid utarbetandet av de erforderliga planerna. En liknande bestämmelse är förutsatt i *lagen om reglering av stadsmässig bebyggelse* (1949). *Lagen om råttutrotning* (1938): i samtliga kommuner skall med viss tids mellanrum verkställas rationell råttutrotning, och kommuner som gränsa till varandra må enligt lagen träffa avtal om samarbete i fråga om de åtgärder, som skola vidtagas för utrotningens verkställande.

### England och Wales

De olika sätt på vilka kommunala enheter kunna samarbeta med varandra eller med utomstående organ för ändamål av gemensamt intresse sammanfattas under begreppet »joint action». Namnet täcker såväl samarbete under enklaste former som också bildandet av särskilda organ för detta ändamål.



Man skiljer i regel mellan fyra huvudtyper av »joint action», nämligen 1. Joint Boards, 2. Joint Committees, 3. Advisory bodies samt 4. Agreements.

### *Joint Boards*

Joint Boards kunna beskrivas som självständiga organ eller myndigheter, som skapats av två eller flera kommunala enheter för ett visst ändamål. De ha full handlingsfrihet i allt som rör den fråga för vilken de upprättats och de ha befogenhet att uttaxera medel för verksamheten bland medlemskommunerna, om så skulle erfordras även tvångsvis. Ledamöterna i joint boards bestå av representanter från de deltagande kommunernas fullmäktigeförsamlingar. Man kan säga att en dylik form av samarbete i själva verket innebär att en ny kommunal myndighet skapats med ett visst begränsat verksamhetsfält.

För att kunna skapa ett joint board krävs tillstånd. Detta kan antingen ges av vederbörande departementschef, som i dylika fall måste ha befogenhet därtill på grund av gällande lagstiftning. The Water Act 1945 och The Town and Country Planning Act 1947 ge departementschefen sålunda rätt att utfärda en »order» som innebär att ett joint board kan upprättas för de ändamål som avses i dessa »acts». Om ändamålet för ett joint board icke täckes av en dylik lagstiftning måste dess nyskapande godkännas av parlamentet i form av en »bill». Dessa »orders» eller »bills» motsvara närmast vad vi skulle kalla för stadgar för verksamhetens drivande och innehålla detaljerade bestämmelser om hur ledamöterna skola utses av medlemskommunerna och till vilket antal, föreskrifter om den administrativa förvaltningen och om rösträttens utövande samt bestämmelser om skiljemannaförfarande i de fall tvist skulle uppstå om samarbetet skulle upplösas. Ledamöterna i joint boards måste med undantag för allehanda expertis bestå av fullmäktigeledamöter ur de deltagande kommunernas fullmäktigeförsamlingar. Upphör fullmäktigeskapet för någon så är han icke längre berättigad att sitta kvar i ett joint board. Ledamöternas antal växlar alltefter de lokala förhållandena men som medeltal torde de utgöra ett tjugotal om förbundet består av c:a tioalet deltagande kommuner.

Det finns ett mycket stort antal joint boards av olika slag i England och Wales. De vanligast förekommande torde följande vara: *Water Boards*, som ha till uppgift att ombesörja vattenförsörjningen och distributionen inom ett visst område; *Sewerage Boards*, som sköta alla avloppsledningar inom ett visst distrikt; *Drainage Boards* för dränerings- och torrlägningsändamål; *Cremation and Burial Boards* för gemensamma begravningsplatser och krematorier; *River Boards* för gemensamma angelägenheter i fråga om större vattendrag från källan till havet eller utloppet, m. fl. Störst i England torde »The Metropolitan Water Board» vara som ombesörjer stor-Londons vattenförsörjning och som har icke mindre än 66 ledamöter.



### *Joint Committees*

Till skillnad från joint boards har en joint committee inga självständiga befogenheter av vare sig verkställande eller ekonomisk natur. Alla beslut som fattas i en joint committee måste alltså godkännas av vederbörande deltagarkommuners fullmäktigeförsamlingar. Dessa kunna dock delegera sina befogenheter inom det verksamhetsområde för vilket nämnden upprättats till denna men de kunna icke avhända sig anslagsrätten eller ge nämnden befogenhet att generellt upptaga lån. Nämnden kan tillsättas för ett visst eller för ett allmänt ändamål, som icke specificerats.

The Local Government Act 1933 sec. 91—97 ger också kommunerna befogenhet att efter behag tillsätta joint committees under de i lagen angivna förutsättningarna.

### *Joint advisory bodies*

Som namnet antyder är det här fråga om nämnder, som endast ha en rådgivande eller diskussionsartad karaktär. Den har som sådan icke heller några befogenheter utan får anses vara tillkommen för att vara ett forum för diskussion av frågor av gemensamt intresse. Nämnden har sin största betydelse som samarbetsorgan för planeringsfrågor av mer regional utsträckning och när det gäller förberedelser till större gemensamma anläggningar.

### *Agreements*

Med detta avses de överenskommelser som kommuner sinsemellan sluta för olika ändamål. Några föreskrifter om formen finnas icke utan denna kan variera från tyst samtycke till skriftliga avtal.

Man har mycket goda erfarenheter av joint boards. Särskilt för företag av större ekonomisk betydelse har denna form av samarbete visat sig lämplig, då formen tillåter en viss affärsmässig uppläggning och effektivitet. Självständigheten förhindrar också den långsamhet i avgöranden som annars ofta kan känneteckna kommunala beslut. Som en nackdel kan sägas att det visat sig svårt att få minoriteten bland deltagarkommunerna rättvist representerad i styrelsen, liksom också det förhållandet att ett joint board inte har någon direkt väljarskara att svara inför. När det gäller joint committees är man övertygad om att denna form är mycket smidig för interkommunalt samarbete men man framhåller den fara som ligger däri att en enda deltagarkommun kan sabotera nämndens arbete genom att förhålla eller vägra godkännande av något beslut som nämnden fattat. Ett alltför rikt tillsättande av joint committees kan också motverka sitt ändamål genom att göra det kommunala verksamhetsområdet tungrott och föga överskådligt. Även om man i de olika förslag till ny kommunindelning, som framlagts, är medveten om att en ändamålsenlig storlek

på de kommunala enheterna gör behovet mindre av kommunalförbund så inser man att vissa kommunala verksamhetsgrenar alltid komma att med fördel kunna bedrivas efter andra gränsdragningar än de rent administrativa och att »joint action» därför alltid har sin givna betydelse. Slutligen kan nämnas att statsmyndigheterna genom att icke ge tillstånd till bildandet av joint boards kunna inverka på den kommunala verksamheten. Man har sålunda på senare år icke uppmuntrat bildandet av »avloppsförbund» då man ansett att dessa kostbara företag skulle ta medel i anspråk som bättre behövdes för andra ändamål, t. ex. bostadsbyggen.

### Nederländerna

I Nederländerna har interkommunalt arbete för särskilda ändamål kommit till användning i stor utsträckning, i synnerhet sedan 1945. I flertalet fall har detta samarbete ägt rum på frivillig grund, ehuru i vissa i lag strängt begränsade fall staten och »provinsen» (den lokala statliga förvaltningsmyndigheten) ha möjlighet att ålägga kommuner att samarbeta.

Frivilligt samarbete kan äga rum antingen enligt civilrättsliga bestämmelser (föreningar, stiftelser, bolag) eller enligt offentligrättsliga bestämmelser, d. v. s. i detta fall lagen om interkommunalt samarbete av år 1950 och dessförinnan kommunallagen av år 1851, försåvitt inga andra regler voro föreskrivna i speciallagstiftningen.

Kommunerna ha förhållandevis stor frihet i avseende å valet av formen för samarbetet, ehuru den civilrättsliga formen för samarbete må användas endast om denna form för tillgodoseende av ett allmänt intresse anses som särskilt lämplig med hänsyn till naturen av det aktuella ändamålet. Här må emellertid understrykas, att tillgodoseendet av ett allmänt intresse bör omfattas av garantier i form av publicitet, ansvar och tillsyn från högre myndighet, vilka garantier endast kunna uppfyllas om den offentligrättsliga formen användes. Då numera 1950 års lag om interkommunalt samarbete öppnat vidsträckta möjligheter i nämnda avseende, torde följaktligen den offentligrättsliga formen bli regel och den civilrättsliga undantag. Det är uppenbart att den offentligrättsliga formen är nödvändig, om de samarbetande korporationerna skola utrustas med offentligrättsliga befogenheter.

Antalet kommuner, som kunna delta i ett samarbetsföretag, varierar avsevärt från fall till fall. Det finns fall då endast två samarbeta, men det finns också några få exempel på samarbete som sträcker sig över hela landet, innefattande hundratals kommuner. I allmänhet håller sig emellertid antalet mellan 2 och 25.

De ändamål, för vilka samarbete kan etableras, uppvisa likaså en rik mångfald, varom följande uppräknning torde ge någon uppfattning:

1) byggande och underhåll av allmänna vägar och avlopp; 2) uppsamling och bortskaffande av avfall från hushåll; 3) eldsläckning; 4) rening



av vattendrag; 5) råttutrotning; 6) visst arbete på planväsendets område; 7) inrättande av byggnadsinspektörstjänst; 8) anordningar för vatten, avlopp, gator, vägar el. dyl. (antingen i kombination med 6) eller icke; 9) inrättande av hälsovårdsinspektörstjänst (inklusive slakthusinspektion); 10) inrättande av skolläkartjänst; 11) inrättande av skoltandläkartjänst; 12) drift av allmännyttigt företag (gas- och elektricitetsverk, spårväg); 13) byggande och underhåll av cykelvägar (för turismens främjande); 14) organisation av civilförsvaret; 15) drift av distriktssjukhus; 16) förvaltning av allmän badinrättning och swimming pool; 17) förvaltning av idrottsplats; 18) förvaltning av fritidsområden; 19) anskaffande av kapital; 20) bostadsbyggande; 21) sjukförsäkring för kommunalanställda.

### Västtyskland

I Västtyskland regleras det interkommunala samarbetet av en kommunalförbunds lag av den 7 juni 1939. Lagen anvisar två utvägar för samarbete, nämligen kommunalförbund och överenskommelser.

Kommunalförbund kunna bildas frivilligt eller tvångsvis för gemensamt fullföljande av bestämda uppgifter, till vars genomförande vederbörande förbundsmedlemmar äro berättigade eller förpliktade. Medlemmar i ett kommunalförbund kunna vara icke blott kommuner och »kommunförbund» (d. v. s. kommuner som ingått full gemenskap med varandra) utan också korporationer av högre dignitet, såsom Landkreis, Land, Provinz, ja t. o. m. das Reich. Även anstalter, stiftelser, ägare av »Gutsbezirken» och andra utomkommunala områden samt under vissa förutsättningar fysiska och juridiska personer kunna vara medlemmar av kommunalförbund.

Kommunalförbund bildas genom beslut av offentlig myndighet (olika beroende på vilka medlemmarna äro) genom fastställande av förbundsordning.

Förbunden sakna beskattningsrätt.

Ledningen av förbundet, varom bestämmelser skola ges i förbundsordningen, må anförtros åt en enda person »i fullt och uteslutande ansvar», men denne skall då vid sin sida ha rådgivare, som representera förbundsmedlemmarna. I vanliga fall är det emellertid en styrelse, utsedd av förbundsmedlemmarnas fullmäktige, och en ordförande, vald av styrelsen. I förbundsordningen kan bestämmas, att tillsynsmyndigheten helt eller delvis skall tillsätta och entlediga förbundets styrelse ävensom ha vissa befogenheter i avseende å förbundet för tillvaratagande av de enskilda förbundsmedlemmarnas intressen.

Förbundet står under statlig uppsikt.

Twister mellan förbundet och dess medlemmar eller mellan medlemmarna inbördes avgöras av tillsynsmyndigheten, såvida icke kommunalförbunds lagen föreskriver ett annat förfarande eller i förbundsordningen förutsatts skiljedom.

Genom tvång kan kommunalförbund bildas, om en sådan åtgärd befinnes »trängande nödvändig» med hänsyn till det allmänna bästa för lösande av uppgifter, vilka uttryckligen ålagts vederbörande genom lag.

I stället för att bilda kommunalförbund kunna kommuner och »kommunförbund» — efter tillstånd av vederbörande myndigheter — för fyllandet av en bestämd uppgift överenskomma, att en av dem mot ersättning fyller den gemensamma uppgiften eller ger de övriga rätt att utnyttja den av denna drivna inrättningen. Dyliga offentlighetsliga överenskommelser kunna vederbörande åläggas att ingå, därvid tillsynsmyndigheten, i händelse att kommunerna icke kunna enas om villkoren i överenskommelsen, beslutar om dessa. Den kommun, som åtagit sig eller fått sig ålagt att utföra uppgiften eller driva inrättningen, äger att för detta ändamål vidtaga alla nödiga åtgärder även inom de andra kommunernas områden, dock ej upptaga skatt.

Kommunalförbunden ha kommit till stor användning på landsbygden, medan de offentlighetsliga överenskommelserna, som skapades först i och med förevarande lag, ännu befinna sig i begynnelsestadiet. De främsta områdena för förbundens verksamhet äro folkskolor, andra skolor, brandkårer, hälsovård och boskapsuppfödning.

Vid sidan av dessa offentlighetsliga former för interkommunalt samarbete, användas ofta de privaträttsliga möjligheterna på detta område. I många fall ha kommuner bildat enkla bolag, ekonomiska föreningar eller ingått avtal. Dessa former användas främst i fråga om gas-, vatten- och elektricitetsförsörjning samt trafikföretag. De föredragas ibland, enär de äro smidigare och icke falla inom den statliga kontrollens ram.



### 3 kap. Det interkommunala samarbetets hittillsvarande omfattning

Beträffande innehållet i den nu gällande lagen om kommunalförbund har redogörelse lämnats i de i 1 kap. intagna direktiven.

I juni 1953 utsände kommunalförbundscommittén, i syfte att erhålla en överblick av den nuvarande förekomsten av interkommunalt samarbete av olika slag, till samtliga primärkommuner i riket ävensom till landstingskommunerna frågeformulär, upptagande vissa frågor angående sådant samarbete.

#### Samarbete mellan primärkommuner

Antalet primärkommuner i riket är 1 037, varav 133 städer, 93 köpingar och 811 landskommuner.

Frågeformuläret till primärkommunerna upptog åtta frågor.

*Första frågan* avsåg förekomsten av kommunalförbund.

I svaren ha redovisats 173 kommunalförbund, omfattande såsom parter 490 kommuner och 39 municipalsamhällen. Sammanlagda antalet kommuner, som deltaga i dessa kommunalförbund, är dock icke större än 412, enär 54 kommuner äro parter i två kommunalförbund, 18 kommuner i tre kommunalförbund och 2 kommuner i fem kommunalförbund.

Av de 173 kommunalförbunden avse 98 polisväsendet, 25 fattigvård, 12 brandförsvär, 5 vattenledningsföretag, 4 provinsialläkarbostad, 4 annan fastighetsförvaltning, 3 yrkesskolor, 3 barnkolonier, 3 distriktsarkitekt, 2 skolförbund, 2 social hemhjälp, 2 arrestlokaler, 2 renhållning, 1 reningsverk, 1 läroverk, 1 trafikföretag, 1 skoltandvård, 1 apoteksbyggnad, 1 sjukstuga, 1 kommunalhus och 1 byggnadstekniker.

Stockholms stad är ej medlem i något kommunalförbund.

Förbunden fördela sig på de olika länen enligt Tab. 1 här bredvid.

Ett av kommunalförbunden — ett av de i tabellen under polisväsen upptagna förbunden i Västernorrlands län — har två ändamål, nämligen polisväsen och civildförsvär.

Antalet kommuner, som deltaga i kommunalförbund, fördelar sig på de olika länen enligt Tab. 2. Som jämförelse angives även totala antalet kommuner i länen.

Tab. 1

	Totalt	Polisväsen	Fattigvård	Brandv.	Andra änd.
Stockholms län.....	14	8	—	2	4
Uppsala.....	7	6	1	—	—
Södermanlands.....	8	8	—	—	—
Östergötlands.....	7	6	1	—	—
Jönköpings.....	7	5	—	—	2
Kronobergs.....	8	2	2	—	4
Kalmar.....	6	3	1	—	2
Gotlands.....	5	4	1	—	—
Blekinge.....	1	1	—	—	—
Kristianstads.....	6	2	3	1	—
Malmöhus.....	18	10	3	5	—
Hallands.....	8	5	1	—	2
Göteborgs och Bohus..	10	4	2	1	3
Älvsborgs.....	8	3	2	2	1
Skaraborgs.....	8	6	2	—	—
Värmlands.....	15	12	—	1	2
Örebro.....	3	2	—	—	1
Västmanlands.....	2	1	—	—	1
Kopparbergs.....	6	1	3	—	2
Gävleborgs.....	4	—	—	—	4
Västernorrlands.....	14	7	—	—	7
Jämtlands.....	3	1	1	—	1
Västerbottens.....	1	—	—	—	1
Norrbottnens.....	4	1	2	—	1
	173	98	25	12	38

Tab. 2

Län	Totala antalet kommuner i länet	Antal kommuner, som deltaga i kom.-förb.	Därav deltaga nedanstående antal kommuner i			
			1 kfb	2 kfb	3 kfb	5 kfb
Stockholms.....	55	33	26	5	2	—
Uppsala.....	25	16	13	3	—	—
Södermanlands.....	39	30	30	—	—	—
Östergötlands.....	47	16	14	2	—	—
Jönköpings.....	54	16	14	2	—	—
Kronobergs.....	44	28	28	—	—	—
Kalmar.....	50	11	9	2	—	—
Gotlands.....	14	12	10	2	—	—
Blekinge.....	25	3	3	—	—	—
Kristianstads.....	58	14	13	1	—	—
Malmöhus.....	72	36	29	7	—	—
Hallands.....	39	24	18	3	3	—
Göteborgs och Bohus.	44	17	11	6	—	—
Älvsborgs.....	67	11	7	3	1	—
Skaraborgs.....	56	25	23	2	—	—
Värmlands.....	52	30	26	4	—	—
Örebro.....	33	7	7	—	—	—
Västmanlands.....	28	4	4	—	—	—
Kopparbergs.....	50	13	11	2	—	—
Gävleborgs.....	42	20	16	4	—	—
Västernorrlands.....	44	28	22	2	2	2
Jämtlands.....	35	8	7	1	—	—
Västerbottens.....	33	2	2	—	—	—
Norrbottnens.....	30	8	5	3	—	—
	1 036	412	348	54	8	2



Antalet kommuner i varje kommunalförbund utgör i medeltal 3. Största antalet kommer i ett och samma kommunalförbund är 12. Detta förbund är ett av de tre förbunden för distriktsarkitekt. Beträffande dessa förbund, vilka samtliga tillhöra Västernorrlands län, må nämnas, att antalet förbundsmedlemmar icke är fixerat i förbundsordningen, utan att i denna endast stadgas, att de kommuner, som äro belägna inom visst i förbundsordningen angivet område av länet, må vinna inträde i förbundet.

Förutom de i enkäten efterfrågade kommunalförbunden, om vilkas bildande länsstyrelsen beslutar, finnas regionplaneförbund, om vilkas bildande Kungl. Maj:t beslutar.

Dessa regionplaneförbund äro 8:

- 1) Boråstraktens regionplaneförbund, omfattande 18 kommuner;
- 2) Regionplaneförbundet för Göteborg med omgivning, omfattande 32 kommuner (i tre län);
- 3) Regionplaneförbundet för Kalmar och Nybro städer med omgivning, omfattande 6 kommuner;
- 4) Karlskrona-Lyckeby regionplaneförbund, omfattande 2 kommuner;
- 5) Stockholmstraktens regionplaneförbund, omfattande Stockholms stad jämte 46 kommuner i Stockholms län;
- 6) Sundsvallsortens regionplaneförbund, omfattande 9 kommuner;
- 7) Umeortens regionplaneförbund, omfattande 1 kommun och 2 municipal-samhällen;
- 8) Örnsköldsvikstraktens regionplaneförbund, omfattande 7 kommuner.

*Andra frågan* i enkäten avsåg hänvisning av skolbarn från en kommun till annan på grund av förordnande av domkapitlet, enligt § 6 mom. 3 folkskolestadgan (alltså mot kommuns bestridande). Beträffande svaren å denna fråga har komplettering verkställts genom direkt förfrågan hos domkapitlen.

Enligt domkapitlens uppgifter förekomma 25 fall av sådan hänvisning, de flesta i Malmöhus län med 6 fall.

*Tredje frågan* avsåg samverkan mellan kommuner enligt privaträttsliga avtal. Kommunerna skulle i svaren hänföra avtalen till någon av följande fyra typer:

Typ A: Parterna handha var för sig ifrågavarande kommunala angelägenhet men under utövande av visst samarbete (t. ex. eldsläckningsavtal mellan kommuner vilka båda ha brandkårer, avtal om rätt för skolbarn i gränsområden att gå i annan kommuns skola).

Typ B: En av parterna ombesörjer angelägenheten men för den eller de övrigas räkning (t. ex. inackorderingsavtal).

Typ C: Parterna handha gemensamt angelägenheten i form av bolag, förening eller stiftelse.

Typ D: Parterna handha gemensamt angelägenheten i egen regi genom ett särskilt tillsatt förvaltningsorgan.

I svaren ha redovisats 616 sådana avtal, varav 326 hänförts till typ A, 212 typ B, 14 typ C och 64 typ D.

För Stockholms stad redovisas 49 avtal, Stockholms län 29, Uppsala län 10, Södermanlands län 20, Östergötlands län 31, Jönköpings län 29, Kronobergs län 17, Kalmar län 22, Gotlands län 7, Blekinge län 9, Kristianstads län 36, Malmöhus län 45, Hallands län 21, Göteborgs och Bohus län 21, Älvsborgs län 30, Skaraborgs län 35, Värmlands län 25, Örebro län 30, Västmanlands län 14, Kopparbergs län 46, Gävleborgs län 14, Västerbottens län 21, Jämtlands län 17, Västerbottens län 21 och Norrbottens län 17.

Antalet parter i avtalen är i det stora flertalet fall få, i allmänhet endast två. En grupp av avtal utgör emellertid undantag härifrån, nämligen avtalen om gemensam stads- eller distriktsarkitekt eller byggnadskonsulent. I denna grupp ha redovisats avtal med upp till 10 parter.

Avtalen fördela sig på olika ändamål sålunda:

- eldsläckning 236 (165 A, 70 B, 1 D);
- fattigvård 73 (35 A, 35 B, 2 C, 1 D);
- skolväsen 79 (71 A, 3 B, 1 C, 4 D);
- arrestlokal 44 (2 A, 39 B, 1 C, 2 D);
- vatten och/eller avlopp 40 (17 A, 22 B, 1 C);
- polisväsen 17 (11 A, 5 B, 1 D);
- stads- eller distriktsarkitekt 18 (1 A, 6 B, 11 D);
- provinsialläkarbostad 13 (1 B, 12 D);
- sotning 14 (5 A, 9 D);
- renhållning 10 (8 A, 2 B);
- därutöver 29 olika ändamål, nämligen

- hälsovård 3 (D); vård av kroniskt sjuka 1 (A); skoltandvård 1 (B);
- folktandvård 5 (1 A, 2 B, 2 D); barnkoloni 3 (D); ambulans 3 (B); barnhem 1 (C); badplats 2 (1 C, 1 D); simskola 1 (A); byggnadskonsulent 3 (2 A, 1 D); kommunalingenjör 1 (D); mätningstekniker 2 (1 A, 1 D);
- generalplaneväsen 2 (1 B, 1 D); elektricitetsförsörjning 7 (2 A, 3 B, 2 C);
- gasleverans 6 (B); köttbesiktning 4 (B); tvättinrättning 2 (C); broföretag 3 (1 B, 2 D);
- civilt försvar 4 (3 B, 1 D); rättshjälp 1 (B); kommunalkontor 1 (B); medelsförvaltning 1 (B); bostadsförmedling 1 (A); bibliotek 4 (1 B, 3 D);
- realskola 2 (D); innehav av aktier i elektriskt kraftbolag 1 (A); trafikföretag 5 (1 A, 1 B, 3 C); extra veterinärdistrikt 1 (D); arbetskoloni 1 (D).

Till avtal om gemenskap i fråga om fattigvård och skolväsen ha ovan hänförts de fall, där Kungl. Maj:t i beslut om indelningsändring ålagt en kommun att i sitt ålderdomshem eller i sina skolor mottaga vårdbehövande eller skolbarn från annan kommun.

*Fjärde frågan* avsåg hänvisning av skolbarn från en kommun till annan enligt underhandsöverenskommelse.

Sådan hänvisning redovisas av 542 kommuner. Största antalet barn som



uppges hänvisade till annan kommuns skola är 135 (i Norrbottens län).

Beträffande denna fråga må framhållas, att i en del av svaren icke med tydlighet framgår, huruvida icke verkligt avtal om hänvisning av skolbarn från en kommun till annan förelegat eller om hänvisningen endast grundat sig på underhandsöverenskommelse. Det är sålunda möjligt, att en närmare undersökning av de tveksamma fallen skulle giva vid handen, att siffran 542 för hänvisning av skolbarn enligt underhandsöverenskommelse skulle något minskas, varvid i stället antalet avtal om gemenskap i fråga om skolväsendet under tredje frågan (79) skulle i motsvarande mån ökas.

*Femte frågan* avsåg förekomsten av gemensam anstalt enligt 31 § 2 st. fattigvårdslagen (alltså utan att kommunalförbund bildats).

Sådan anstalt har endast redovisats i 4 fall.

*Sjätte frågan* avsåg utnyttjandet av kommunala samarbetsnämnder (eller liknande organ) för överläggningar (ej beslut) mellan kommuner.

Användandet av dylika organ uppges i svaren ha ägt rum i 77 fall.

Vissa av dessa organ äro av permanent natur; bland dessa må främst nämnas Stockholms förorters samarbetsnämnd, omfattande 29 kommuner och Göteborgs förorters samarbetsnämnd, omfattande 13 kommuner.

*Sjunde frågan* avsåg huruvida upplösning av ovan redovisad gemenskap var aktuell.

I svaren har angivits, att frågan om upplösning är aktuell beträffande 9 kommunalförbund, 20 avtal och 2 fall av gemenskap rörande ålderdomshem (jämlikt fråga 5).

*Åttonde frågan* avsåg huruvida ingående av nytt kommunalförbund eller avtal var aktuellt.

Ingående av nya kommunalförbund har angivits vara aktuellt beträffande 63 polisdistriktsförbund och 13 andra kommunalförbund. Till de 63 polisdistriktsförbunden ha då hänförts de fall, där vid tiden för enkäten länsstyrelsen förordnat om sådant förbund men länsstyrelsens beslut överklagats hos Kungl. Maj:t; dessa fall utgöra det stora flertalet av de nämnda 63 förbunden.

Ingående av nya avtal har angivits vara aktuellt i 42 fall.

### Samarbete mellan landstingskommuner

Frågeformuläret till landstingskommunerna och städerna utanför landsting upptog fyra frågor.

*Första frågan* avsåg förekomsten av kommunalförbund.

Två kommunalförbund finnas:

1) Mellersta Sveriges arbetshemsförbund:

medlemmar: Uppsala, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs läns landsting samt Gävle stad;

ändamål: anordnande och drift av Långmora arbetshem.

2) Västergötlands, Bohusläns och Dalslands arbetshemsförbund:  
medlemmar: Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs och Skaraborgs läns  
landsting;

ändamål: anordnande och drift av Västergårdens arbetshem.

*Andra frågan* avsåg förekomsten av privaträttsliga avtal för landstingskommunal samverkan.

Såsom *gemensamma anstalter* ha redovisats:

- sjukhus:* Sjukhuset Eira (Stockholms stad och Stockholms läns landsting), Gävle lasarett (Gävle stad och Gävleborgs läns landsting);
- sanatorier:* Kolmårdssanatoriet (Norrköpings stad och Östergötlands läns landsting), Orupssanatoriet (Malmö stad och Malmöhus läns landsting), Målilla sanatorium (Kalmar läns norra och södra landsting);
- epidemisjukhus:* Hälsingborgs epidemisjukhus (Hälsingborgs stad och Malmöhus läns landsting);
- förlossningshem:* Valdemarsviks förlossningshem (Kalmar läns norra och Östergötlands läns landsting);
- sjuksköterskeskolor:* Birgitta (Östergötlands läns och Kalmar läns norra landsting samt Norrköpings stad), Västra Sveriges (Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs och Skaraborgs läns landsting), Växjö (Kronobergs och Hallands läns landsting) och Kalmar (Kalmar läns södra och Blekinge läns landsting) sjuksköterskeskolor;
- sinnesslöanstalter:* Nannylund (Jönköpings och Kronobergs läns samt Kalmar läns norra och södra landsting), Ekshagen (Gotlands och Blekinge läns landsting), Nyhem (Kristianstads och Malmöhus läns landsting), Stretered med Gläborg och Styrso vårdhem (Göteborgs stad samt Göteborgs och Bohus läns landsting) och Johannesberg (Älvsborgs och Skaraborgs läns landsting);
- central verkstadsskola:* Oskarshamns centrala verkstadsskola (Kalmar läns norra och södra landsting).

Beträffande gemensamma anstalter har därjämte redovisats, att Karolinska sjukhuset och Allmänna BB drivas gemensamt av staten respektive direktionen för Allmänna BB, å ena, samt Stockholms stad och Stockholms läns landsting, å andra sidan, att Kronprinsessan Lovisas vårdanstalt för sjuka barn upplåtits åt Stockholms stad och Stockholms läns landsting till medicinsk undervisning, samt att Föreningen Baptisternas Pojkhem tillsammans med Stockholms och Uppsala läns landsting driver nämnda hem.



*Kontraherade platser å främmande arbetshem* redovisas sålunda, att å:  
*Malmköpings* (ägare Södermanlands läns landsting) ha platser tingats av  
*arbetshem* för alla övriga landsting och samtliga städer utanför landsting;  
*kvinnor*

*Långmora* ha platser tingats av Stockholms, Västernorrlands, Västerbot-  
 tens och Norrbottens läns landsting samt Stockholms stad;  
*Västergården* ha platser tingats av Södermanlands, Östergötlands, Jönkö-  
 pings, Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmö-  
 hus, Hallands, Värmlands och Jämtlands läns landsting, Kal-  
 mar läns norra och södra landsting samt Göteborgs, Norrkö-  
 pings och Malmö städer ävensom av direktionen för Långmora  
 arbetshem;

Malmö stads arbetshem i *Limhamn* ha platser tingats av Hälsingborgs stad.

*Avtal om platser å främmande anstalter* ha redovisats i 26 fall.

Sålunda ha platser tingats å

Södertälje lasarett av Södermanlands läns landsting;

Löwenströmska lasarettet av Uppsala läns landsting;

Arboga sjukstuga av Södermanlands läns landsting;

Eksjö lasarett och Tranås sjukstuga av Östergötlands läns landsting;

Nybro förlossningshem av Kronobergs läns landsting;

Kullbergiska sjukhuset (Katrineholm) av Östergötlands läns landsting;

Falköpings lasarett av Älvsborgs läns landsting;

Ljusdals lasarett av Jämtlands läns landsting;

Svegs lasarett av Gävleborgs läns landsting;

Växjö epidemisjukhus av Blekinge läns samt Kalmar läns norra och södra  
 landsting;

Lunds lasarett radiologiska klinik av Kronobergs, Blekinge, Kristianstads  
 och Hallands läns landsting, Kalmar läns norra och södra landsting samt  
 Malmö och Hälsingborgs städer;

Lunds lasarett neurologiska klinik av samma landsting och städer som när-  
 mast föregående;

Lunds lasarett neurokirurgiska klinik av Jönköpings, Kronobergs, Blekinge,  
 Kristianstads och Hallands läns landsting, Kalmar läns norra och södra  
 landsting samt Malmö och Hälsingborgs städer;

Sahlgrenska sjukhusets i Göteborg radiologiska klinik av Hallands, Göte-  
 borgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Värmlands läns landsting;

Åtvidabergs sjukstuga av Kalmar läns norra landsting;

Sjö-Gunnarsbo sanatorium (tillhörigt Älvsborgs läns landsting) av Stock-  
 holms stad;

Eksjö sanatorium av Östergötlands läns landsting;

Sävsjö sanatorium (tillhörigt Göteborgs och Bohus läns landsting) av Stockholms stad;

Romanäs sanatorium (tillhörigt Göteborgs och Bohus läns landsting) av Stockholms stad;

Ängelholms lasarett av Malmöhus läns landsting;

Hälsingborgs lasarett av Malmöhus läns landsting;

Thoraxkirurgiska kliniken i Malmö av Hälsingborgs stad;

Norrköpings lasarett av Östergötlands läns landsting;

Lunds lasarettens ögonklinik av Kronobergs läns landsting;

Linköpings lasarett av Kalmar läns norra landsting;

Oskarshamns lasarett av Kalmar läns norra landsting.

Därjämte ha redovisats 13 avtal, avseende:

utbyte av platser å barnhem mellan Kronobergs läns landsting samt Malmö och Hälsingborgs städer;

utbyte av platser å barnhem mellan Kalmar läns norra och södra landsting;

plats å Älvsborgs läns landstings barnhem i Fröskog för Gotlands läns landsting;

plats å Hälsingborgs stads mödrahem för Hallands läns landsting;

överföring av vissa kommuner i avseende å folktandvård från Jönköpings läns landsting till Kalmar läns norra landsting;

överföring av vissa kommuner i avseende å folktandvård från Kronobergs läns landsting till Kalmar läns södra landsting;

samverkan mellan Värmlands och Örebro läns landsting beträffande förskoleverksamhet för hörselskadade;

samverkan mellan Värmlands och Örebro läns landsting beträffande spädbarnsverksamhet;

gemensam drift mellan Jönköpings och Kronobergs läns samt Kalmar läns norra och södra landsting av arbetstränings- och arbetsprövningsinstitutet i Huskvarna;

plats vid centrala verkstadsskolan i Eskilstuna för Västmanlands läns landsting;

plats å Malmöhus läns vårdhemsförbunds u. p. a. vård- och arbetshem för manliga sinnesslöa för Blekinge och Hallands läns landsting samt Hälsingborgs stad;

dispositions rätt till Stockholms stads tandklinik i Spånga för Stockholms läns landsting;

plats å Kalmar läns norra landstings blivande vårdhem i Verkeback för sinnesslöa barn för Kalmar läns södra landsting.

Slutligen har under andra frågan redovisats det s. k. *utomlänsavtalet*, ingånget mellan samtliga landsting och städer utanför landsting och avseende sjukvård inom främmande sjukvårdsområde.

*Tredje frågan* avsåg huruvida fråga väckts om upplösning av ovan redovisat kommunalförbund eller avtal.



Härvid har uppgivits, att två avtal (rörande Lunds lasarettis neurokirurgiska klinik och angående Orupssanatoriet) skola omarbetas samt att två avtal (rörande plats för Kalmar läns norra landsting å lasarettet i Linköping samt beträffande Ekhagens sinnesslöanstalt) äro avsedda att upphöra.

*Fjärde frågan* avsåg, huruvida fråga väckts om ingående av nytt kommunalförbund eller avtal.

Härvid har uppgivits, att avtal om samverkan äro planerade mellan *dels* Stockholms, Uppsala och Västmanlands läns landsting rörande platser å sjukhusen i Uppsala, *dels* Uppsala och Västmanlands läns landsting rörande platser å epidemisjukhuset i Uppsala, *dels* Södermanlands och Västmanlands läns landsting rörande utbyte av elever vid blivande centralanstalter för sinnesslöa, *dels* Östergötlands läns och Kalmar läns norra landsting m. fl. rörande drift av en förskola för hörselskadade, *dels* Kalmar läns norra och södra landsting rörande epidemisjukvården i länet, *dels* Kalmar läns norra och södra samt Kronobergs och Blekinge läns landsting rörande platser vid en sågverksskola i Vislanda, *dels* Gävleborgs läns landsting och Gävle stad rörande drift av epidemisjukhuset i Gävle.

#### 4 kap. Länsstyrelsernas erfarenheter av och önskemål rörande lagstiftningen om kommunalförbund

I cirkulärskrivelse till länsstyrelserna den 1 juni 1953 anhöll kommittén, att länsstyrelserna ville ge kommittén del av sina erfarenheter av den hittillsvarande tillämpningen av lagstiftningen om kommunalförbund samt ange de önskemål, länsstyrelserna kunde ha rörande en revision av lagstiftningen på förevarande område.

Ett flertal länsstyrelser ha inledningsvis framhållit, att antalet kommunalförbund inom länet efter genomförandet av den nya kommunindelningen väsentligt nedgått.

De hittillsvarande erfarenheterna av kommunalförbundslagstiftningen synas övervägande ha varit goda. Sexton länsstyrelser ha direkt uttalat, antingen att så varit fallet eller att inga väsentliga olägenheter av kommunalförbunden i deras nuvarande form försports. Endast en länsstyrelse har uttalat sig kritiskt mot kommunalförbundsinstitutet över huvud taget.

Två länsstyrelser ha meddelat, att intresset för kommunalförbund varit ringa inom respektive län. Anledningen härtill har förmodats vara, i ena länet den starka kommunala självkänslan och i andra länet i viss mån den restriktiva inställning till kommunalförbunden, som intagits från länsstyrelsens sida. I dessa län ha kommunerna, där samgående med annan kommun visat sig erforderligt eller lämpligt, i stor utsträckning föredragit att i stället ordna sina gemensamma angelägenheter genom frivilliga överenskommelser. Även en annan länsstyrelse har meddelat, att kommunerna vid behov av interkommunal samverkan föredragit civilrättsliga avtal för att därigenom kunna ha större inflytande på verksamheten.

Samtliga länsstyrelser utom en synas vara av den uppfattningen, att behov av kommunalförbund alltjämt föreligger även efter kommunindelningsreformens genomförande. Av de tretton länsstyrelser, som gjort ett direkt uttalande härom, ha fem endast allmänt framhållit, att de anse sådant behov alltjämt vara för handen. Åtta länsstyrelser ha i detta sammanhang angivit ett eller flera områden inom kommunalförvaltningen, där de ansett behovet förefinnas; sålunda har polisväsendet betonats av sju, skolväsendet av sex, byggnadsplaneringen av två, vatten- och avloppsväsendet av en och hälsovården av en.



Länsstyrelsen i Gävleborgs län har beträffande det fortsatta behovet av kommunalförbund anfört:

Länsstyrelsen är för sin del mycket tveksam inför det lämpliga att behålla kommunalförbunden. Med den nya kommunindelningen bör det finnas ökade möjligheter för rikets kommuner — fränsett rena undantagsfall — att självständigt lösa sina uppgifter. Äro uppgifterna sådana, att de regelmässigt icke kunna handhavas av kommunerna utan samgående med andra kommuner, böra de överlämnas till annan huvudman, företrädesvis landstinget. I de fall åter, där ett samarbete icke ter sig nödvändigt men i det särskilda fallet kan anses önskvärt, bör det ankomma på kommunerna själva att på lämpligt sätt ordna sina angelägenheter utan inblandning från statlig myndighets sida. Länsstyrelsen är därför närmast böjd för att förorda en avveckling av kommunalförbunden.

Beträffande önskemålen om en revision av lagstiftningen om kommunalförbund ha tre länsstyrelser endast uttalat, att de dela de synpunkter på revisionsarbetet, som framkommit i kommitténs direktiv. En av dessa har därutöver gjort den generella erinringen, att det vore av stor betydelse, att kommunalförbundslagens blivande utformning bleve sådan, att lagen kunde omfattas med förtroende från kommunernas sida och att den kommunala självstyrelsens princip noga beaktades.

Övriga länsstyrelser ha i allmänhet framhållit en eller flera synpunkter, som av dem ansetts vara av särskild vikt att beakta vid översynen av lagstiftningen.

Frågan om möjligheten att genom tvång ålägga kommun att ingå som medlem i kommunalförbund har upptagits av sex länsstyrelser. En av dem har ansett, att bildandet tvångsvis av kommunalförbund om möjligt borde undvikas. — En länsstyrelse har funnit, att möjlighet att i vissa fall tvångsvis sammanföra kommuner till kommunalförbund borde finnas, särskilt då en kommun motsatte sig en sammanslutning, som önskades av andra kommuner. — En länsstyrelse har uttalat, att möjligheten till tvång icke torde kunna undvaras. De irritationsmoment, som särskilt de tvångsvis genomförda kommunalförbunden tidigare må hava föranlett, torde kunna förväntas bli betydligt färre, då samverkan kommuner emellan komme att nödvändiggöras i mindre utsträckning än tidigare och i vart fall oftast etableras i sådana fall, då det för kommunerna själva framstode som en naturlig utväg för att vinna bättre resultat vid fullgörandet av åvilande uppgifter. — En länsstyrelse har ansett, att tvångsmöjlighet fortfarande borde föreligga beträffande kommunalförbund för polisväsendet, nämligen i fall då länsstyrelsen funne det oundgängligen nödvändigt att förordna om bildandet av sådant förbund. — En länsstyrelse har uttalat, att tvångsmöjligheterna såsom hittills syntes böra regleras i den speciallagstiftning, som behandlade respektive förvaltningsområden, där samverkan ofta innebure den enda möjliga utvägen och där tvångsmöjligheter för den skull visat sig oundgängligen erforderliga. Att genom en generell bestämmelse lägga hela den kommunala självstyrelsen under tvångshot syntes länsstyrelsen mindre tilltalande och



torde icke heller vara behöfligt. — En länsstyrelse har uttalat, att därest tvångssammanslutningar skulle erfordras, regler härför syntes böra meddelas i speciallagstiftning.

Önskemålet att de enskilda kommunerna skola få ökat inflytande på och bättre insyn i kommunalförbundens verksamhet än vad för närvarande är fallet har understrukits av tretton länsstyrelser. En av dem har uttalat förhoppningen, att utredningens resultat härvidlag skall bli en lämpligare och framför allt mera demokratisk form för detta slag av kommunal samverkan. — En länsstyrelse har uttalat den förmodan, att större möjligheter för förbundsmedlemmarna till insyn i och inflytande på förbundets verksamhet skulle medföra större intresse och aktivitet och mera initiativ i fråga om förverkligandet av förbundets uppgifter. — En länsstyrelse har i denna fråga förklarat sig intet ha att erinra mot vad en kommunal samarbetsnämnd i ett vid länsstyrelsens svar fogat yttrande härutinnan anfört. Nämnden hade framhållit följande. Kommunernas ökade inflytande kunde realiseras på olika sätt. Varje kommun borde utse minst tre ledamöter i direktionen och dessa ledamöter borde utses bland ledamöterna i fullmäktige, drätselkammare eller kommunalnämnd. Förhandlingarna i direktionen borde vara offentliga, varjämte kommunalförbundets handlingar borde vara offentliga i samma utsträckning som primärkommunernas. — En länsstyrelse har förordat, att förbundens beslutande organ gäves en mera representativ omfattning, därvid ledamöterna borde utses bland kommunernas fullmäktige. — En länsstyrelse har ansett, att den säkraste utvägen att uppnå ökat inflytande åt de till förbundet anslutna kommunerna måste vara en utökning — relativt betydande — av antalet direktionsledamöter.

Två länsstyrelser ha förordat, att ett kommunalförbunds beslutande samt förvaltande och verkställande verksamhet skall anförtros åt skilda organ. Den ena har hållit före, att en dylik anordning skulle vara till fördel i synnerhet i de fall, då ett förbund fått sig ålagt uppgifter av mera omfattande och betydande natur. — Å andra sidan ha tre länsstyrelser ställt sig mer eller mindre avvisande mot tanken att inrätta en särskild styrelse såsom förvaltande och verkställande organ. Sålunda har en av dem ansett, att en dylik anordning syntes kunna medföra alltför stor vidlyftighet vid handhavandet av förbundets uppgifter. Kravet på offentlighet i fråga om förbundets beslutande verksamhet torde kunna tillgodoses på annat sätt. — En länsstyrelse har — ehuru den förordat en utökning av antalet direktionsledamöter — avrått från tillskapandet av en särskild beslutande församling för förbunden. — En länsstyrelse har uttalat, att förvaltningsapparaten icke borde göras onödigt tung. Vad anginge kommunalförbunden för polisväsendet skulle inrättandet av en särskild styrelse vid sidan av direktionen enligt länsstyrelsen innebära en med hänsyn till ärendenas omfattning och betydelse onödigt invecklad och tung organisation.

Sju länsstyrelser ha förordat, att åt ett och samma kommunalförbund



skall medgivas rätt att handha flera förvaltningsuppgifter. Enligt en av dem torde därigenom vissa fördelar ur rationaliseringssynpunkt kunna erhållas. — En länsstyrelse har uttalat, att därigenom dubbelorganisation skulle kunna undvikas. — En länsstyrelse har anfört, att den redan förutsatt, att ett förbund kunde omhänderha mer än en förvaltningsuppgift, i det att den låtit ett kommunalförbund för polisväsendet ta hand om jämväl de gemensamma civilförsvarsuppgifterna. — En länsstyrelse har ansett, att vid ett införande av möjlighet för ett och samma kommunalförbund att handha flera förvaltningsuppgifter undantag syntes böra göras för kommunalförbund för polisväsendet. Även i fråga om övriga kommunalförbund vore en begränsning av förvaltningsuppgifterna påkallad, så att icke tyngdpunkten hos förvaltningen avlägsnades från de ordinarie kommunala organen.

Tre länsstyrelser ha ansett en utvidgning av rätten att bilda kommunalförbund önskvärd och därvid särskilt nämnt församlingarna. Två av dem ha framhållit, att genom en sådan utvidgning församlingar inom en och samma kommun skulle få möjlighet att åstadkomma en såsom önskvärd ansedd lika utdebiteringsgrund för församlingsändamål. — En länsstyrelse har ansett, att det måhända vore tvivelaktigt, huruvida möjlighet borde beredas andra än borgerliga kommuner att bilda kommunalförbund. I allt fall hade behov av en dylik utvidgning av institutet hittills icke gjort sig gällande inom länet.

En länsstyrelse har ifrågasatt, huruvida stadgandet i 2 § kommunalförbundslagen, att förbundsordning skall innehålla bl. a. bestämmelser om »begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamhetens fortsatta bedrivande», vore behöfligt eller lämpligt. Vid utgiftsstegringar av olika slag medförde en dylik bestämmelse, att samstämmiga beslut om tillskjutande av ytterligare medel för verksamhetens bedrivande måste fattas av medlemskommunerna, något som ofta vållade svårigheter.

En länsstyrelse har påtalat bestämmelsen i 17 § kommunalförbundslagen, enligt vilken bestämmelse förutsättning för förordnande om kommunalförbunds bildande är, att kommunerna enats om antagande av förbundsordning. Länsstyrelsen har ifrågasatt, huruvida icke länsstyrelse borde tillerkännas rätt att fastställa förbundsordnings lydelse. Fall kunde nämligen inträffa, där kommunerna visserligen vore ense om att förbund skulle bildas samt om huvudgrunderna för förbundets organisation och verksamhetsformer men fattade olika beslut i en eller annan detaljfråga. I sådana fall kunde den situationen uppstå, att länsstyrelsen trots medling icke lyckades åstadkomma samförstånd. Det vore då önskvärt, att länsstyrelsen hade befogenhet att fastställa förbundsordningens lydelse.

Tre länsstyrelser ha uttalat önskemål om förenkling av reglerna för kommunalförbunds upplösning i de fall då upplösningen skedde till följd av att de kommuner som inginge i förbundet förenades med varandra genom inför-

livning eller genom kommunsammanslagning. En av dem har därvid uttalat, att i dylika fall förbundet borde upphöra antingen omedelbart i följd av lagstadgande därom eller genom ett av Kungl. Maj:t i samband med indelningsändringen meddelat beslut, och icke såsom nu först efter ett omständligt likvidationsförfarande.

En länsstyrelse har ifrågasatt, huruvida icke frågor om tvist med anledning av likvidationsredovisning, vilka enligt 29 § skola avgöras av domstol, i stället borde avgöras i administrativ ordning. Meningsskiljaktigheterna torde nämligen vanligen grunda sig på olika uppfattningar om förbundsordningens rätta tolkning och i sådana frågor torde en länsstyrelse ha större erfarenhet än en domstol.

Tre länsstyrelser ha i detta sammanhang framfört önskemål om att frågan om kommunala samarbetsnämnder upptoges till närmare undersökning och om möjligt finge en positiv lösning. En av dem har härvidlag uttalat, att även om kommunal samverkan i princip borde vila på frivillighetens grund, syntes böra övervägas utvidgade möjligheter att stimulera till och även framtvinga samverkan, där ett starkt allmänt intresse därav förelåge. Tvånget syntes därvid i första hand böra inriktas på tillskapandet av samarbetsnämnder, som kunde tjäna som kontaktorgan för förhandlingar och utredningar rörande frågor av gemensamt intresse. På den vägen kunde förståelsen för samarbetets betydelse främjas.



## 5 kap. Olika former för kommunal samverkan

Syftet med den år 1952 genomförda kommunindelningsreformen var att skapa större och bärkraftigare kommuner. Genom att ge de kommunala enheterna större befolkningsunderlag och bättre ekonomiska resurser hoppades man nå det resultatet, att varje kommun skulle själv kunna i största utsträckning fullgöra de uppgifter, som enligt nuvarande lagstiftning ankomma på en kommun. Härigenom skulle, tänkte man sig, även behovet av samarbete mellan kommuner komma att avsevärt minska. Vid reformens genomförande ansåg man sig emellertid icke kunna gå längre, än att ett folkmängdstal av 3 000 invånare eller något däröver uppställdes såsom riktpunkt för kommunsammanslagningarna, och ett invånarantal av 2 000 personer för en kommun ansågs som ett godtagbart minimum. Snart nog visade det sig, att de genom den nya kommunindelningen tillskapade kommunala enheterna i åtskilliga fall voro för små för att på egen hand kunna fullgöra de kommunala uppgifterna. De förvaltningsområden, där detta är mest iögonfallande, äro skolväsendet och polisväsendet. Beträffande skolväsendet är man numera av den uppfattningen, att för högstadiet av den nioåriga enhetsskolan kräves ett befolkningsunderlag som är väsentligt större än nyss angivna tal. Vad angår polisväsendet har det moderna samhällets utveckling bl. a. medfört krav på specialisering och ökad mobilitet hos polismännen inom större geografiska områden än hittills. Till följd härav bör polisens verksamhetsområde, polisdistrikt, i flertalet fall vara betydligt större än en kommun. För närvarande pågår en planering, som bl. a. syftar till att få gränserna för polisdistrikten att i regel sammanfalla med landsfiskalsdistrikten.

Det är sålunda uppenbart, att trots den nyligen genomförda kommunindelningsreformen, ett stort behov av kommunalt samarbete föreligger. För övrigt torde det förhålla sig så, att hur stora kommuner som än tillskapas, ett visst behov av kommunalt samarbete ändå alltid kommer att finnas, enär kommungränser aldrig kunna dragas så, att icke något bebyggelseområde i kommunens utkant har närmare anknytning till grannkommunen än till den egna kommunens centrum. För ett dylikt område torde, där förhållandena icke äro sådana att en indelningsändring må anses påkallad, vissa kommunala uppgifter bättre kunna lösas genom samarbete med grannkommunen än av den egna kommunen ensam. Vad angår tätorternas vatten- och



avloppsfrågor, måste de anläggningar, som erfordras för dessas lösning, utföras med hänsyn till rådande geografiska förhållanden och komma därför ofta nog att sträcka sig över kommungränserna. På detta verksamhetsområde kommer därför ständigt att föreligga ett betydande behov av kommunalt samarbete. Erinras må även, att då större kommuner tillskapas, dessa komma att befatta sig med uppgifter av desto större räckvidd, vilka kunna ge nya anledningar till samarbete.

När sålunda ett stort och bestående behov av kommunalt samarbete konstatas vara för handen, är det av vikt, att så lämpliga former som möjligt skapas för detta samarbete.

Om samarbetet mellan två kommuner skulle utveckla sig därhän, att alltflera och betydelsefulla kommunala verksamhetsområden bliva gemensamma för kommunerna, kan måhända förväntas, att så småningom hos kommunerna skall mogna en gemensam önskan om sammanslagning till en kommun. Mot en sådan utveckling lär icke vara något att erinra.

Den enklaste formen för kommunal samverkan är, att avtal ingås mellan vederbörande kommuner om samarbete för att lösa viss uppgift. För samarbetsavtal mellan kommuner finnas tre huvudtyper.

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

Den andra avtalstypen innebär, att endast den ena kommunen skall ombesörja den ifrågavarande angelägenheten men för bådads räkning, så att den andra kommunen får draga nytta av den förras åtgärder. Exempel på denna avtalstyp är överenskommelse om rätt för kommun att disponera platser på en annan kommuns ålderdomshem (s. k. inackorderingsavtal) eller att en kommun åtar sig att sörja för brandförsvaret inom en mindre grannkommun.

I avtal av den tredje typen handha kommunerna angelägenheten gemensamt. Den gemensamma förvaltningen kan skötas på olika sätt. Kommunerna kunna handha den gemensamma uppgiften i egen regi genom ett särskilt tillsatt förvaltningsorgan. Ett särskilt rättssubjekt kan även skapas för ändamålet, t. ex. bolag, förening eller stiftelse.

Samverkan mellan kommuner i samma enkla form som när det gäller avtal men där samgåendet framtvings genom myndighets beslut, förekommer även. Som exempel härpå må nämnas undervisning av skolbarn från en kommun i angränsande kommuns skolor på grund av åläggande av domkapitel jämlikt § 6 mom. 3 folkskolestadgan eller av Kungl. Maj:t i samband med beslut i indelningsärende. Utmärkande för denna form av samverkan är, att den kommunala angelägenheten i fråga omhänderhas av den ena kommunen för den andra kommunens räkning.



En mera utvecklade form för kommunal samverkan är kommunalförbund. Ett sådant kan karakteriseras såsom en i lag reglerad form för avtalsmässig samverkan med förvaltningen uppdragen åt ett särskilt rättssubjekt. Ett kommunalförbund har icke egen beskattningsrätt utan endast rätt att av förbundsmedlemmarna erhålla de tillskott, som förbundet behöver för sin verksamhet. Det ankommer sedan på medlemskommunerna att anskaffa det på vederbörande kommun belöpande bidraget på det sätt de finna lämpligt.

En sammanslutning av kommuner, vilken tillerkännes egen beskattningsrätt, innebär en kommunbildning. Som exempel på dylika kommunbildningar kan anföras de tidigare vägdistrikten, vilka hade till sin speciella uppgift att handha den allmänna väghållningen på landet. Även kyrkliga samfälligheter utgöra sådana kommunbildningar.

Som en form av kommunal samverkan må slutligen nämnas det samråd genom samarbetsnämnder eller liknande, som på sina håll förekommer. Dessa samarbetsnämnder kunna vara permanenta eller tillsättas för varje uppkommande fråga. De ha ingen beslutanderätt utan deras uppgift är endast att vara ett utrednings- och förhandlingsorgan för de intresserade kommunerna.

## 6 kap. Behovet av kommunal samverkan

För att söka bilda sig en uppfattning om i vilken utsträckning och i vilka former kommunal samverkan framdeles kan bli behövlig, har kommittén från dessa synpunkter företagit en genomgång av olika kommunala förvaltningsområden. Resultatet härav redovisas här efteråt.

### Skolväsendet

Enligt 1950 års beslut om riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling skola åtgärder vidtagas för genomförande inom tid som framdeles bestämmes av en på nioårig allmän skolplikt grundad enhetsskola, avsedd att, i den mån försöksverksamheten ådagalägger lämpligheten därav, ersätta folkskolan, fortsättningsskolan, den högre folkskolan, den kommunala mellanskolan och realskolan. Den samtidigt beslutade och numera pågående försöksverksamheten har till uppgift att utröna enhetsskolans ändamålsenliga organisations- och arbetsformer. Sedan försöksverksamhetens resultat bearbetats och offentligen redovisats, skall närmare beslut fattas om enhetsskolans framtida organisation. Den planerade enhetsskolan skall vara en kommunal skola.

Enhetsskolan är avsedd att uppdelas i tre stadier, lågstadiet omfattande klasserna 1—3, mellanstadiet omfattande klasserna 4—6 och högstadiet omfattande klasserna 7—9.

På högstadiet har man tänkt sig en linjeuppdelning allt efter de olika studiemålen. Sista klassen är sålunda uppdelad i linjerna 9 a, 9 g och 9 y. Linjen 9 a, den allmänna linjen, är avsedd att leda fram till ett med den nuvarande realskolan likvärdigt resultat. För särskilt studiebegåvade tänkes den teoretiska linjen, 9 g, också bilda underlag för gymnasiet. Huruvida samläsning skall förekomma mellan 9 a och 9 g kan tänkas bli beroende av lokala förhållanden i fråga om antalet lärjungar m. m. I klass 9 y skall lämnas en förberedande yrkesutbildning åt sådana, som ej ha för avsikt att ägna sig åt den teoretiska studiegången. Redan i åttonde klassen förekommer för övrigt en viss yrkesorientering. I 9 y skall enligt planerna ungefär halva lärotiden ägnas åt manuellt arbete och andra hälften åt undervisning i allmänbildande ämnen och teoretiskt arbete i anslutning till det manuella yrkesarbetet.



Även om det sålunda ännu icke definitivt bestämts, vilka slags nu existerande skolor, som den planerade enhetsskolan skall omfatta, läser det dock vara ofrånkomligt att vid bedömningen av behovet av kommunalt samarbete på skolväsendets område räkna med en enhetsskola, utformad i enlighet med de i 1950 års riksdagsbeslut angivna riktlinjerna.

Vidare ha statsmakterna år 1955 fattat beslut om riktlinjer och normer för yrkesutbildningens utbyggnad (prop. nr 139 och riksdagens skr. nr 310), innebärande bl. a. en ökning under en första etapp av femton år av kapaciteten i heltidskurser för industri — hantverk, handel och husligt arbete med inemot det dubbla, från cirka 1 100 till cirka 2 000 heltidsavdelningar.

Rörande det hittillsvarande behovet av kommunalt samarbete på skolväsendets område må här återgivas följande uppgifter från kommitténs enkät rörande interkommunal samverkan. I svaren å denna enkät redovisades 6 kommunalförbund rörande skolväsendet, varav 2 skolförbund, 3 yrkesskoleförbund och 1 läroverksförbund. Antalet redovisade avtal var 621. Det stora flertalet av dessa avtal avsåg hänvisning av skolbarn från en kommun till annan, oftast enligt underhandsöverenskommelse, men häri inbegreps även andra skoländamål, t. ex. anställande av gemensam skolkökslärarinna, gemensamma anordningar för skolfilm o. dyl.

När det gäller det hittillsvarande kommunala samarbetet på folkskolväsendets område har detta i främsta rummet haft sin grund i att det av olika anledningar, framför allt med hänsyn till vägvstånd och kommunikationer, framstått såsom lämpligt, att barn, som äro bosatta inom en kommun, få gå i någon av grannkommunernas skolor. Sådant behov av hänvisning av skolbarn läser även framdeles komma att bestå. Detta samarbetsbehov bör enligt kommitténs mening liksom hittills tillgodoses genom avtal mellan vederbörande kommuner.

I fråga om den planerade enhetsskolan inställa sig helt andra och större problem. För att erhålla ett tillräckligt stort elevantal för den differentierade undervisningen på enhetsskolans högstadium, anses numera för klasserna 7, 8, 9 a och 9 g krävas ett befolkningsunderlag, som är avsevärt större än vad flertalet kommuner har. För 9 y blir storleken av det behövlige befolkningsunderlaget mycket beroende på huru rikt differentierat näringslivet på orten är, men sannolikt kommer här regelmässigt att krävas större folkmängd än för den teoretiska undervisningen, om önskemålet om yrkesdifferentiering skall någorlunda kunna tillgodoses. Av rikets 1 037 kommuner hade den 1 januari 1955 578 under 4 000 och 726 under 5 000 invånare. Allteftersom enhetsskolan blir genomförd, kommer sålunda samarbetsbehovet att öka väsentligt. Därvid är att märka, att det kan bli behövt, att även stora kommuner etablera samarbete med angränsande kommuner, nämligen om dessa senare äro för små för att själva kunna ordna sitt skolväsen och icke lämpligen kunna ingå gemenskap med andra kommuner än den stora grannkommunen.



Yrkesskolor kräva betydligt större befolkningsunderlag än enhetsskolans högstadium. Här räknas i allmänhet med, att ett rekryteringsunderlag av omkring 20 000 invånare fordras, för att man skall kunna bygga upp en yrkesskola, som kan erbjuda någon nämnvärd differentiering i heltidskurser och att man vid ungefär 30 000 invånare har ett säkrare underlag för en rikare differentiering. Med hänsyn till den beslutade utbyggnaden av yrkesutbildningen kommer behovet av kommunalt samarbete på detta område att framdeles bliva väsentligt större än vad nu är fallet, i den mån denna verksamhet icke ombesörjes av landstingskommunerna.

Fråga inställer sig då, i vilken form det behövligen samarbetet lämpligen bör äga rum. Till en början får kommittén avvisa tanken på att för ändamålet skapa särskilda skolkommuner. Nya former av specialkommuner böra enligt kommitténs mening över huvud taget införas, endast därest andra utvägar för en samarbetsfrågas lösning skulle te sig som oframkomliga (jfr sid. 91). Kommittén anser att, när det gäller skolväsendet, såväl kommunalförbund som avtal väl kunna komma i fråga.

Vad angår valet mellan avtal och kommunalförbund får kommittén, i enlighet med sin allmänna inställning till det kommunala samarbetet, förorda bildande av kommunalförbund endast i de fall, då ingående av avtal visar sig icke lämpligen kunna ske.

Avtalen rörande enhetsskolan böra ges det innehållet, att en kommun åtager sig att omhänderha undervisningen av lärjungar från en eller flera andra kommuner. Om så sker inskrivas de främmande lärjungarna i det mottagande skoldistriktet och tillhöra därefter dettas skolväsen. Avtalen behöva då endast reglera frågan om ersättning från den avlämnande till den mottagande kommunen för denna senares åtagande. Kommittén håller före, att samarbetsfrågorna i stor utsträckning skola kunna lösas genom dylika avtal och att kommunalförbunden sålunda komma att bli färre än avtalen. Att i förväg ange, i vilka fall den ena eller andra samarbetsformen bör tillgripas, lär icke vara möjligt. Helt allmänt torde dock kunna sägas, att kommunalförbundet synes vara den bättre samarbetsformen, då ett relativt stort antal kommuner skola samarbeta liksom då vederbörande kommuner äro förhållandevis jämnstora och var och en av kommunerna därför kan tänkas vilja ha medbestämmanderätt i fråga om den gemensamma uppgiften. Därjämte kan kommunalförbundsformen behöva tillgripas, då kommunerna icke kunna enas om det erforderliga samarbetet. Till sistnämnda fråga återkommer kommittén vid behandlingen av frågan om bildande av kommunalförbund genom tvång.

Yrkesutbildningens problem har hittills i stor utsträckning lösts genom samarbete dels mellan olika kommuner, dels mellan kommuner och landstingskommuner och dels mellan kommuner och olika företag på näringslivets område. Så lär även framdeles komma att ske. För det mellankommunala samarbetet har det i allmänhet visat sig tillfyllest med avtal mellan de



berörda kommunerna antingen om mottagande av en kommuns elever i annan kommuns yrkesskola eller om ömsesidigt utbyte av elever de berörda kommunerna emellan. Kommittén föreställer sig, att den beslutade utbyggnaden av yrkesutbildningen icke skall behöva föranleda andra former för det mellankommunala arbetet än hittills utan endast en intensifiering därav. För yrkesskoleväsendets del synes det därför kommittén, att det nödiga samarbetet mellan kommunerna även framdeles huvudsakligen bör ske i avtalets form.

Enligt vad ovan anförts är det, när det gäller enhetsskolan, huvudsakligen i fråga om dennas högstadium, som behovet av samarbete mellan kommunerna kommer att framträda. Kommittén föreställer sig emellertid, att det, då kommunalförbund bildas, från organisatoriska och administrativa synpunkter stundom kan visa sig lämpligare, att samarbetet likväl får omfatta alla stadierna i enhetsskolan. I sådana fall skulle kommunalförbundets organ helt övertaga de uppgifter, som eljest skulle handhåfts av skolstyrelserna i medlemskommunerna. I detta sammanhang må erinras, att enligt vad 1951 års skolstyrelseutredning föreslagit i sitt betänkande om skolväsendets lokala och regionala ledning m. m. (SOU 1955: 31), från och med den 1 juli 1957 skall gälla, att kommuns skolstyrelse skall utgöra styrelse icke blott för samtliga kommunens skolor utan även för inom kommunen beläget allmänt läroverk, statligt och kommunalt gymnasium samt statsunderstött, av kommunen ägt handelsgymnasium, dock med möjlighet för Kungl. Maj:t att härifrån medge vissa undantag.

### Polisväsendet

Enligt lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet i riket (polislagen) är upprätthållandet av polisverksamheten principiellt en angelägenhet, som åvilar de särskilda kommunerna, var och en inom sitt område. Organisationen är visserligen uppbyggd på en särskild enhet, polisdistriktet, till vilken anknytas de rättigheter och skyldigheter, som i polislagen fastställas för kommunerna. Uttrycket polisdistrikt avser emellertid endast att beteckna en eller flera kommuner såsom verksamma för polisväsendet.

Grunderna för polisdistriktsindelningen äro givna i 1 § 1 mom. andra och tredje styckena i lagen. Enligt dessa stadganden, sådana de lyda jämlikt lagen den 5 juni 1953 (nr 442), skall stad, vars invånarantal den 1 januari 1953 uppgick minst till 10 000, utgöra särskilt polisdistrikt. Detsamma skall efter Kungl. Maj:ts förordnande gälla jämväl stad, som därefter uppnår nämnda invånarantal. Kungl. Maj:t må även, där så finnes särskilt påkallat, medgiva, att här avsedd stad, som ingår i landsfiskalsdistrikt, äger gemensamt med annan del av samma landsfiskalsdistrikt bilda ett polisdistrikt. Beträffande stad, som med tillämpning av vad ovan sagts skulle utgöra särskilt polisdistrikt, må Kungl. Maj:t förordna, att den i stället skall

uppdelas i två eller flera distrikt. I övrigt skall stad, som icke ingår i landsfiskalsdistrikt, ävensom landsfiskalsdistrikt eller del därav utgöra polisdistrikt. Landsfiskalsdistriktens indelning i polisdistrikt bestämmes av länsstyrelsen (10 §). Därvid skall såvitt möjligt tillses, att polisdistrikt kommer att bestå av en eller flera hela kommuner (9 §). Hinder mot att kommun inom landsfiskalsdistrikt uppdelas på mer än ett polisdistrikt föreligger alltså icke. Det är att märka, att sådant municipalsamhälle, där ordningsstadgan för rikets städer tillämpas, jämlikt 16 § sista stycket i avseende å polisväsendet jämställs med kommun.

I 16 § regleras vem polisdistriktets rättigheter skola tillkomma och på vem dess skyldigheter skola vila. Om distriktet består av en kommun eller del därav, skola dessa rättigheter och skyldigheter uppbäras av kommunen. I sådant distrikt handha alltså de kommunala organen polisfrågorna i samma ordning, som gäller för övriga kommunala angelägenheter. Motsvarande gäller för polisdistrikt, som består av område från mer än en kommun, såvida kommunerna icke bildat kommunalförbund för polisverksamhetens upprätthållande. Om sådant förbund bildats, skall detta utöva distriktets rättigheter och fullgöra dess skyldigheter. Oavsett vad förbundsordningen må innehålla, har förbundsdirectionen enligt uttryckliga stadganden i 11 § 3 mom. (senaste lydelse enligt lag 5/6 1953, nr 442) och 13 § 2 mom. (senaste lydelse enligt lag 14/5 1954, nr 223) att i polisdistrikt, som ej omfattar stad eller köping eller del därav, förrätta val av polismän, som ej har befälsställning, samt att avge yttrande vid tillsättning av andra ordinarie befattningshavare än som avses i 11 § 3 mom.

Kommunalförbund för polisväsendet kan bildas såväl frivilligt som genom tvång. Enligt 16 § äger sålunda länsstyrelsen, där det finnes erforderligt, förordna, att de kommuner, som helt eller delvis ingå i ett och samma polisdistrikt, skola för polisverksamhetens upprätthållande bilda kommunalförbund. Om enighet icke kan uppnås om förbundsordningen, äger länsstyrelsen att förordna därom. Sedan kommunalförbund enligt länsstyrelsens förordnande kommit till stånd, må länsstyrelsen på ansökan av förbundsmedlem förordna om ändring av förbundsordningen. Utan länsstyrelsens medgivande må kommunalförbund som nu sagts icke upplösas eller förbundsmedlem vinna utträde därur. Dessa lagens bestämmelser giva formellt sett vid handen, att det endast är beträffande tvångsvis bildade kommunalförbund som det kräves länsstyrelsens medgivande för ändring eller upplösning av förbundet eller utträde ur detsamma. I praktiken blir emellertid förhållandet detsamma även i fråga om frivilligt bildade polisdistriktsförbund, eftersom länsstyrelsen har möjlighet att, när den så finner erforderligt, framtinga viss förbundsbyggnad.

Bestämmelsen att ett för polisverksamhetens upprätthållande bildat kommunalförbund utövar polisdistriktets rättigheter och fullgör dess skyldigheter, får anses innebära hinder för bildande av kommunalförbund, som



endast till någon del skulle övertaga distriktets uppgifter. Av det sagda följer dock icke, att ett förbund icke skulle kunna fullgöra exempelvis skyldigheten att hålla polishus eller arrestlokal genom förhyrning av sådan lokal antingen av en av förbundsmedlemmarna, som avtalsvis åtagit sig att sörja härför, eller av annat polisdistrikt.

Om kommunerna i ett gemensamt polisdistrikt icke, vare sig frivilligt eller tvångsvis, bilda kommunalförbund för polisverksamhetens upprätthållande, skola de enligt föreskrift i 16 § polislagen träffa de avtal, som må erfordras i följd av gemenskapen. I avtalsdistrikt skall enligt 11 § 3 mom. val av befattningshavare, som där avses, förrättas av samtliga till distriktet hörande kommuner var för sig. Där icke särskilda skäl annat föranleda, skall länsstyrelsen, om kommunerna enas om valet, förordna den valde till innehavare av befattningen, och i motsatt fall förordna en av de valda. Vidare skall i avtalsdistrikt yttrande över tjänstetillsättning enligt 13 § 2 mom. avgivas av vederbörande drätselkammare eller kommunalnämnd.

Före nya kommunindelningen funnos i landet 334 kommunalförbund för polisväsendet. Efter den nya indelningens genomförande ha flertalet av dem upplösts, men å andra sidan har i stället ett icke ringa antal nya förbund bildats. Detta sammanhänger som tidigare (sid. 68) nämnts med de krav på specialisering och ökad mobilitet hos polismännen inom större geografiska områden som numera göra sig gällande. De nya förbunden, som ofta omfatta hela landsfiskalsdistrikt, uppgingo enligt svaren på kommitténs år 1953 verkställda enkät rörande interkommunal samverkan till 98 och enligt uppgift i 1955 års Årsbok för Sveriges kommuner till 135.

Avtal mellan polisdistrikt, som utgöra egna kommuner, redovisades i nämnda enkät till ett antal av 17. Flertalet av dessa avtal avsågo gemenskap rörande enstaka befattningshavare inom polisväsendet.

I enkäten redovisades gemenskap enbart i fråga om arrestlokal i 46 fall, därav 2 kommunalförbund och 44 avtal.

När det gäller polisväsendet omfattar det behövliga kommunala samarbetet så begränsade uppgifter, att bildande av kommunalförbund för ändamålet i och för sig kan synas onödigt. Emellertid kan med nuvarande lagstiftning icke samtliga gemensamma uppgifter tillfredsställande lösas avtalsvägen, ty som nämnts skola i gemensamma polisdistrikt val av befattningshavare enligt 11 § 3 mom. polislagen förrättas och yttranden över tjänstetillsättningar enligt 13 § 2 mom. samma lag avgivas av de i distriktet ingående kommunerna var för sig, såvida de icke bildat kommunalförbund för polisverksamhetens upprätthållande. På grund härav är det enligt kommitténs mening, om polisväsendet icke förstatligas, synnerligen angeläget, att en sådan revision av polislagstiftningen företages, att samarbete genom avtal möjliggöres i full utsträckning på polisväsendets område.



## Brandväsendet

Enligt 1 § brandlagen den 15 juli 1944 skall i princip varje kommun hålla ett brandförsvär, som tillfredsställer skäligen anspråk på trygghet mot skada av brand.

Jämlikt 3 § sista stycket äger länsstyrelse medgiva befrielse från skyldighet för kommun att hålla brandkår, såframt kommunen träffat avtal om betryggande släckningshjälp från brandkår i annan kommun. Ett sådant avtal medför icke att vederbörande kommun upphör att existera såsom »brandkommun». Även om dylik befrielse erhållits, har kommunen att fullgöra övriga i brandlagen och brandstadgan angivna åligganden, såsom att utse brandchef, antaga brandordning, upprätthålla reservbrandstyrka, utse brandsynenämnd och tillse att sotning verkställes.

Genom att med annan eller andra kommuner ingå kommunalförbund för brandförsvär befrias däremot kommun från samtliga åligganden enligt brandlagstiftningen. I sista stycket av 1 § stadgas nämligen, att där brandförsväret handhaves av kommunalförbund, lagens bestämmelser om kommun skola ha avseende å förbundet. Detta träder alltså i fråga om brandförsväret i primärkommunernas ställe.

Beträffande skogsbrandförsväret gäller enligt 1 § andra stycket, att kommun äger besluta, att brandförsväret såvitt angår skydd mot skogsbrand skall ordnas för sig. Område för särskilt skogsbrandförsvär (skogsbrandrote), må omfatta del av kommun. Skogsbrandrote må även, efter överenskommelse, bestå av områden av olika kommuner. Beslut om särskilt skogsbrandförsvär skall för att vara gällande godkännas av länsstyrelsen. Länsstyrelse må ock, efter kommuns hörande, förordna härom.

I 3 § givas regler rörande beskaffenheten av det brandförsvär, som kommunerna skola hålla. Först stadgas allmänt, att i varje kommun skall finnas brandstyrka av betryggande storlek och sammansättning. I stad, varmed i brandlagen jämställes köping samt municipalsamhälle där brandlagens och brandstadgans bestämmelser för stad skola tillämpas, skall brandstyrkan utgöras av kommunal brandkår, bestående antingen av heltidsanställd personal (yrkesbrandkår) eller av personal, som förbundet sig att vid sidan av annan sysselsättning fullgöra brandtjänst (borgarbrandkår). I annan kommun skall brandstyrkan utgöras av borgarbrandkår eller av brandkår under ledning av enskild sammanslutning eller enskilt företag (frivillig brandkår), vilken gentemot kommunen åtagit sig att svara för brandsläckning, däri inbegripet att lämna annan kommun släckningshjälp. Till kommuns brandstyrka skall därjämte höra erforderlig reserv, grundad å tjänsteplikt (reservbrandstyrka). Länsstyrelse äger befria stad och därmed jämställd kommun eller municipalsamhälle från skyldighet att hålla yrkesbrandkår eller borgarbrandkår, såframt därstädes finnes frivillig brandkår med förpliktelse som ovan sagts.

Före nya kommunindelningen funnos i landet 179 kommunalförbund för



brandförsvaret (brandförsvarsförbund). Åtskilliga av dessa hade bildats relativt kort tid före kommunindelningens ikraftträdande såsom ett steg i riktning mot de blivande kommunsammanslagningarna. Efter den nya kommunindelningens genomförande ha flertalet av dessa brandförsvarsförbund upplösts. I svaren å kommitténs enkät rörande interkommunal samverkan mellan primärkommuner redovisades endast 12 brandförsvarsförbund, nämligen 2 i Stockholms län, 1 i Kristianstads län, 5 i Malmöhus län, 1 i Göteborgs och Bohus län, 2 i Älvsborgs län och 1 i Värmlands län.

I samma enkät redovisades 236 eldsläckningsavtal, därav 165 där båda parter ha brandkår men ena kommunen åtagit sig att svara för eldsläckning inom viss del av den andra kommunen, 70 där ena parten helt ombesörjer angelägenheten för den andras räkning och där alltså den andra parten saknar brandkår, samt 1 där parterna handha angelägenheten i gemensam regi genom ett särskilt tillsatt förvaltningsorgan. Därjämte redovisades 14 avtal om sotning, därav 5 där parterna handha angelägenheten var för sig men under utövande av visst samarbete och 9 där ena parten ombesörjer angelägenheten för den andras räkning.

I statens brandinspektions cirkulär nr 14 (juli 1951) med anvisningar angående brandförsvarets ordnande efter ny kommunindelning anföres beträffande brandförsvarsförbund:

Nya brandförsvarsförbund böra bildas, om så befinnes lämpligt med hänsyn till i första hand ekonomiska och organisatoriska synpunkter. Om exempelvis en stad, köping eller municipalsamhälle är belägen intill en storkommun på lämplig plats i förhållande till storkommunens olika delar, kan det stundom vara fördelaktigt att storkommunen och staden, köpingen eller municipalsamhället bilda ett brandförsvarsförbund. Även om inom storkommunen finnes någon eller några mindre brandkårer, som avses bibehållas, kan det vara av värde för storkommunen att snabbt få tillgång till den slagkraftiga brandkår, som staden, köpingen eller municipalsamhället organiserat. Med bildande av ett brandförsvarsförbund blir även det förebyggande brandförsvaret bättre tillgodosett. Bl. a. torde det falla sig naturligt att anställa utbildad skorstensfejare, vilken inom ett dylikt förbundsområde inte torde få svårt att finna en skäligen bärning.

I samma cirkulär anföres beträffande släckningsavtal:

Ligger i en storkommun ett område med tätare bebyggelse nära gränsen till en annan storkommun med närbelägen brandkår under det att avståndet till egen huvudbrandkår eller brandkårsavdelning är avsevärt större, bör släckningsavtal ingås med grannkommunen eller med frivillig brandkårsförening. Även för mindre del av en kommun med ett ringa antal fastigheter, som i släckningshänseende ligger bättre till för en grannkommuns brandkår, bör dylik överenskommelse träffas. Med andra ord, gränserna emellan släckningsområdena böra regleras på sådant sätt att varje del av en storkommun kan erhålla den snabbaste och mest effektiva släckningshjälpen.

Vid samråd med riksbrandinspektören har denne uttalat bl. a. följande:

Eldsläckningsavtalet är en smidigare organisationsform för kommunalt samarbete på brandväsendets område än brandförsvarsförbundet och är i

regel att föredraga framför detta senare. Om en av de kommuner, som skola samarbeta, har ett gott brandförsvär och den eller de övriga icke, är avtalsformen avgjort den bästa. De fall, där brandförsvärsförbund har sitt största berättigande äro, då samarbete skall etableras mellan några i fråga om folkmängd och ekonomiska resurser relativt jämspelta kommuner, som ha ett brandförsvär, som står på ungefär samma nivå. Antalet kommuner, i ett och samma brandförsvärsförbund bör icke vara stort. Utryckningsvägen för en brandkår bör i allmänhet icke överstiga en mil, varav följer, att ett brandförsvärsförbunds område som regel icke bör i någon riktning överstiga två mil. I fråga om rena landsbygdsområden må utryckningsvägen förlängas till en och en halv mil, för vilket fall förbundets område må kunna ha en högsta utsträckning av tre mil. Av det sagda följer, att antalet kommuner, som böra deltaga i ett brandförsvärsförbund, är ganska begränsat.

#### Socialhjälpverksamheten (fattigvården)

Lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp skall träda i kraft den 1 januari 1957. Samtidigt skall lagen den 14 juni 1918 om fattigvården upphöra att gälla.

Kommittén behandlar till en början, i de avseenden varom här är fråga, den ännu gällande fattigvårdslagen. Enligt 5 § nämnda lag utgör varje kommun ett fattigvårdssamhälle, som har att för sig ordna sin fattigvård. I 6 § finnas intagna bestämmelser om förening av två eller flera kommuner å landet till ett fattigvårdssamhälle. För dylik förening erfordras tillstånd av Kungl. Maj:t. Sådant särskilt fattigvårdssamhälle anses såsom en kommun i fråga om vad till fattigvården hör (7 § 2 mom.). Denna möjlighet för kommuner å landet att sammansluta sig till ett fattigvårdssamhälle har endast mycket sparsamt utnyttjats, och de få sammansatta fattigvårdssamhällen, som funnos vid kommunindelningsreformens genomförande, blevo i samband därmed upplösta. Jämlikt 31 § andra stycket må flera kommuner förena sig om gemensam anstalt.

Lagen om socialhjälp innehåller i nu nämnda hänseenden följande. Enligt 1 § skall varje kommun sörja för att den, som vistas i kommunen och som finnes vara i behov av hjälp, erhåller sådan i enlighet med vad i lagen sägs (socialhjälp). Någon motsvarighet till fattigvårdslagens bestämmelser om sammansatta fattigvårdssamhällen har icke intagits i socialhjäpplagen. Däremot ha fattigvårdslagens bestämmelser om gemensam anstalt i sak oförändrade överförts till socialhjäpplagen. Sålunda stadgas i 18 § andra stycket sistnämnda lag, att två eller flera kommuner må ha gemensamt ålderdomshem. I sådant fall skola de bestämmelser, vilka äro erforderliga för hemmets skötsel, upptagas i ett reglemente, som fastställas av länsstyrelsen.



Enligt nuvarande lagstiftning om kommunalförbund äga kommuner icke — såvida icke annat är i speciallagstiftning särskilt stadgat — på sådana förbund överlåta maktbefogenheter, som enligt lag tillkomma dem eller deras förvaltningsorgan. Ett fattigvårdsförbund kan exempelvis väl anlägga och driva ett gemensamt ålderdomshem men varken övertaga ansvaret för fattigvården i medlemskommunerna eller utöva fattigvårdsstyrelsernas rätt att besluta om fattigvårds utgående, arbetsförelägganden o. s. v.

För samverkan mellan kommuner i avseende å ålderdomshem finnas tre former:

- 1) gemensamt hem enligt 18 § andra stycket socialhjälpslagen (motsvarande gemensam anstalt enligt 31 § andra stycket fattigvårdslagen);
- 2) kommunalförbund om gemensamt ålderdomshem;
- 3) avtal om gemensamt ålderdomshem.

Vad angår gemensamt ålderdomshem enligt 1) ovan skiljer sig denna form av samverkan icke nämnvärt från kommunalförbundsformen. Som nämnts äro bestämmelserna härom i sak oförändrade överförda från fattigvårdslagen till socialhjälpslagen. Anledningen till att bestämmelserna upptogos i fattigvårdslagen torde vara, att denna lag tillkom, innan samverkan genom kommunalförbund blivit i lag reglerad. I svaren på kommitténs enkät rörande interkommunal samverkan mellan primärkommuner redovisades endast fyra sådana gemensamma anstalter, varav två uppgåvos vara under avveckling. Bestämmelserna i 31 § andra stycket fattigvårdslagen och 18 § andra stycket socialhjälpslagen äro därför att betrakta som förlegade. Förslag om upphävande av 18 § andra stycket socialhjälpslagen föreligger redan. I betänkande SOU 1956: 1 har nämligen 1952 års åldringsvårdsutredning föreslagit, att bestämmelserna i socialhjälpslagen om ålderdomshem, däribland 18 §, skola utbrytas till en särskild lag om ålderdomshem, och i förslaget till sistnämnda lag har beträffande gemensamt ålderdomshem endast intagits en bestämmelse av innehåll, att två eller flera kommuner må genom avtal eller annorledes gemensamt anordna och driva ålderdomshem.

Praktiskt taget står därför, då det gäller samarbete mellan kommuner i fråga om ålderdomshem, valet mellan kommunalförbund och avtal.

Före nya kommunindelningen funnos i landet 196 kommunalförbund för fattigvård. Efter den nya indelningens genomförande ha flertalet av dem upplösts. I svaren å ovannämnda enkät redovisades endast 25 sådana förbund. Beträffande 4 av dem uppgavs upplösning vara aktuell.

I samma enkät redovisades 73 avtal rörande fattigvården, därav 35 där båda parter ha ålderdomshem men ena kommunen åtagit sig att å sitt ålderdomshem mottaga vissa vårdbehövande från den andra kommunen, 35 där den ena parten saknar ålderdomshem och inackorderar sina vårdbehövande å den andra partens ålderdomshem, 2 där parterna ha gemensamt ålderdomshem och för skötseln av detsamma bildat i det ena fallet bolag och



i det andra fallet förening samt 1 där parterna ha gemensamt ålderdomshem och för skötseln av detsamma tillsatt ett särskilt förvaltningsorgan.

I socialvårdskommitténs betänkande SOU 1946: 52 med förslag angående ålderdomshem m. m. uttalades beträffande den samverkan mellan kommuner, som kunde behövas för lösande av ålderdomshemsfrågan, att denna samverkan borde komma till stånd i form av kommunalförbund mellan de berörda kommunerna och icke genom avtal. Socialvårdskommittén anförde härom (sid. 82, 83 i betänkandet):

»Skyldighet bör föreskrivas för kommun att på egen hand eller enligt lagen om kommunalförbund gemensamt med en eller flera andra kommuner ha ålderdomshem. Däremot bör kommun icke ha möjlighet att som nu är fallet fritagas från sin skyldighet att ha ålderdomshem, om den har avtal med annan kommun om dispositionsrätt över vissa platser. Sistnämnda medgivande försvårar genomförandet av mindre kommuners gruppering i kommunalförbund av lämplig storlek. — — — Om exempelvis tre kommuner lämpligen borde bilda dylikt förbund men en av dem i stället skaffar sig dispositionsrätt till visst antal platser på en fjärde kommuns hem och de två övriga därför gemensamt bygga ett hem endast för egna behov, uppstår kanske senare den situationen, att den tredje kommunens inackorderingsavtal blir uppsagt, och den kan då stå utan möjlighet att lösa ålderdomshemsfrågan på rimligt sätt. Kommun bör därför alltid vara skyldig att ha ålderdomshem antingen på egen hand eller genom samverkan med annan kommun eller andra kommuner i kommunalförbund.»

Beträffande kommunalförbund förordade socialvårdskommittén, att i fall där kommunerna ej själva kunde nå överenskommelse om bildande av sådant förbund och man därför kunde riskera att någon kommun ej skulle kunna erhålla en tillfredsställande lösning av sin ålderdomshemsfråga, frågan därom skulle avgöras av Kungl. Maj:t, som skulle erhålla befogenhet att mot kommuns bestridande förordna om bildande av kommunalförbund.

I ett stort antal yttranden över betänkandet restes invändningar mot förslaget att Kungl. Maj:t skulle tillerkännas befogenhet att tvångsvis förordna om bildande av kommunalförbund för ålderdomshem.

I propositionen i ämnet (1947: 243) anförde departementschefen (sid. 50 f) i fråga om inackordering av en kommuns åldringar å annan kommuns ålderdomshem, att denna ordning, som ofta medfört att en åldring kommit att inackorderas avlägset från hemorten, efter hand borde avvecklas. Detta borde emellertid ej hindra, att avtal träffades med grannkommun om inackordering av pensionär, som själv vore villig att inackordera sig på grannkommunens ålderdomshem. — Beträffande förslaget att Kungl. Maj:t skulle tilläggas befogenhet att tvångsvis förordna om bildande av kommunalförbund anförde departementschefen (sid. 51), att han funne kommitténs förslag i detta avseende böra upptagas till övervägande, men att han ansåge sig icke i detta sammanhang böra föreslå ändring i gällande lag om kommunalförbund.



I lagen om socialhjälp ha nu berörda frågor om kommunal samverkan i avseende å ålderdomshem icke närmare reglerats utan blevo i avbidan på resultatet av då pågående utredning (1952 års åldringsvårdsutredning) de nuvarande reglerna i fattigvårdslagen om ålderdomshem och andra anstalter efter en huvudsakligen formell översyn överförda till socialhjäpplagen.

Enligt kommunalförbundskommitténs mening bör det kommunala samarbete, som erfordras för anläggning och drift av ett för två eller flera kommuner gemensamt ålderdomshem, väl kunna äga rum i avtalets form. I flertalet fall synes bildande av kommunalförbund, särskilt med den organisation som förbunden enligt kommitténs förslag skola få, komma att bliva en onödigt tungrodd anordning för detta ändamål. Socialvårdskommittén anförde som skäl mot avtal mellan kommuner om gemensamt ålderdomshem, att förekomsten av sådana avtal skulle kunna försvåra genomförandet av mindre kommuners gruppering i ålderdomshemsförbund av lämplig storlek. Detta uttalande gjordes före den nya kommunindelningen. Numera ha kommunerna i riket sådan storlek, att behovet av kommunalt samarbete i avseende å ålderdomshem högst väsentligt reducerats. Ett relativt betydande samarbetsbehov läser dock alltjämt kvarstå. Det må erinras, att åldringsvårdsutredningen i sitt betänkande SOU 1956: 1 uttalade, att en ur vård- och driftssynpunkt rationell utbyggnad av ålderdomshemsvården förutsatte ett omfattande samarbete över kommungränserna. Då emellertid ålderdomshemmen anses icke böra vara alltför stora, torde det med hänsyn till den folkmängd, som kommunerna nu i allmänhet ha, icke kunna bliva fråga om att ett större antal kommuner skola sammansluta sig om gemensamt ålderdomshem. Till följd härav föreligger efter den nya kommunindelningens genomförande icke längre något behov av en gruppering av rikets kommuner i samarbetsområden beträffande ålderdomshem. Det av socialvårdskommittén anförda skälet mot avtal om samverkan i fråga om ålderdomshem kan därför sägas numera ha väsentligen förlorat sin giltighet. Den i propositionen 1947: 243 framförda synpunkten, att en åldring helst icke bör inackorderas å ett avlägset från hemorten beläget ålderdomshem, synes icke utgöra ett ståndpunktstagande i fråga om valet mellan avtal och kommunalförbund, ty för den inackorderade blir läget i detta avseende givetvis det samma vare sig samarbetet mellan kommunerna grundar sig på avtal eller kommunalförbund eller i det förra fallet, vare sig ålderdomshemmet drives av den ena kommunen för den andras räkning eller i kommunernas gemensamma regi. Med det i propositionen gjorda uttalandet torde endast ha avsetts att understryka, att, i de fall då kommun saknar eget ålderdomshem, dess åldringar böra intagas å ålderdomshem i en närbelägen kommun och icke i en avlägset från hemorten belägen kommun. Med hänsyn till det anförda förordar kommunalförbundskommittén, att samverkan mellan kommuner i fråga om ålderdomshem i allmänhet skall ske genom civilrättsligt



avtal och att kommunalförbund för detta ändamål endast i undantagsfall skall ingås.

Socialvårdskommitténs förslag, att Kungl. Maj:t skulle ges befogenhet att mot kommuns bestridande förordna om bildande av kommunalförbund för ålderdomshem, vilket förslag departementschefen fann böra upptagas till övervägande, torde — liksom uttalandet mot avtal mellan kommuner om gemensamt ålderdomshem — få ses mot bakgrunden av det stora antal småkommuner, som fanns vid tiden för betänkandets avgivande. I den då rådande situationen hade socialvårdskommittén att räkna med att ett mycket stort antal kommuner skulle sakna möjlighet att på egen hand lösa sin ålderdomshemsfråga, och att följaktligen samverkan mellan kommuner för detta ändamål skulle bli nödvändig i stor utsträckning. Från dessa utgångspunkter var det naturligt att tänka sig att det skulle kunna bli behövt att tillgripa tvång för genomförande av mindre kommuners gruppering i kommunalförbund av lämplig storlek. Sedan det stora flertalet småkommuner försvunnit efter den nya kommunindelningens genomförande, föreligger enligt kommunalförbundskommitténs mening ej längre något påtagligt behov att tvinga kommuner att ingå kommunalförbund för ålderdomshem. Sådan tvångsmöjlighet bör därför icke heller införas.

Vad angår åldringsvården läser bildande av kommunalförbund vara aktuellt endast i avseende å ålderdomshem. Visserligen förekommer i kungörelsen den 22 juni 1939 om statsbidrag till anordnande av pensionärshem (senaste lydelsen enligt kungörelsen den 5 juni 1953, nr 489) en bestämmelse, att vad enligt kungörelsen gäller kommun skall äga motsvarande tillämpning beträffande kommunalförbund, men efter den nya kommunindelningen torde det knappast bli aktuellt att bilda kommunalförbund för anordnande av pensionärshem.

I fråga om vården av kroniskt sjuka må erinras, att huvudmannaskapet för denna vård från och med år 1952 ålagts landstingskommunerna. Detta skedde genom lagen den 30 mars 1951 om ändring i lagen den 20 december 1940 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus. I propositionen i ämnet framhöll departementschefen (1951: 20 sid. 19 f), att en nödvändig förutsättning för och ett led i den reform av ålderdomshemsvården, vars grunder godkändes av 1947 års riksdag, vore att ålderdomshemmen befriades från de olika kategorier av sjuka personer, som utgjorde en betydande del av deras klientel, och att bland dessa sjuka ett stort antal kunde hänföras till de kroniskt sjuka. Kronikervården i landstingens regi vore ännu icke utbyggd i den utsträckning som statsbidragssystemet förutsatte, och det vore icke uteslutet att frånvaron av en i lag fastslagen skyldighet att ombesörja anstaltsvården även för kroniskt sjuka medverkat till vissa landstings bristande intresse för denna vårdgren och medfört att på en del håll primärkommunernas framställningar om att landstinget skulle bereda de på ålderdomshemmen vårdade kroniskt sjuka vård på särskilda anstalter till-



bakavisats. Numera åligger det alltså landstingskommunerna och städerna utanför landsting att ombesörja anstaltsvård för de kroniskt kroppssjuka i samma omfattning som för övriga sjuka, d. v. s. i den mån icke annan dragger försorg om sådan vård. Med hänsyn härtill lärer något större behov av samarbete mellan primärkommuner för vård av kroniskt sjuka icke kunna anses föreligga eller vara att förvänta.

Beträffande övriga delar av socialvården kan behov av kommunal samverkan genom kommunalförbund knappast antagas föreligga. På de områden, där samverkan mellan kommuner kan tänkas behöfelig, t. ex. i fråga om arbetsterapeuter, kan behovet därav lämpligast tillgodoses genom avtal.

## Övriga kommunala förvaltningsområden

### *Regionplanering*

Regionplan avser enligt 126 § byggnadslagen gemensam planläggning i ett eller flera hänseenden för två eller flera kommuner eller tätare befolkade samhällen beträffande grunddragen för markens användning, såsom i fråga om viktigare trafikleder, flygplats, områden för tätbebyggelse och områden för friluftsliv samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Om upprättande av regionplan förordnar Kungl. Maj:t. Där sådant förordnande meddelats, skola jämlikt 128 § byggnadslagen de kommuner och samhällen, som beröras av planen, bilda regionplaneförbund för handläggning av frågor rörande planen. Beträffande sådant förbund skall, med vissa i byggnadslagen angivna avvikelser, lagen om kommunalförbund äga tillämpning. Dessa avvikelser äro — förutom att förordnande om förbundets bildande meddelas av Kungl. Maj:t i stället för av länsstyrelsen samt att vederbörande kommuner och samhällen tvångsvis kunna åläggas att ingå som medlemmar i förbundet — följande. En ledamot av förbundsdirektionen, tillika ordförande, jämte suppleant för honom utses av Kungl. Maj:t. Kunna förbundsmedlemmarna icke enas om förbundsordning eller ändring av denna, skall länsstyrelsen besluta därom. Kan regionplan beröra kommuner eller samhällen inom två eller flera län, må Kungl. Maj:t bestämma, att länsstyrelsen i ett av länen skall taga den befattning med planens upprättande och övriga med densamma sammanhängande frågor som ankommer på länsstyrelse. Sedan förbundsdirektionen uppgjort förslag till regionplan, skall denna, efter det förbundsmedlemmarna erhållit tillfälle att yttra sig över förslaget, fastställas av Kungl. Maj:t, som därvid äger göra den avvikelse från förslaget, som betingas av eventuell avvikande mening inom direktionen eller erinran från förbundsmedlem. Detsamma gäller i fråga om ändring av regionplan. Kostnaderna för upprättande eller ändring av regionplan samt för förbundets verksamhet i övrigt skola intill dess planen fastställts, förskjutas av förbundsmedlemmarna eller av statsmedel enligt vad Kungl. Maj:t bestämmer. Den slutliga fördelningen av kostnaderna,



i den mån statsbidrag ej lämnas, skall ske med hänsyn till den nytta varje medlem befinnes ha av planen. Grunderna för kostnadsfördelningen, i regel skatteunderlaget, bestämmas av Kungl. Maj:t, sedan planen eller ändring därav fastställts. Om förbundsdirection underlåter att vidtaga erforderliga åtgärder för upprättande av regionplan, må Kungl. Maj:t förelägga directionen viss tid, inom vilken sådan plan skall ha underställts Kungl. Maj:ts prövning, samt, om directionen icke ställer sig föreläggandet till efterrättelse, låta på förbundets bekostnad upprätta planen. Motsvarande gäller i fråga om ändring av regionplan.

Hittills har Kungl. Maj:t i åtta fall meddelat förordnande om bildande av regionplaneförbund, varav de två största äro Stockholmstraktens regionplaneförbund med Stockholms stad jämte 46 kommuner i Stockholms län samt regionplaneförbundet för Göteborg med omgivningar med 32 kommuner i tre län. De övriga sex förbunden omfatta respektive 18, 9, 7, 6 och 2 kommuner samt 1 kommun och 2 municipalsamhällen.<sup>1</sup>

Den nuvarande organisationsformen för regionplaneinstitutet — regionplaneförbund i nära anslutning till kommunalförbund — angavs vid lagstiftningens tillkomst av departementschefen såsom ett provisorium (jfr prop. 1947: 131, sid. 99). Mot stadsplaneutredningens förslag i denna del hade under remissbehandlingen riktats åtskilliga anmärkningar. I samband därmed hade förordats, att den organisatoriska frågan i stället skulle lösas genom tillskapande av en specialkommun för ändamålet. Enligt departementschefen kunde åtskilliga skäl anföras för en annan organisationsform än den av stadsplaneutredningen föreslagna. Då frågan om bildande av särskilda specialkommuner för regionplanering icke borde prövas förrän 1944 års kommitté för kommunal samverkan framlagt sitt betänkande, ansåg departementschefen likväl övervägande skäl tala för att frågan om organisationsformen tills vidare löstes i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplaneutredningens förslag. Han förutsatte, att detta spörsmål skulle upptagas till förnyat övervägande i samband med prövningen av kommitténs blivande förslag. Kommittén avgav samma år betänkande angående lag om regionkommuner m. m. (SOU 1947: 30), däri bl. a. föreslogs bestämmelser av innehåll, att Konungen skulle äga förordna om bildande av regionkommun med uppgift att upprätta regionplan för det i kommunen ingående området ävensom att verka för regionplanens genomförande och handhava därmed sammanhängande, för kommunerna inom regionen gemensamma frågor. Kommitténs förslag har emellertid icke föranlett någon Kungl. Maj:ts proposition i ämnet.

För regionplaneförbund med endast ett fåtal förbundsmedlemmar torde det icke möta större svårigheter att arbeta i former, som i huvudsak överensstämma med kommunalförbundets. Däremot kan det uppenbarligen

<sup>1</sup> Därjämte förekommer viss regional planering inom Örebro län dock utan att något Kungl. Maj:ts beslut om bildande av regionplaneförbund meddelats.



icke vara ändamålsenligt att utnyttja en sådan organisationsform för regionplaneförbund med ett avsevärt antal förbundsmedlemmar. En kommunalförbundsdrag, som skulle kunna bereda lämpliga former för samverkan mellan så stort antal kommuner, som regionplaneinstitutet stundom påfordrar, torde knappast kunna utformas så, att den samtidigt blir ett smidigt instrument för det samarbete, varav behov föreligger på övriga områden av den kommunala verksamheten. Härtill kommer, att det från stadsplanerarehåll framförts önskemål, att regionplaneinstitutet skall kompletteras med regler för regionplanens genomförande. Härigenom skulle ett regionplaneförbund kunna erhålla uppgifter, som äro väsentligt mera omfattande, än vad nu är fallet. Om en dylik reform skulle genomföras, lärer det bliva ännu mera påkallat än för närvarande att söka finna en annan organisationsform för regionplaneinstitutet än regionplaneförbundet. Det torde därför icke vara ändamålsenligt att utarbete en ny kommunalförbundsdrag med hänsyn tagen till det föreliggande eller framdeles eventuellt utökade behovet av samarbete å regionplaneringens område.

#### *Vatten- och avloppsanläggningar*

Genom den ökade tätortsbildningen har behovet att förse även landskommunerna med vatten- och avloppsanläggningar alltmer aktualiserats. Dylika anläggningar måste givetvis planeras och utföras med hänsyn till de särskilda förhållandena i orten, såsom belägenheten av lämpliga vattentäkter och recipienter för avloppsvatten, lutningsförhållanden o. dyl. Det ligger då i öppen dag, att dessa anläggningar ofta komma att sträcka sig över kommungränserna in på angränsande kommuners områden. Vidare äro anläggningar av detta slag i allmänhet så dyrbara företag, att till varandra gränsande kommuner, som ha behov av anordningar för vatten och avlopp, om möjligt böra utnyttja gemensamma anläggningar. På detta område föreligger därför ett behov av kommunalt samarbete, vilket kan förväntas bliva större, allteftersom nya tätorter uppstå och den sanitära upprustningen av redan befintliga tätorter fortskrider.

I 8 kap. vattenlagen, som är rubricerat Om avloppsvatten, finnas vissa regler för avloppsanläggningar, gemensamma för två eller flera kommuner. Sålunda stadgas i 9 §, att där ledning, som skall byggas för ett samhälle, lämpligen kan inrättas för avledande av jämväl annat samhälles kloakvatten, ledningen så skall byggas, där det från sistnämnda samhälle påfordras. Finnes å andra sidan kloakledning, som ett samhälle vill anlägga, med väsentlig fördel kunna användas för avledande av kloakvatten jämväl från annat samhälle, som är i behov av sådan ledning, skall enligt samma lagrum sistnämnda samhälle taga del i ledningens anläggande, där ej särskilda omständigheter föranleda, att med frågan om dess deltagande i företaget skäligan bör anstå. I fråga om rätt och plikt för samhälle att ansluta till redan



befintlig anläggning för annat samhälle gälla med vissa avvikelser i huvudsak enahanda regler (11 §). Nu återgivna bestämmelser om avloppsföretag äga ej tillämpning beträffande avledande i ett samhälle av kloakvatten från byggnader, tomter, gator eller andra platser inom det ifrågavarande samhället (17 §). Beträffande ledningar för såväl avledande av kloakvatten som torrläggning gälla i huvudsak samma bestämmelser som för ledningar för enbart kloakvatten (18 §). Även för reningsanläggning för kloakvatten samt för avledande av industriellt avloppsvatten skola bestämmelserna om kloakledning i tillämpliga delar lända till efterrättelse (25 och 33 §§). I fråga om utförandet och skötseln av ett företag, som är gemensamt för ett eller flera samhällen stadgas i 46 §, att det samhälle, som finnes bäst lämpat därför, skall åläggas att, mot ersättning för den del av företagets utgifter, som skall åvila den eller de övriga deltagarna, handha företagets angelägenheter; dock må företaget, om det befinnes lämpligt, uppdelas så, att dess angelägenheter i visst hänseende skola handhas av ett samhälle och i annat hänseende av annat samhälle.

Vattenlagen föreskriver alltså i fråga om de gemensamma företag rörande avloppsvatten, som regleras i lagen, att ett sådant företag skall utföras och skötas av en av de berörda kommunerna eller till olika delar av olika kommuner. Utförande och drift av ett avloppsföretag i kommunernas gemensamma regi omnämnes icke i lagen. Lagen den 3 juni 1955 om allmänna vatten- och avloppsanläggningar innehåller emellertid i 5 § första stycket 2 punkten ett stadgande rörande gemenskap mellan kommuner i avseende å sådana anläggningar. Stadgandet innebär att länsstyrelsen äger på yrkande av annan kommun ålägga kommun, som driver vatten- och avloppsanläggning, att i sitt verksamhetsområde intaga bebyggelse inom den förstnämnda kommunen, om vattenförsörjning och avlopp där ej kan med större fördel ordnas på annat sätt. Givet är emellertid, att två eller flera kommuner kunna enas om att gemensamt anlägga och driva ett vatten- och avloppsföretag. I svaren å kommitténs enkät rörande interkommunal samverkan redovisades sex kommunalförbund för dessa ändamål, därav 5 vattenledningsföretag och ett företag för reningsverk. I samma svar redovisades 40 avtal för vatten- och/eller avloppsfrågor, därav 17 där parterna var för sig handha angelägenheten men under utövande av visst samarbete, 22 där en av parterna handhar angelägenheten men för den eller de övrigas räkning och 1 där parterna gemensamt handha angelägenheten i form av bolag.

I flertalet fall torde det samarbete mellan kommuner, som erfordras i avseende å vatten- och avloppsanläggningar, bäst regleras genom avtal. Endast då det är fråga om särskilt kostnadskrävande företag eller då företaget är gemensamt för fler än två kommuner synes kommunalförbund vara att föredraga framför avtal.



### *Gemensam tjänsteman.*

För den kommunala verksamheten på plan- och byggnadsväsendets område behöva kommunerna ha tillgång till tekniskt utbildade tjänstemän. Många tätorter äro emellertid icke så stora, att vederbörande kommun kan bereda en sådan tjänsteman full sysselsättning. Det förekommer därför, att två eller flera kommuner förena sig om att gemensamt anställa en tekniskt utbildad person.

I kommitténs enkät rörande interkommunal samverkan redovisades 4 kommunalförbund och 24 avtal om gemensamma tekniska tjänstemän. Av kommunalförbunden avsågo 3 distriktsarkitekt och 1 byggnadstekniker. Utav avtalen gällde 18 stads- eller distriktsarkitekt, 3 byggnadskonsulent, 1 kommunalingenjör och 2 mätningstekniker. — I många län ha ett antal kommuner i länet slutit sig samman och i form av ekonomisk förening upprättat arkitektkontor med större eller mindre personal.

Det synes kommittén, att då det gäller kommunalt samarbete i avseende å dylika tekniska tjänstemän ett avtal är att föredraga framför ett kommunalförbund. Är det fråga om två eller endast ett fåtal kommuner, kan samarbetet lämpligen ordnas så, att en av kommunerna anställer tjänstemannen och sålunda blir hans huvudman samt därvid i hans anställningsvillkor upptager skyldighet för honom att i viss utsträckning biträda den eller de andra kommunerna, vilka härför få utge ersättning till den kommun, som anställt honom. Avser samarbetet ett flertal kommuner, kan det däremot vara lämpligare, att avtalet ingås i den formen, att kommunerna bilda en ekonomisk förening för anställande av en eller flera tjänstemän.

### *Gemensam fastighet*

Ett annat område av den kommunala verksamheten, där samverkan mellan kommuner ansetts erforderlig, är anordnande av arrestlokaler. I kommitténs enkät rörande interkommunal samverkan redovisades sålunda 46 fall av gemensam arrestlokal, därav 2 i form av kommunalförbund och 44 i form av avtal. De flesta avtalen, 39 stycken, voro av den typen, att en eller flera kommuner utnyttjade annan kommuns arrestlokal. Behovet av kommunal samverkan för gemensam arrestlokal torde komma att minska, allteftersom en förstoring av polisdistrikten till att omfatta hela landsfiskalsdistrikt genomföres.

Givetvis kan det även på andra områden visa sig lämpligt, att flera kommuner förena sig om en gemensam fastighet. I nämnda enkät redovisades sålunda 17 fall av gemenskap rörande provinsialläkarbostad, därav 4 i form av kommunalförbund och 13 i form av avtal. Ytterligare 6 fall av gemenskap i avseende å fastighet redovisades, samtliga i form av kommunalförbund, nämligen 1 rörande apoteksbyggnad, 1 rörande kommunal förvaltningsbyggnad och 4 rörande annan fastighetsförvaltning.

Ett annat område för kommunal samverkan i form av gemenskap i avseende å fastighet är anskaffning och underhåll av samlingslokaler. I enkäten redovisades visserligen icke någon sådan gemenskap, men för framtiden torde kunna antagas, att kommunal samverkan i avseende å samlingslokaler skall komma till stånd i viss utsträckning.

Då det är fråga om gemenskap i avseende å fastighet, torde det i allmänhet endast vara ett fåtal kommuner, som taga del däri. På grund härav och med hänsyn till arten av gemenskapen synes kommunalförbund här vara en onödigt tungrodd verksamhetsform; den smidigare avtalsformen torde vara att föredraga för sådant ändamål.

### *Övriga ändamål*

Av de kommunalförbund, som i övrigt redovisades i enkäten avsågo 3 yrkesskolor, 3 barnkolonier, 2 social hemhjälp, 2 renhållning, 1 läroverk, 1 trafikföretag, 1 skoltandvård och 1 kronikerhem.

Dessa övriga ändamål äro sålunda sparsamt företrädde och vissa av dem äro av det slag, att samarbetet med fördel skulle kunna äga rum genom avtal i stället för genom kommunalförbund. På grund härav synes vid utarbetande av en ny kommunalförbundslag särskild hänsyn icke behöva tagas det behov av kommunalt samarbete, som förefinnes på dessa områden.



## 7 kap. Specialkommuner

Någon allmänt vedertagen definition av begreppet kommun finnes icke. Härav följer, att någon bestämd distinktion mellan begreppen kommun och kommunalförbund icke gjorts. Till belysning härav må först anföras några exempel på hur olika författare beskrivit begreppet kommun.

I den av professorn Halvar S. Sundberg år 1955 utgivna »Allmän förvaltningsrätt» heter det (sid. 26):

»Ett annat förvaltningsrättsligt subjekt är kommunen. Kommunen är en sammanslutning, vars faktiska grund är den av samboendet på ett område ('grannelaget') beroende faktiska intressegemenskapen mellan dess medlemmar. Denna sammanslutning är av staten erkänd (municipalförordnande, köpingsbrev, stadsprivilegier, jfr LKI § 2); såsom erkänd bygger den på tvångsanslutning och äger beskattningsmakt samt har en av staten erkänd organisation. Liksom staten har kommunen ett territorium, över vilket den utövar sin offentligrättsliga makt, exempelvis giver kommunala förordningar. Kommunen har sina enskilda angelägenheter, vilka äro av ekonomisk natur, och den handhar därjämte genom sina organ på grund av särskilda författningar en självförvaltning av sådan omfattning, att denna särskilt i mindre kommuner bildar den dominerande delen av den kommunala verksamheten.»

I John Olssons och Fritz Kaijzers kommunallagskommentar, uppl. 1954, beskrives, i enlighet med uttalande av Herlitz i Förvaltningsrättsliga föreläsningar II, begreppet kommun sålunda (sid. 9):

»Kommunen är en juridisk person, utrustad med såväl rättskapacitet som rätts-handlingsförmåga. Kommunen är vidare lokalt bestämd; till varje kommun är med andra ord ett visst område knutet. Ett tredje moment hos kommunen är dess egenskap av personsammanslutning; kommunen har medlemmar. Medlemskapet uppkommer omedelbart på grund av lag.»

Kommunala nybildningskommittén uttalade (bet. sid. 326), att kommunalförbundet, sådant kommittén avsett detsamma — alltså bl. a. att det skulle utgöra en frivillig sammanslutning med begränsad skyldighet för förbundsmedlemmarna att bidra till kostnaderna för förbundets verksamhet — vore att anse »såsom en specialkommun, således såsom en kommunal enhet med självständig ställning gentemot såväl de till förbundet hörande kommunerna som tredje man».

1944 års kommitté för kommunal samverkan ansåg däremot icke det nuvarande kommunalförbundet vara en kommunbildning. Detta framgår



indirekt av följande uttalande i dess betänkande med förslag till regionkommuner m. m. (SOU 1947: 30, sid. 74):

»Ett kommunalförbund med rätt att pålägga sina medlemmar obegränsade utgifter skulle — — — 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 — — —. Tvångsregleringen för alltså över från samverkan genom fri överenskommelse till *samverkan i kommunform*.»

Kommunalförbundskommittén anser för sin del, att ett av de konstitutiva dragen för en kommun är, att samfälligheten i fråga äger direkt beskattningsrätt. Även om ett kommunalförbund bildades genom tvång och åt detsamma gäves rätt att pålägga förbundsmedlemmarna obegränsade utgifter — vilket, väl att märka, icke är detsamma som att ge förbundet beskattningsrätt — skulle ett sådant förbund enligt kommitténs mening likväl icke bli att betrakta som en kommunbildning.

När kommittén i det följande använder ordet specialkommun, avses därmed en med egen beskattningsrätt utrustad samfällighet. Exempel på sådan är den kyrkliga samfälligheten och tingslaget.

Om en för två eller flera kommuner gemensam förvaltningsuppgift överflyttas på en specialkommun, förlora primärkommunerna allt direkt inflytande på denna uppgift. Endast indirekt kunna de få ett visst inflytande på uppgiften, nämligen om ledamöterna av specialkommunens beslutande organ väljas av de primärkommunala organen. Ledamöterna i det specialkommunala organet skulle då bli att betrakta som ombud för primärkommunerna. Primärkommunernas inflytande på en uppgift, som uppdrages åt en specialkommun, kan alltså endast bli ytterst ringa. Då det givetvis icke kan ifrågakomma att tillskapa specialkommuner för annat än betydelsefulla kommunala uppgifter, skulle bildande av dylika kommuner innebära en stark splittring av den kommunala förvaltningen. Den allvarligaste konsekvensen härav är, att var och en av primärkommunerna skulle komma att sakna nödig överblick över sin finanshushållning, varigenom svårighet skulle uppstå att i ekonomiskt hänseende samordna de olika kommunala förvaltningsuppgifterna. På grund av det anförda anser kommittén, att utvägen att bilda specialkommuner för att åstadkomma nödig samverkan mellan kommuner icke bör tillgripas, såvida mindre genomgripande samarbetsformer skulle visa sig vara tillfyllest för ändamålet.

Kommittén har vid en genomgång av behovet av samarbete på olika förvaltningsområden icke funnit något område, där icke erforderlig kommunal samverkan bör kunna åstadkommas i annan form än genom specialkommun. På grund härav har kommittén funnit sig icke böra framlägga något förslag om bildande av sådana kommuner.



## 8 kap. Kommunalförbund

De främsta orsakerna till att kommunalförbundsinstitutet i sin nuvarande utformning icke tillvunnit sig det förtroende, som man vid lagstiftningens tillkomst räknat med, torde kunna sammanfattas i följande tre punkter, nämligen att de till ett förbund hörande kommunerna ha ett ringa inflytande på förbundets verksamhet, att denna verksamhet icke är understad samma offentlighetskontroll som annan kommunal verksamhet samt att förbunden äro organiserade på ett sätt som mer än nödvändigt avviker från den vanliga kommunala organisationen.

Vid utformande av ett nytt kommunalförbundsinstitut gäller det alltså att i möjligaste mån söka undanröja nyssnämnda olägenheter. Kommittén går först in på frågorna om kommunernas inflytande på förbundsverksamheten och om förbundens organisation. På grund av det nära samband, som råder mellan dessa båda frågor, behandlas de i ett sammanhang.

### **Medlemmarnas inflytande på verksamheten. Förbundens organisation**

Förbundsdirektionen äger beslutanderätt i ungefär samma omfattning som en kommuns fullmäktige men fungerar därjämte som förbundets verkställande och förvaltande organ. För all övrig kommunal förvaltning är en dylik anordning främmande. Boskillnad mellan beslutanderätt, å ena, samt verkställighet och förvaltning, å andra sidan, är något för den kommunala förvaltningen väsentligt. Principen om en sådan maktfördelning torde icke böra frångås utan tvingande skäl. Från denna synpunkt är det därför önskvärdt, att även i fråga om kommunalförbunden den beslutande funktionen samt den verkställande och förvaltande verksamheten uppdragas åt skilda organ.

Medlemskommunernas direkta inflytande på förbundets verksamhet inskränker sig regelmässigt till rätten och skyldigheten att utse ledamöter i direktionen och revisorer för granskning av direktionens förvaltning samt att besluta om ansvarsfrihet för direktionen. Den kommunala verksamhet, som uppdragits åt ett kommunalförbund, undandrages sålunda nästan helt medlemmarnas omedelbara inflytande. Den allvarligaste konsekvensen härav är, att den nödiga överblicken av finanshushållningen inom vederbörande kommuner försvåras. Nu nämnda olägenhet blir större ju mera betydelsefull och kostnadskrävande ett kommunalförbunds arbetsuppgift är

och ju flera uppgifter inom en och samma kommun, som anförtros åt kommunalförbund.

Ett medel att öka medlemskommunernas inflytande på ett kommunalförbunds verksamhet är att väsentligt utöka antalet ledamöter i förbundets beslutande organ. Härigenom möjliggöres för de flesta medlemskommuner att utse så många ledamöter, att skilda åsiktsriktningar inom respektive kommuner kunna bli representerade i det beslutande organet. Rent teoretiskt skulle detta resultat kunna uppnås även med nuvarande lagstiftning, eftersom det i kommunalförbundslagen icke finnes någon bestämmelse om begränsning av antalet ledamöter i direktionen. Emellertid har detta i praktiken stött på svårigheter med hänsyn till att direktionen är icke blott ett beslutande utan även ett verkställande och förvaltande organ. Om ett organ av det senare slaget skall kunna smidigt fullgöra sina uppgifter, kan det ej gärna bestå av så många ledamöter som skulle krävas, för att det skulle inom sig kunna hysa representanter för olika åsiktsriktningar inom två eller flera kommuner. Möjligheten att i kommunalförbund utse nämnd, sysselman eller annan befattningshavare för verkställighet och förvaltning synes icke nämnvärt förringa betydelsen av det nu sagda. En annan väg att nå detta mål bör alltså sökas.

Ovan har uttalats önskemål om en uppdelning av kommunalförbundens beslutande samt verkställande och förvaltande verksamhet på olika organ. Om en sådan reform genomföres, öppnas samtidigt möjlighet att giva medlemskommunerna en fyllig representation i kommunalförbunden utan att därför förvaltningen skall behöva göras alltför tungrodd. Antalet ledamöter i det beslutande organet kan då göras förhållandevis stort, medan storleken av det verkställande och förvaltande organet anpassas efter vad förhållandena kräva. Även utökning av antalet ledamöter i det beslutande organet kan medföra en viss tungroddhet, men denna olägenhet lär icke bli särskilt betydande, enär det beslutande organet icke behöver sammanträda mer än ett fåtal gånger varje år. I vart fall synas de fördelar, som skulle vinnas genom en dylik reform av kommunalförbundens organisation, vara så stora, att nu nämnda olägenhet icke bör tillmätas avgörande betydelse.

Under åberopande av det anförda föreslår kommittén, att i ett kommunalförbund skall, liksom i en kommun, finnas dels ett beslutande organ, lämpligen kallat *förbundsfullmäktige*, dels ock ett verkställande och förvaltande organ, *förbundsstyrelsen*.

En fråga, som inställer sig i samband med införande av förbundsfullmäktige, är huruvida en suppleantinstitution bör inrättas. Med hänsyn till den likformighet mellan kommunallagen och en blivande lag om kommunalförbund, som är önskvärd, utgör den omständigheten att suppleanter ej utses för kommunernas fullmäktige i och för sig ett vägande skäl mot att så skulle ske beträffande förbundsfullmäktige. Vidare bör givetvis kommunalförbundens organisation icke göras mer tungrodd, än vad som kan anses



direkt påkallat av omständigheterna. Emellertid synas i fråga om kommunalförbund kunna anföras vissa särskilda skäl för utseende av suppleanter, som icke äro för handen i avseende å kommuner. Sålunda kan göras gällande, att fullmäktige i kommunalförbund komma att i högre grad få lokalt betonade intressen att bevaka än fullmäktige i kommunerna ha. Därjämte kan det, såsom framgår av vad kommittén nedan anför, i förbund med relativt många medlemmar komma att inträffa, att en medlemskommun endast får en representant i förbundsfullmäktige; vid laga förfall för honom skulle vederbörande kommun bliva utan representant i fullmäktige, om suppleant för honom icke funnes. Men oavsett den betydelse dessa skäl för en suppleantinstitution må tillmätas, är det dock handhavandet på bästa sätt av den gemensamma angelägenheten, som bör bliva förbundsfullmäktiges främsta uppgift, och icke iakttagandet av respektive medlemskommuners eventuella särintressen. Härtill kommer, att de viktigaste uppgifter, som åvila en förbundsdirection i ett nuvarande förbund, äro förvaltning och verkställighet; dessa uppgifter skola övertagas av förbundsstyrelsen, och för ledamöterna i denna komma suppleanter att finnas. Vid vägande mot varandra av på frågan inverkan omständigheter har kommittén funnit övervägande skäl tala för att suppleanter för förbundsfullmäktige icke skola utses.

Kommittén övergår härefter till frågan om val av ledamöterna i de sålunda föreslagna organen och dessas valbarhet. Beträffande val av förbundsfullmäktige kunde tänkas, att dessa, i analogi med fullmäktige i kommun, skulle utses genom direkta val. Detta skulle bäst stå i överensstämmelse med demokratiska principer. En sådan anordning skulle emellertid bliva alltför vidlyftig och tyngande. Att till dag för allmänna kommunalval förlägga även val av fullmäktige i ett, eventuellt flera, kommunalförbund synes icke böra förekomma med hänsyn till de praktiska svårigheter, som en ökning av antalet val på en och samma valdag medför. Ej heller anser sig kommittén kunna förorda, att val av förbundsfullmäktige skola företagas å annan dag, än då allmänna kommunalval äga rum, när en ökning av antalet valdagar icke blott medför ökat besvär för medborgarna utan även kan leda till att dessas intresse att utöva sin rösträtt slappnar. Härtill kommer, att varje särskilt val medför dryga kostnader för det allmänna till följd av postanstalternas öppethållande på söndag samt även förorsakar kommunerna betydande kostnader och besvär. Fullmäktige i ett kommunalförbund synas därför böra utses genom indirekta val. Med hänsyn till önskvärdheten att bereda kommunerna största möjliga inflytande på kommunalförbundens verksamhet faller det sig naturligt att låta fullmäktige i kommunerna utse fullmäktige i kommunalförbunden. Härigenom vunnas, att fullmäktigskapet i ett kommunalförbund bleve att betrakta som ett slags delegation av maktbefogenheter från fullmäktige i medlemskommunerna. I den nuvarande kommunalförbundslagen finnes intet stadgande, som be-



gränsar den krets, inom vilken ledamöterna i förbundsdirektionen skola utses. För att fullmäktige i kommunalförbunden skola få en så fast förankring som möjligt i medlemskommunerna, synes lämpligt föreskriva, att ledamöterna i förbundsfullmäktige skola utses bland förbundsmedlemmarnas kommunala förtroendemän. En sådan begränsning av valbarhet till fullmäktig i kommunalförbund kan göras mer eller mindre snäv och utformas antingen så, att till förbundsfullmäktig må utses såväl ledamot av medlemskommuns fullmäktige som ledamot av dess styrelse eller övriga nämnder eller så, att valbar skall vara enbart ledamot av något eller några av dessa förvaltningsorgan. Den bästa garantin för att till förbundsfullmäktige skola utses personer, som inta en ledande ställning i medlemskommunerna, torde vinnas, om valbarheten begränsas till ledamöterna i kommunernas fullmäktige. På grund av det anförda föreslår kommittén beträffande förbundsfullmäktige, att dessa skola utses av medlemskommunernas fullmäktige, och att valbarheten inskränkes till ledamöterna av dessa fullmäktige.

Vad därefter angår förbundsstyrelsen böra ledamöterna i denna och dessas suppleanter utses av förbundsfullmäktige. Tänkbart vore att i fråga om valbarhet till ledamot och suppleant i förbundsstyrelsen föreskriva viss begränsning, t. ex. till medlemskommunernas styrelser. Fall kunna emellertid inträffa, där det är lämpligt att i förbundsstyrelse placera personer, som — ehuru de icke tillhöra kommunernas styrelser — visat särskilt intresse för och specialiserat sig på förvaltningsuppgift, som uppdragits åt förbundet. Någon annan begränsning i avseende å valbarheten, är den som följer av kommunallagens motsvarande bestämmelser beträffande kommuns styrelse, synes därför icke böra förekomma.

Enligt gällande bestämmelser må ledamot och suppleant i förbundsdirektion utses i annan ordning än genom val av förbundets medlemmar. Grunden till detta stadgande var enligt kommunala nybildningskommittén (bet. sid. 333), »att det under vissa omständigheter kan anses lämpligt, att ordföranden eller måhända än flera av direktionsledamöterna utses av någon utomstående, väl närmast någon offentlig myndighet». Behovet att utse en neutral ordförande torde i ett kommunalförbund med den föreslagna organisationen vara ganska ringa beträffande förbundsfullmäktige, när dessa icke komma att handha den direkta förvaltningen av den uppgift, som anförtratts förbundet. Skulle en dylik bestämmelse bibehållas, borde den i stället avse förbundsstyrelsens ordförande. Anordningen är emellertid i princip främmande för den kommunala förvaltningen och innebär ett intrång på den kommunala självstyrelsen. Om framdeles på något förvaltningsområde behov skulle uppstå att anlita neutral person som ordförande i kommunalförbund, synes möjlighet därtill böra öppnas genom att — liksom nu gäller beträffande regionplaneförbunden — en bestämmelse därom införes i den lagstiftning, som reglerar det ifrågakvarande



förvaltningsområdet. Med anledning härav anser kommittén, att bestämmelsen om möjlighet att utse ledamot i kommunalförbunds organ i annan ordning än genom val av förbundets medlemmar icke bör överföras till en ny lag om kommunalförbund.

När det gäller antalet fullmäktige i ett kommunalförbund må till en början erinras, att svårigheterna att i lag fastställa vissa regler härför äro vida större än när det gäller antalet fullmäktige i en kommun. I ett kommunalförbund äro de faktorer, som böra få öva inflytande vid bestämmande av fullmäktiges antal, flera, såsom förbundsmedlemmarnas antal, deras folkmängd såväl totalt som för kommunerna inbördes, beskaffenheten av den uppgift som förbundet har att vårda och fördelningen på förbundsmedlemmarna av kostnaderna för förbundets verksamhet. Lägsta antalet medlemskommuner i ett förbund är givetvis två, men för högsta antalet finnes teoretiskt sett ingen gräns. För närvarande är högsta antalet 47 (Stockholmstraktens regionplaneförbund). Vad angår folkmängden kan det ej sällan visa sig önskvärt med ett förhållandevis stort antal fullmäktige i ett förbund med stor folkmängd även om antalet medlemmar är ringa. Vidare kan den omständigheten, att i ett förbund med exempelvis tre medlemskommuner finnes en mycket stor och två medelstora eller små kommuner föranleda, att större antal fullmäktige bör utses än i ett trekommunförbund med enbart små eller medelstora kommuner. Beträffande beskaffenheten av den förbundet anförtrodda uppgiften är det naturligt, att större antal fullmäktige utses t. ex. i ett förbund för skolväsendet än i ett polisdistriktsförbund. Vidkommande slutligen fördelningen av kostnaderna för förbundsverksamhetens bedrivande kan i ett förbund, där en av medlemskommunerna får stå för huvudparten av dessa kostnader, denna kommuns legitima önskan att erhålla ett däremot svarande inflytande i förbundet föranleda, att större antal fullmäktige bör utses än vad fallet skulle ha varit, om kostnaderna fördelats förhållandevis jämnt mellan förbundsmedlemmarna.

Av vad nu anförts framgår, att därest i lag skulle anges fasta regler för fullmäktiges antal i ett kommunalförbund, dessa regler skulle behöva göras mycket vida, och att därutöver en supplerande bestämmelse måste meddelas om att undantag från de givna reglerna skulle tillåtas, om särskilda omständigheter därtill föranledde.

Från dessa utgångspunkter får kommittén framhålla följande synpunkter på frågan, huru många ledamöter som lämpligen böra finnas i ett kommunalförbunds fullmäktige. Till grund för fullmäktiges antal kunna läggas olika faktorer. I kommunerna bestämmes fullmäktiges antal i förhållande till folkmängden, och kommunerna äro indelade i fem storleksgrupper: kommun med 2 000 invånare eller därunder (15—30 fullmäktige), 2 001—5 000 invånare (20—35 fullmäktige), 5 001—20 000 invånare (25—40 fullmäktige), 20 001—40 000 invånare (35—50 fullmäktige) och över 40 000 invå-



nare (45—60 fullmäktige). Om folkmängden skulle läggas till grund för fullmäktiges antal i ett kommunalförbund, skulle detta kunna leda till en icke önskvärd ojämnhet olika förbund emellan. I ett förbund med endast två medlemskommuner kan exempelvis folkmängden vara betydligt större än i ett förbund med fem medlemskommuner. Ej heller skulle ett nämnvärt bättre resultat ernås, om fullmäktiges antal i ett förbund skulle ställas i relation till antalet fullmäktige i de olika medlemskommunerna, ty även sistnämnda antal är inom ramen för de givna latituderna beroende av medlemskommunernas folkmängd. Denna metod skulle därjämte kunna få den mindre önskvärda konsekvensen, att en kommun skulle kunna frestas att inom den givna latituden utse så många fullmäktige som möjligt för att därigenom kunna tillförsäkra sig fler fullmäktigmandat inom ett kommunalförbund än vad eljest skulle kunnat ske. Ett önskemål är, att inflytandet på förbundets verksamhet skall fördelas mellan medlemskommunerna så rättvist som möjligt. Ett tillgodoseende av detta önskemål skulle underlättas, om förbundsfullmäktiges antal ställdes i relation till medlemskommunernas antal. Sistnämnda antal synes med hänsyn härtill vara den faktor, som bäst lämpar sig som utgångspunkt för angivande av lämpligt antal förbundsfullmäktige. Förbunden böra då indelas i vissa grupper allt efter antalet medlemmar i varje förbund. Det är givetvis icke möjligt att nu förutsäga, huru förbunden framdeles komma att fördela sig i detta hänseende. En viss ledning torde dock kunna fås av de nu existerande förbunden. En undersökning visar, att av de 206 kommunalförbund, som redovisas i 1955 års Årsbok för Sveriges kommuner, 96 ha två medlemmar, 44 tre medlemmar, 34 fyra medlemmar, 20 fem medlemmar, 7 sex medlemmar, 2 sju medlemmar, 2 åtta medlemmar och 1 elva medlemmar. Härtill komma de 8 regionplaneförbunden med respektive 47, 32, 18, 9, 7, 6, 3 och 2 förbundsmedlemmar. Kommittén har övervägt en indelning av förbunden i tre grupper, den första avseende förbund med 2 medlemmar, den andra förbund med 3—5 medlemmar och den tredje förbund med mer än 5 medlemmar. Vad angår antalet fullmäktige inom var och en av dessa grupper skulle hänsyn tagas till den omständigheten, att vad som må anses som lämpligt antal ledamöter i en beslutande församling delvis är beroende av vilket slag av kommunal verksamhet, som det är fråga om. Därför kunde för de olika grupperna antingen finnas tämligen vida latituder eller också endast anges det lägsta antal fullmäktige, som bör utses, och icke någon övre gräns. Övervägande skäl torde emellertid tala för metoden med angivna latituder, när den står i överensstämmelse med sättet för bestämmande av antalet fullmäktige i kommunerna och ger större fasthet, än om endast ett minimiantal för varje grupp angäves. En svårighet med dylika latituder inställer sig emellertid beträffande den övre gränsen för den tredje gruppen, eftersom det som förut nämnts teoretiskt sett icke finnes någon övre gräns för antalet medlemmar i ett förbund. Med hänsyn till det anförda skulle för



fullmäktiges antal vissa latituder kunna anges för de två första grupperna men för den tredje gruppen endast en lägre gräns. Antalet fullmäktige kunde för den första gruppen med 2 förbundsmedlemmar lämpligen vara 10—20, för den andra gruppen med 3—5 medlemmar 15—30 och för den tredje gruppen med mer än 5 medlemmar lägst 25.

Det resultat, vartill kommittén sålunda kommit vid sitt försök att ange lämpligt antal fullmäktige i ett kommunalförbund kan, enligt kommitténs mening, visserligen anses godtagbart, då det gäller normala fall. Så är emellertid icke förhållandet, då någon eller några av de särskilda omständigheter föreligga, vilka enligt vad kommittén nyss anfört böra få öva inflytande på fullmäktiges antal. Därest lagregler om fullmäktiges antal skulle ges sådant innehåll, att de skulle kunna tillämpas för alla tänkbara fall, skulle de behöva göras så vida, att värdet av desamma starkt kan ifrågasättas. På grund härav håller kommittén före, att i en blivande lag om kommunalförbund några regler av här ifrågavarande slag rörande antalet fullmäktige i ett förbund icke böra införas. Däremot synes resultatet av kommitténs härutinnan gjorda överväganden lämpligen böra tjäna som vägledning, då det gäller att i normalfall i förbundsordningen fastställa antalet fullmäktige i ett förbund.

Vidkommande fördelningen inbördes mellan medlemskommunerna av fullmäktigmandaten i ett förbund skulle kunna tänkas, att i lagen infördes en bestämmelse rörande det lägsta antal fullmäktige, som — utöver det att varje medlemskommun skall vara representerad i förbundsfullmäktige — skall utses för en kommun. Här yppa sig emellertid, liksom i fråga om antalet fullmäktige i ett förbund, svårigheter att bestämma ett visst eller vissa tal utan att samtidigt med hänsyn till speciella förhållanden behöva medge undantag från regeln. Även beträffande minimiantalet fullmäktigmandat för en medlemskommun för olika lägen torde det därför vara lämpligast att icke intaga några bestämmelser därom i lagen utan att endast här göra vissa uttalanden, avsedda att tjäna till vägledning i normalfallen. Behovet att säkra ett visst minimiantal fullmäktigmandat för en medlemskommun torde stå i omvänd proportion till antalet medlemmar i ett förbund, så att behovet därav är större ju färre medlemmarna äro. På grund härav torde detta minimiantal böra vara störst i den första gruppen och minst i den tredje. Kommittén anser, att, där icke särskilda omständigheter befinnas föranleda undantag därifrån, minimiantalet fullmäktigmandat för en förbundsmedlem skall utgöra 4 i den första gruppen med 2 medlemmar, 3 i andra gruppen med 3—5 medlemmar och 2 i tredje gruppen med mer än 5 medlemmar. I övrigt synes fördelningen av mandaten i fullmäktige — liksom nu i fråga om direktionen — böra i förbundsordningen bestämmas från fall till fall.

Vad angår antalet ledamöter i förbundsstyrelsen synes, i analogi med motsvarande regel i kommunallagen, detta böra bestämmas av förbundsfullmäktige. I och för sig skulle det ha varit naturligt att i förbundsordningen



intaga en uppgift om förbundsstyrelsens storlek. Detta låter sig dock icke göra, om det lägges i förbundsfullmäktiges hand att besluta om antalet ledamöter i förbundsstyrelsen, ty förbundsordningen måste ha fastställts, innan förbundsfullmäktiges första sammanträde äger rum. Här skära sig alltså de båda synpunkterna att i förbundsordningen lämpligen borde återfinnas uppgift om antalet ledamöter i förbundsstyrelsen och att förbundsfullmäktige böra få bestämma detta antal. Kommittén anser för sin del att den senare synpunkten är av större vikt och därför bör ges företräde framför den förra. Att föreskriva något högsta antal ledamöter, som må utses, torde lika litet som i fråga om kommunernas styrelser vara behöfligt eller lämpligt. Vidare skulle kunna tänkas en regel, att varje medlemskommun skulle vara representerad i förbundsstyrelsen med minst en ledamot. Detta skulle emellertid, om förbundet har ett flertal medlemmar, kunna leda till att styrelsen bleve alltför mångtalig för att smidigt kunna fullgöra sina uppgifter. Något mera påtagligt behov av en sådan regel torde ej heller finnas, eftersom varje medlem kommer att vara representerad i förbundsfullmäktige. Däremot synes lämpligen en nedre gräns för antalet ledamöter i förbundsstyrelsen böra fastställas. Enligt kommunallagen skola ledamöterna i kommunernas styrelser vara minst fem. Samma regel synes i princip böra gälla för kommunalförbund. Kommittén har övervägt, huruvida icke för förbund med starkt begränsade arbetsuppgifter, såsom polisdistriktsförbund, borde finnas en undantagsbestämmelse av innehåll, att antalet styrelseledamöter där må vara lägre, exempelvis tre. För sådana förbund kunde det nämligen synas onödigt med så många som fem ledamöter i styrelsen. Olägenheten med minst fem styrelseledamöter i förbund av detta slag torde emellertid vara ganska ringa, och enligt kommitténs mening är det av större betydelse, att uniformiteten mellan olika kommunalförbund icke brytes och att parallellismen med kommunallagen upprätthålles. Kommittén har därför stannat för att icke föreslå någon undantagsbestämmelse av antytt innehåll.

Ovan har sålunda, bl. a. i syfte att öka medlemskommunernas inflytande på kommunalförbundens verksamhet, föreslagits, att särskilda förbundsfullmäktige skola utses och att dessa skola väljas bland ledamöterna i kommunernas fullmäktige. Även andra medel i samma syfte kunna övervägas. Den i kommunalförbundslagen intagna föreskriften, att i förbundsordning skall finnas bestämmelse om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamhetens ordnande och fortsatta bedrivande, ger i visst avseende förbundsmedlemmarna ett direkt inflytande på förbundets utgifts- och inkomststat. Enligt kommunala nybildningskommittén (sid. 328 f i dess betänkande) var avsikten, att medlemmarnas bidragsskyldighet alltid skulle vara begränsad. Emellertid framhöll nämnda kommitté, att förutsättningen för en sådan begränsning var, dels att åt lag-



stiftningen icke gåves den utsträckning, att kommun kunde äga befria sig från kommunen lagligen åliggande förpliktelser genom dessas överflyttande till kommunalförbund, och dels att annan ordning för förbunds bildning icke skulle finnas än frivillig överenskommelse. I annat fall skulle den situationen kunna inträffa, att kommun, som genom att inträda i kommunalförbund befriat sig från förpliktelse mot det allmänna, skulle kunna genom att vägra förbundet tillräckligt anslag sätta detta ur stånd att fullgöra denna förpliktelse, eller att kommun, som tvångsvis ålagts ingå i kommunalförbund, skulle kunna genom liknande vägran förhindra förbundets fortsatta verksamhet. Genom senare lagstiftning har förändringar inträtt i båda nämnda hänseenden, i det att kommun, som ingår i kommunalförbund för brandförsvaret, befrias från samtliga åligganden enligt brandlagen, samt att kommun kan åläggas ingå i kommunalförbund för polisväsendet. Vidare kommer kommittén, såsom nedan skall närmare utvecklas, att förorda, dels att kommun skall kunna under vissa förutsättningar tvingas ingå i kommunalförbund för skolväsendet, och dels att kommun vid ingående av kommunalförbund för obligatorisk kommunal uppgift skall befrias från motsvarande kommunala förpliktelse. I praktiken har kommunalförbundslagens bestämmelse om begränsning av medlems bidragsskyldighet i avseende å förbundsverksamheten tillämpats olika. Sålunda förekommer å ena sidan bestämmelse om sådan begränsning i förbundsordningar för både polisdistriktsförbund och brandförsvarsförbund, medan å andra sidan i förbundsordningar för andra förbund, där dylik bestämmelse borde förekomma, föreskrift därom saknas. Av skäl som kommunala nybildningskommittén anfört torde någon begränsning av medlemmarnas bidragsskyldighet icke böra förekomma i fråga om förbund, där medlem genom sitt inträde i förbundet befrias från fullgörande av en kommunal förpliktelse, och ej heller beträffande förbund, i vilka medlemskap kan åläggas kommun. Därvidlag synes beträffande förbund, som kunna bildas tvångsvis, någon skillnad icke böra göras mellan de fall, då kommunerna enats om förbundets ingående och de fall, då vederbörande myndighet ålagt någon eller några kommuner att ingå i förbundet. Då förbunden för skolväsen kunna antagas bliva de betydelsefullaste, synes föreskriften i lagen, att förbundsordning skall innehålla bestämmelse om begränsning av medlems bidragsskyldighet, böra upphöra. Måhända kan ett slopande av denna föreskrift synas ägnat att inge betänkligheter, i det att kommunalförbunden då skulle kunna ställa stora och för medlemmarna oförutsedda krav på bidrag, vilka medlemmarna icke skulle ha möjlighet att avvisa. Emellertid må erinras, att, såvitt bekant, hittills icke uppstått sådana prekära situationer, trots att som nämnts i åtskilliga fall förbundsordningar sakna bestämmelse om inskränkning i rätten att erhålla bidrag. Härtill kommer att, som nedan skall närmare utvecklas, enligt kommitténs förslag regler skola införas om skyldighet för förbunden att uppehålla kontakt med förbunds-



medlemmarna, bl. a. när det gäller planläggning för särskilt kostnadskrävande åtgärder. Några vådliga konsekvenser av frånvaron av en bestämmelse om begränsning av medlems bidragsskyldighet torde därför icke behöva befaras. Om sålunda — med hänsyn till förbund, som kunna bildas genom tvång, och förbund, vilkas bildande medföra att förbundsmedlemmarna befrias från kommunal förpliktelse — ifrågavarande föreskrift upphäves, bör detta enligt kommitténs mening icke hindra, att i förbundsordningar för andra slags förbund dylik bestämmelse må införas, om medlemskommunerna i syfte att erhålla ett visst inflytande på förbundets utgifts- och inkomststat så skulle önska. Det bör ankomma på vederbörande fastställande myndighet att tillse, att sådan bestämmelse icke meddelas annat än där så enligt vad ovan sagts må ske.

Enligt nuvarande bestämmelser skall alltid i förbundsordningen angivas den rätt att upptaga lån, som finnes bör medgivas förbundet. Ett förbund kan alltså för närvarande antingen vara utan lånerätt eller ha medgivits en till visst belopp begränsad lånerätt. Lånebehov för kommunalförbund kan föreligga antingen beträffande större kapitalutgifter för nyanskaffningar och liknande eller beträffande rörelsekapital. Utgifter av det förra slaget äro regelmässigt i förväg planerade, så att åtgärder för anskaffande av medel till utgifternas täckande kunna i god tid övervägas. I fråga om rörelsekapital är det endast, då behov att hastigt uppbringa sådant kapital uppstår, som lånevägen kan behöva tillgripas. Dylikt behov torde främst göra sig gällande beträffande förbund, som driva en mera omfattande verksamhet. Framdeles lärer behov av lån för rörelsekapital kunna komma att uppstå oftare än vad hittills varit fallet, enär enligt kommitténs mening kommunalförbundsinstitutet bör utnyttjas framför allt för kommunala uppgifter av större räckvidd samt vidare, enligt vad kommittén nedan skall närmare utveckla, avsikten är att ett kommunalförbund skall kunna handha flera uppgifter. Vare sig det gäller en större kapitalutgift eller ett tillfälligt behov av rörelsekapital för ett kommunalförbund kan principiellt sett göras gällande, att det skall stå envar av medlemskommunerna fritt att själv avgöra, huruvida den skall anskaffa nödigt tillskott kontant genom utdebitering eller utnyttjande av eventuella fonder eller om den för ändamålet skall upptaga ett lån. Konsekvensen härav skulle då närmast bliva, att kommunalförbundets lånerätt helt bör borttagas. En sådan åtgärd torde emellertid få anses alltför långtgående. Stundom kan det vara mera praktiskt, att kommunalförbundet upptar ett lån än att medlemskommunerna var för sig skola anskaffa på dem belöpande andel av de behövliga medlen. Detta gäller framför allt, då det behövliga kapitalet är så stort, att ej heller medlemskommunerna rimligtvis kunna uppbringa erforderliga medel utan att själva upptaga lån. De fall då kapitalutgifter av denna storlek kunna förutses, torde framför allt vara, när kommunalförbundets verksamhet är av större omfattning eller då vid förbundets bildande står klart, att nyanskaff-



ning av en dyrbarare fastighet kommer att bli ofrånkomlig. Utifrån dessa synpunkter synas vederbörande kommuner vid ingående av kommunalförbund böra överväga, huruvida förbundet bör tillerkännas egen lånerätt eller icke. Om förbundet medges lånerätt, bör denna alltid maximeras till ett visst belopp. Att under nämnda förutsättningar tillerkänna kommunalförbund lånerätt synes så mycket mindre ägnat att väcka betänkligheter, som den representativa ställning och sammansättning, som förbundsfullmäktige enligt kommitténs förslag komma att få, möjliggör för dessa att förskaffa sig nödig totalöverblick över medlemskommunernas finanspolitik och att till denna söka anpassa förbundets ekonomiska åtaganden. Vad kommittén sålunda föreslagit beträffande kommunalförbunds lånerätt innebär endast ett bibehållande av den redan nu gällande regeln.

Att i övrigt i lagen införa några bestämmelser, som giva förbundsmedlemmarna ökat inflytande på förbundens ekonomi torde svårligen låta sig göra utan att förbundens handlingsfrihet därigenom blir mer inskränkt än som kan anses önskvärt.

Indirekt kan emellertid inflytandet ökas genom att förbundsmedlemmarna beredas möjlighet till insyn i förbundets verksamhet. För åstadkommande av sådan insyn kan tänkas två vägar, antingen att medlem får rätt att av förbundet begära upplysningar rörande verksamheten, eller att förbundet ålägges att i viss utsträckning hålla kontakt med medlemskommunerna. För att den förra utvägen skulle få avsedd effekt, måste en bestämmelse därom utformas så, att förbundsmedlem skulle få rätt att, när den själv funne sådant påkallat, begära upplysningar om verksamheten. Om en sådan bestämmelse skulle alltför flitigt utnyttjas av medlemmarna, skulle detta kunna verka störande på förbundets verksamhet. Med hänsyn till denna risk torde tanken på en dylik anordning böra avvisas. Den andra utvägen, att i viss utsträckning ålägga förbundet att hålla kontakt med medlemmarna, synes däremot godtagbar. Även härvid bör dock tillses, att denna skyldighet icke göres så omfattande, att den verkar som en hämsko på förbundets verksamhet. Åliggandet torde böra inskränkas till en viss rapportskyldighet. De omständigheter, som medlemmarna ha särskilt intresse av att genom förbundets försorg hållas underrättade om, äro, förutom planläggningen i stort av förbundets verksamhet, beslut av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd. — Utöver denna rapportskyldighet synes, i och för en mera kontinuerlig kontakt mellan förbundet och dess medlemmar, förbundet böra åläggas att efter varje sammanträde med förbundsfullmäktige till medlemskommuns styrelse översända avskrift av fullmäktiges protokoll.

I detta sammanhang får kommittén erinra om att för kommunernas del interpellation jämlikt 23 § kommunallagen är begränsad till ämne, som tillhör fullmäktiges handläggning. Detta bör dock ej hindra, att ledamot i förbundsfullmäktige, vilken alltså samtidigt är ledamot i någon av medlems-



kommunernas fullmäktige, vid sammanträde med dessa senare på begäran må lämna upplysningar rörande förbundets verksamhet.

#### **Offentlighetskontroll beträffande verksamheten**

Kommunalförbundets verksamhet är som nämnts för närvarande icke underkastad samma offentlighetskontroll som annan kommunal verksamhet. Detta förhållande sammanhänger med förbundsdirektionens ställning. Genom att direktionen är — förutom beslutande organ — verkställande och förvaltande organ, kunna direktionens sammanträden icke vara offentliga. Tidigare har emellertid kommittén föreslagit, att de uppgifter, som nu åvila direktionen, skola uppdelas på två organ, förbundsfullmäktige och en förbundsstyrelse, varav de förra skola handha den beslutande verksamheten och den senare verkställighet och förvaltning. Förbundsfullmäktiges förhandlingar böra givetvis vara offentliga på samma sätt som sammanträdena med kommunernas fullmäktige. Härigenom blir kravet på offentlighet i kommunalförbundens förvaltning tillgodosett.

#### **Behov av förbund med enklare organisation?**

Ett kommunalförbund med den av kommittén förordade organisationen, alltså med förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse, får en förhållandevis tungrodd förvaltningsapparat. Åtskilliga av de gemensamma kommunala uppgifter, som för närvarande lösas genom kommunalförbund, äro av ringare omfattning, och för dylika uppgifter utgör ett kommunalförbund av det slag, som kommittén ovan förordat, icke någon lämplig organisationsform. Det skulle därför kunna ifrågasättas, huruvida icke vid sidan av kommunalförbund med fullmäktige och styrelse borde finnas kommunalförbund med mindre utbyggd organisation, exempelvis som för närvarande med endast direktion. För mindre betydande kommunala uppgifter torde förbundsmedlemmarnas ringa inflytande på och frånvaron av offentlighetskontroll över verksamheten i allmänhet icke innebära någon större olägenhet. Kommunalt samarbete i fråga om uppgifter av detta slag synes emellertid ofta utan svårighet kunna ske genom avtal, och kommittén anser, att kommunalt samarbete genom avtal, där sådant lämpligen kan ske, är att föredraga framför samarbete genom kommunalförbund. En särställning i detta avseende intar polisväsendet. Å ena sidan omfattar det behövligen kommunala samarbetet på detta område så begränsade uppgifter, att ett kommunalförbund med vidlyftigare organisation kan synas obehövt för uppgifternas fullgörande. Å andra sidan låter det sig svårigen göra att lösa samtliga gemensamma uppgifter genom avtal, bl a. med hänsyn till de tjänsteställsättningar, som avses i 11 § 3 mom. polislagen. Vid behov av samarbete tvingas man därför att använda kommunalförbundsformen. För polisväsendets del skulle följaktligen kommunalförbund med enklare organisation vara till gagn. Kommittén anser emellertid, att kommunalförbund



av två former böra undvikas. Om två olika slags kommunalförbund skulle finnas, ett med mera utbyggd organisation avsett för mera omfattande uppgifter och ett annat, som till sin utformning i stort sett skulle överensstämma med de nuvarande kommunalförbunden, skulle vissa mindre önskvärda konsekvenser kunna befaras. Risk skulle då finnas, att kommunerna, vilka äro vana vid förbund av det senare slaget men icke äga närmare erfarenhet av förbund av den förra typen, även för mera omfattande uppgifter skulle välja förbund med enklare organisation, ävensom att dylika förbund skulle bildas för uppgifter, där samarbetsfrågan enligt kommitténs mening borde lösas genom avtal. Härtill kommer, att det lagtekniskt sett skulle medföra viss otymplighet, om i en och samma lag skulle regleras två så artskilda typer av kommunalförbund som de här ifrågavarande. Om alltså med hänsyn till det anförda endast kommunalförbund av den större typen skulle finnas, blir konsekvensen härav, att så länge på grund av nuvarande lagstiftning avtal icke kan komma till användning vid kommunalt samarbete på polisväsendets område, kommunalförbund med den av kommittén föreslagna organisationen får bildas för ändamålet. Denna konsekvens synes dock kommittén vara att föredraga framför införandet av två olika slags kommunalförbund. De nuvarande polisdistriktsförbunden lära i och för sig utan större svårighet kunna ombildas till förbund med den organisation, som kommittén förordar. Kommittén förutsätter emellertid, att vid en revision av polislagstiftningen hänsyn kommer att tagas till önskemålet, att, där kommunalt samarbete på polisväsendets område erfordras, detta skall kunna ske genom avtal. På grund av det anförda har kommittén stannat för att icke framlägga förslag till mer än ett slags kommunalförbund.

#### **Bildande av förbund genom tvång**

Av övriga med kommunalförbundsinstitutet sammanhängande spörsmål torde frågan om bildande av kommunalförbund genom tvång vara den viktigaste. Kommunal samverkan genom kommunalförbund grundar sig för närvarande i princip på frivillig överenskommelse mellan de berörda parterna. Några undantag härifrån finnas dock. Sålunda äger länsstyrelse, jämlikt 16 § polislagen, där det finnes erforderligt, förordna, att de kommuner, som helt eller delvis ingå i ett polisdistrikt, skola för polisverksamhetens upprätthållande bilda kommunalförbund. Vidare skola, därest Kungl. Maj:t jämlikt 128 § byggnadslagen förordnat, att regionplan skall finnas, de kommuner och samhällen som beröras av planen bilda ett regionplaneförbund för handläggning av frågor rörande sådan plan. Slutligen äger länsstyrelse, jämlikt 3 § lagen den 15 juni 1939 om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter, där den finner, att två eller flera kommuner eller delar av kommuner böra ha gemensam kristidsnämnd, förordna, att kommunerna eller kommundelarna skola utgöra kommunalt kristidsförbund.



Enligt kommitténs mening bör bildande av kommunalförbund även framdeles i princip vila på frivillighetens grund. Att införa en bestämmelse, som generellt skulle ge myndighet rätt att ålägga en kommun att ingå såsom medlem i ett kommunalförbund, skulle utgöra ett intrång på den kommunala självbestämmanderätten. En dylik åtgärd vore försvarlig, endast om tvingande skäl därtill förelåge, men så är enligt kommitténs mening ingalunda fallet. Endast på sådana förvaltningsområden, där samarbete mellan kommuner må anses påkallat av ett starkt allmänt intresse, synes möjlighet att framtinga samarbete böra förekomma, och denna möjlighet bör utnyttjas först efter en ingående prövning av varje enskilt fall. Detta innebär att enligt kommittén anledning till något ändrat principiellt ställningstagande till frågan om behovet av tvångsmöjlighet icke föreligger.

Å de områden av den kommunala förvaltningen, där tvångsmöjlighet i fråga om samarbete redan nu finnes, torde därvid böra förbli.

Efter den genomgång av behovet av samarbete på olika kommunala verksamhetsområden, som kommittén företagit och som tidigare redovisats, har kommittén kommit till den slutsatsen, att det, såvitt nu kan överblickas, främst är på skolväsendets område, som anledning finnes att räkna med behov att tvinga kommuner till samarbete.

Kommittén har tidigare (sid 71 ff) behandlat frågan i vilken utsträckning behov av samarbete på skolväsendets område kan förväntas och därvid funnit, att detta behov lär bli betydande. Även om, såsom kommittén tänkt sig, det blivande samarbetet på skolväsendets område i stor utsträckning kommer att kunna ske i form av avtal i analogi med civilrättsliga regler, lär likväl antalet kommunalförbund för skolväsendet komma att bli betydande. När sålunda samarbete blir oundgängligt för ett så stort antal kommuner, som det här är fråga om, synes det nödvändigt att för genomförande av en gruppering av kommunerna i lämpliga samsarbetsområden införa möjlighet att tvinga en ovillig kommun till samarbete. Redan nu föreligger en viss tvångsmöjlighet genom bestämmelsen i § 6 mom. 3 folkskolestadgan om rätt för domkapitel, i visst fall Kungl. Maj:t, att ålägga skoldistrikt att till undervisning mottaga barn från annat skoldistrikt. Därjämte föreligger i praktiken viss möjlighet att utöva tvång på kommunerna, sammanhängande med de villkor, som kunna uppställas för beviljande av statsbidrag. Bestämmelsen i § 6 mom. 3 folkskolestadgan, vilken ger möjlighet för myndighet att utöva tvång till samverkan i annan form än genom kommunalförbund, är utformad med tanke på sådana fall, där behovet av samarbete mellan skoldistriktet avser ett begränsat antal elever, och är icke tillfyllest för det samarbete i större skala, som kommer att erfordras. Med hänsyn till att det tvång, varom här är fråga, berör en så väsentlig del av den kommunala självbestämmanderätten som att en kommun eventuellt icke skall få ordna sitt skolväsen på sätt den själv önskar, torde det ej heller vara lämpligt, att tvånget skall utövas på en omväg med stöd av i



administrativ väg utfärdade statsbidragsförfattningar. Möjlighet synes böra finnas att framtvinga samverkan såväl genom kommunalförbund som i annan form. Tvång bör utövas endast om frivilligt samarbete genom avtal eller kommunalförbund icke etablerats. Till frågan om ålagd samverkan i annan form än genom kommunalförbund återkommer kommittén längre fram.

Fråga uppstår då, i vilken myndighets hand det bör läggas att utöva detta tvång. I de fall, där för närvarande kommun kan åläggas att genom kommunalförbund samarbeta med annan kommun, utövas beslutanderätten, beträffande regionplaneförbunden av Kungl. Maj:t och i övriga fall av länsstyrelse. I avseende å regionplaneförbunden är emellertid att märka, att Kungl. Maj:ts beslut endast avser, att regionplan skall finnas, vilken omfattning regionplaneområdet skall ha och i vilka hänseenden gemensam planläggning skall äga rum, medan det ankommer på länsstyrelse att fastställa förbundsordning för regionplaneförbundet eller, om parterna icke kunna enas om förbundsordningen, att besluta därom. Att lägga beslutanderätten i fråga om samarbete på skolväsendets område hos länsstyrelserna torde icke vara lämpligt, enär dessa numera huvudsakligen ha att handlägga endast ekonomiska ärenden rörande skolväsendet och därför svårligen i allmänhet kunna antagas besitta erforderlig sakkunskap. Om beslutanderätten lades hos Kungl. Maj:t, skulle detta innebära en onödig centralisering och icke önskvärd arbetsbelastning för Kungl. Maj:t. De myndigheter, som därefter återstå att välja emellan, torde vara de nya mellaninstanser på skolväsendets område, vartill 1951 års skolstyrelseutredning i sitt betänkande SOU 1955: 31 utarbetat förslag, samt skolöverstyrelsen. Till förmån för mellaninstanserna talar den omständigheten, att dessa i instansordningen komma att intaga en ställning som är närmast jämförbar med länsstyrelsernas. Med hänsyn till de uppgifter och den sammansättning, som mellaninstansen kan förväntas erhålla, anser kommittén övervägande skäl tala för att tvångsbestämmelsens tillämpning anförtros åt mellaninstansen.

Om sålunda beslutanderätten i fråga om bildande av kommunalförbund för skolväsendet skall tillkomma mellaninstansen, följer därav icke med nödvändighet, att samma myndighet skall fastställa förbundsordning för förbundet. Den utredning, som skall föregå bildande av kommunalförbund, torde länsstyrelserna vara bättre skickade att handha än en skolinstant. Visserligen kan det synas ligga närmast till hands, att den myndighet, som äger besluta om bildande av kommunalförbund, skall handlägga frågan i hela dess utsträckning och sålunda även fastställa förbundsordningen, men med hänsyn till föreliggande omständigheter anser kommittén övervägande skäl tala för att i avseende å skolväsendet dessa två led i ett kommunalförbunds tillkomst anförtros åt olika myndigheter. Så sker som nämnts redan nu vid bildande av regionplaneförbund. I analogi med bestämmelserna om regionplaneförbund anser kommittén, att i fråga om kommunalförbund för



skolväsendet mellaninstansen skall ha att besluta att förbundet skall bildas, vilka kommuner som skola delta i förbundet och i vilka hänseenden samarbetet skall äga rum, medan länsstyrelsen skall ha att fastställa eller, i händelse av oenighet mellan kommunerna, besluta om förbundsordning.

På de områden av den kommunala verksamheten, där lagligt tvång för kommuner att samarbeta icke föreligger, ha kommunerna full frihet att välja samarbetsform, avtal eller kommunalförbund. Om nu tvångsmöjlighet för myndighet införes i avseende å samarbete för skolväsendet, uppstår frågan, huruvida samma frihet att välja mellan avtal och kommunalförbund bör bibehållas på detta område. Därest de kommuner, som lämpligen böra samarbeta, enhälligt skulle föredraga att göra detta i form av kommunalförbund i stället för genom avtal, synes en sådan önskan böra beaktas, även om vederbörande myndighet skulle finna, att samarbetet skulle kunna ske lika bra eller kanske smidigare genom avtal. Skulle två eller flera kommuner enas om gemenskap på skolväsendets område genom avtal, bör ändring härutinnan genom tvångsbeslut av myndighet få ske endast, om sagda avtal skulle försvåra eller omöjliggöra en lämplig gruppering av angränsande kommun eller kommuner till en gemenskap. Om däremot en samarbetsfråga skulle komma under myndighets prövning på grund av oenighet mellan kommunerna och myndigheten därvid skulle finna sig böra föreskriva, att samarbete skall ske, måste den givetvis samtidigt besluta, huruvida kommunalförbund skall bildas eller samverkan i annan form etableras.

Bestämmelse om möjlighet att ålägga kommun att ingå som medlem i kommunalförbund för skolväsendet synes icke böra intagas i själva kommunalförbundsagen. I likhet med redan nu befintliga bestämmelser om tvång rörande kommunalt samarbete bör den inrymmas i den speciallagstiftning, som reglerar verksamhetsområdet i fråga. Skolstyrelseutredningen har också i sitt förslag till skolstyrelselag upptagit en sådan tvångsbestämmelse.

Skolstyrelseutredningen och kommittén ha samrått rörande frågan om tvång till samarbete på skolväsendets område.

Ett annat förvaltningsområde, där tvångsbestämmelser rörande kommunalt samarbete kunna tänkas bli aktuella är vattenvården. Härmed sammanhängande frågor utredas för närvarande av vattenvårdskommittén.

#### **Medlems rättigheter och skyldigheter beträffande angelägenhet som vårdas av förbund**

Enligt kommunala nybildningskommittén avsågs med lagstiftningen om kommunalförbund icke att åstadkomma rubbning av gällande stadganden, som reglerade kommunernas förpliktelser och befogenheter mot det allmänna och mot kommunmedlemmarna. Till vidare utveckling härav anförde kommittén (sid. 321 f i bet.):



»Sådan lagstiftningen av kommittén föreslås, kan således icke kommun genom att ansluta sig till kommunalförbund befria sig från någon av de offentliga förpliktelser, som enligt lag eller allmänna författningar åligga kommun. Ej heller kan genom sådan anordning någon av de befogenheter gentemot kommunens medlemmar och även i vissa fall mot kommunen själv, vilka lagligen icke tillkomma annan än vissa kommunala organ, betagas dessa organ, vare sig helt och hållet eller delvis eller i visst avseende, liksom icke heller sådana befogenheter kunna tilläggas kommunalförbund eller något dess organ. Då en kommun för tillgodoseende av viss uppgift ansluter sig till kommunalförbund, överflyttas följaktligen icke någon av dess berörda förpliktelser och befogenheter från kommunen till förbundet. Kommunen behåller fortfarande dessa kvar utan ändring och använder sig genom förbandsbildningen endast av en särskild utväg att på lämpligt sätt handhava uppgiften, vare sig kommunen är förpliktad att om densamma hava vårdnad eller icke. Skulle kommunalförbundet finnas icke motsvara sitt syfte, är kommunen nödsakad anlita annan utväg, i stället för eller tillika med förbundet, för att tillgodose uppgift, till vars vårdnad kommunen är lagligen förpliktad.»

Från principen att medlemskap i ett kommunalförbund icke rubbar medlemmarnas förpliktelser och befogenheter mot det allmänna och mot enskilda har genom senare lagstiftning gjorts ett undantag, nämligen i fråga om brandväsendet. I den numera upphävda lagen den 7 maj 1937 om förekommande och släckning av skogseld stadgades i 8 § tredje stycket, att där kommunalförbund bildades för i lagen avsett ändamål, förbundet skulle utöva brandrotens rättigheter och fullgöra dess skyldigheter. När denna lag ersattes med den nu gällande brandlagen den 15 juli 1944, intogs som sista punkt i 1 § det stadgandet, att där brandförsvaret handhaves av kommunalförbund, lagens bestämmelser om kommun skola ha avseende å förbundet. Brandförvarsutredningen, vars förslag låg till grund för brandlagen, anförde härom (SOU 1942: 10 sid. 63 f), att om principen att bildande av kommunalförbund icke medförde rubbning av medlemskommunernas rättigheter och skyldigheter skulle tillämpas på brandförsvaret, detta finge anses innebära, att t. ex. skyldigheten att ha brandstyrka skulle åvila kommunen, även om kommunen ingått i kommunalförbund. Så borde emellertid enligt utredningen icke vara fallet. Bildades kommunalförbund för handhavande av brandförsvaret, borde förbundet i detta hänseende betraktas som en »storkommun», som med avseende å brandlagens tillämpning borde anses som en enda kommun.

Uppställandet av principen, att en kommun trots medlemskap i kommunalförbund skall behålla sina författningensliga rättigheter och skyldigheter i avseende å den förbundet anförtrodda förvaltningsuppgiften, var välgrundat vid en tidpunkt, då några praktiska erfarenheter av kommunalförbundsinstitutet ännu icke vunnits, och torde ha varit svårfrånkomligt med tanke på den från kommunernas organisation avvikande förvaltningsform, som ansågs böra ges åt kommunalförbunden. Detta försvagar emellertid förbundens ställning, och olägenheten därav blir större ju betydelsefullare förbundets uppgift är. En motsatt princip, d. v. s. att medlemskommu-



nernas rättigheter och skyldigheter skola överföras på förbundet, skulle ge förbunden större fasthet och auktoritet. Med den ställning, som kommunalförbunden enligt kommitténs förslag komma att få, synes det naturligt att sistnämnda princip får gälla för alla kommunalförbund, som handha obligatoriska kommunala förvaltningsuppgifter, och icke som nu blott för brandförsvarsförbund. Då enligt kommitténs mening framdeles endast mera betydande kommunala förvaltningsuppgifter komma att omhänderhas av kommunalförbund och anledning finnes att antaga, att så viktiga uppgifter som exempelvis det kommunala skolväsendet kunna behöva anförtros åt sådant förbund, finner kommittén, icke minst från synpunkten att möjliggöra en effektiv tillsyn från det allmännas sida över förbundens förvaltning, påkallat, att förbunden få övertaga medlemskommunernas rättigheter och skyldigheter i avseende å de åt förbunden uppdragna uppgifterna. Detta synes böra särskilt utsägas i en blivande lag om kommunalförbund. Kommittén föreslår därför, att däri skall intagas en bestämmelse av innehåll, att där kommunalförbund handhar förvaltningsuppgift, som det enligt särskild författning åligger kommun att vårda, författningens bestämmelser om kommun skola ha avseende å förbundet.

Sedan kommunala nybildningskommittén gjort sitt ovan återgivna uttalande, att den föreslagna lagstiftningen icke skulle ge anledning till rubbning av gällande stadganden, som reglerade kommunernas förpliktelser och befogenheter mot det allmänna och mot kommunmedlemmarna, fortsatte kommittén:

»Härav följer en betydelsefull begränsning av kommunernas befogenhet att åt kommunalförbund överlåta samhällliga uppgifters handhavande. Först och främst kan det uppenbarligen icke ifrågakomma, att samtliga en kommuns uppgifter må åt kommunalförbund överlåtas — — —. Den av kommittén avsedda begränsningen innebär emellertid, att befogenheten att överlåta till kommunalförbund vårdnaden om samhällliga uppgifter blir över huvud taget inskränkt till att omfatta endast förvaltningsangelägenheter i detta ords trängre mening. Det är åt denna princip kommittén velat i själva förbundslagen giva uttryck, då kommittén angivit såsom kommunalförbunds ändamål icke 'vårdande av gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter', såsom i kommunalförordningarna kommunens ändamål blivit uttryckt, utan endast 'handhavande av kommunal förvaltningsuppgift'.»

De uttryckssätt, som kommunala nybildningskommittén här använt, äro icke fullt tydliga. Möjligen skulle dess uttalanden i denna del kunna ge anledning att föreslå ändring beträffande angivandet av kommunalförbunds ändamål, då den av nybildningskommittén åsyftade principiella begränsningen icke anses hädanefter böra gälla. Kommunalförbundskommittén finner det dock icke påkallat, att sådan ändring göres, men vill i anslutning till det nu anförda framhålla, att med uttrycket »handhavande av kommunala förvaltningsuppgifter» i den föreslagna nya lagen icke avses någon in-



skränkning till endast »förvaltningsangelägenheter i detta ords trängre mening».

Tilläggas bör ock, att omfattningen av förvaltningsuppgift, som kommunalförbund skall handhava, givetvis måste vara preciserad genom förbundsordningens bestämmelse om förbundets ändamål. Meningen är, att denna precisering skall kunna innebära antingen att på förbundet överlåtes handhavandet av helt kommunalt förvaltningsområde — enligt gängse terminologi — eller viss eller vissa deluppgifter inom sådant område. I detta avseende gäller f. n. att såväl brandförsvarsförbund som polisdistriktsförbund, med stöd av bestämmelser i speciallagstiftningen på dessa områden, i regel omfatta vården om förbundsmedlemmars hela brandväsen respektive polisväsen. I fråga om t. ex. fattigvården, där speciallagstiftningen icke innehåller några särskilda regler om kommunalförbund, har däremot sådant förbunds uppgifter genomgående begränsats till att avse endast förvaltningen av gemensamt ålderdomshem. När det gäller skolväsendet räknar kommittén med att det i vissa fall kan komma att bliva erforderligt för kommun att överlåta handhavandet av hela detta förvaltningsområde på kommunalförbund. Enligt kommitténs mening bör i princip hinder icke möta mot att överlåta vården av en hel kommunal förvaltningsgren på kommunalförbund, men i det enskilda fallet bör en prövning av lämpligheten härav ske genom att länsstyrelsen icke fastställer förbundsordning, med mindre den finner avsedd förbunds bildning medföra allmänt gagn.

#### **Rätt för förbund att vårda flera förvaltningsuppgifter**

Ett kommunalförbunds ändamål anges i gällande kommunalförbunds lag vara »handhavande av kommunal förvaltningsuppgift». Denna bestämmelse ger icke någon ledning för bedömande av frågan, huruvida ett förbund må handha flera förvaltningsuppgifter. Ej heller förarbetena till lagen ge något entydigt svar på denna fråga (jfr kommunala nybildningskommitténs betänkande sid. 321 och 337 f). Emellertid har bestämmelsen allmänt tolkats så, att ett kommunalförbund icke må bildas för mer än en uppgift. Endast i ett fall har, såvitt kommittén har sig bekant, åt ett förbund uppdragits vården av mer än en uppgift (Tuna polisdistrikts år 1952 bildade kommunalförbund för polisväsen och civilförsvaret). En begränsning av ett kommunalförbunds verksamhet till endast en förvaltningsuppgift kan givetvis vara olämplig och leda till onödig dubbelorganisation. Hinder bör ej möta, att ett kommunalförbund får åt sig uppdraget att handha flera förvaltningsuppgifter. Kommunalförbund med flera uppgifter kunna särskilt komma till användning i fråga om vissa tätorter med intilliggande kommuner. En förutsättning för att åt ett förbund skall få anförtros flera uppgifter bör dock vara, att varje uppgift är gemensam för samtliga medlemmar i förbundet. Om exempelvis i ett förbund finnas tre medlemmar, som samarbeta om en viss förvaltningsuppgift, bör det icke vara tillåtet för två av dessa



medlemmar att inom samma förbunds ram etablera samarbete rörande en annan uppgift. För sådant fall böra två kommunalförbund bildas.

Om på ett kommunalförbund läggs två eller flera förvaltningsuppgifter, inställer sig frågan om förbundsstyrelsens sammansättning för sådant fall. Härom får kommittén anföra följande. I en kommun skall förutom styrelse finnas vissa obligatoriska nämnder för specialreglerad förvaltning. Därjämte kunna finnas fakultativa nämnder, såväl för specialreglerad förvaltning som för oreglerad sådan. Om åt ett kommunalförbund uppdragas två förvaltningsuppgifter, vilka båda avse oreglerad förvaltning, bör det stå förbundet fritt att välja mellan att utse endast en styrelse för båda uppgifterna eller två förvaltningsorgan, ett för vardera uppgiften. Samma valfrihet bör råda, om den ena uppgiften är oreglerad och den andra specialreglerad ehuru särskilt organ för den för kommunernas del icke är obligatoriskt, eller båda uppgifterna äro av sistnämnda slag. Skulle endast en styrelse utses, kan kravet på att inom styrelsen skall vara representerad sakkunskap på mer än ett område ändock tillgodoses. En sådan styrelse kan uppdelas på avdelningar i analogi med reglerna i 43 § första stycket b) kommunallagen. Om i ett kommunalförbund med flera förvaltningsuppgifter någon av dessa är en specialreglerad förvaltningsuppgift, för vilken särskilt organ för kommunernas del är obligatoriskt, bör även för kommunalförbundet gälla, att för denna uppgift skall utses ett särskilt organ med den sammansättning, som föreskrives i speciallagstiftningen. Vad kommittén sålunda föreslagit innebär alltså, att i ett kommunalförbund med flera förvaltningsuppgifter må finnas flera förvaltningsorgan och att så stundom skall vara fallet. På samma sätt som en kommuns styrelse har att leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha inseende över övriga nämnders verksamhet, bör i ett kommunalförbund med flera förvaltningsorgan ett av dessa inta en ledande ställning i förhållande till det eller de övriga. Även terminologiskt synes denna skillnad mellan de olika förvaltningsorganen böra komma till uttryck. På grund härav föreslås, att endast det ledande förvaltningsorganet skall benämnas styrelse och de övriga nämnder. Där så anses erforderligt, bör intet hindra, att förbundet utser en nämnd för envar av sina uppgifter, varvid styrelsens uppgift då blir att utgöra allmänt beredningsorgan och därutöver ha inseende över nämndernas verksamhet. Att i lagtext sammanfatta vad här anförts anser kommittén icke nödvändigt, utan synes det vara tillfyllest att härutinnan hänvisa till reglerna i 30 § kommunallagen om kommuns styrelse och 44 § samma lag om obligatoriska och fakultativa nämnder. Frågan, huruvida ett förbund med flera uppgifter skall ha endast styrelse eller, förutom styrelse, en eller flera nämnder, och i det senare fallet, vilka av förbundets uppgifter, som skola ankomma på de olika förvaltningsorganens handläggning, bör regleras i förbundsordningen.

Här må även beröras ett spørsmål av mera underordnad betydelse, näm-



ligen huru i ett förbund med styrelse och en eller flera nämnder de organ, som helt eller delvis ersätta i lagstiftningen särskilt namngivna nämnder inom kommunerna skola benämnas. Att beteckna dem på samma sätt som motsvarande nämnder i kommunerna och sålunda i ett förbund för exempelvis skolväsen och brandväsen benämna dem förbundets skolstyrelse och brandstyrelse torde icke vara lämpligt, därest någon uppgift icke skulle omfatta hela det ifrågavarande förvaltningsområdet utan t. ex. endast högstadiet av enhetsskolan. I dylika fall synas dessa särskilda förbundsorgan i stället böra ges namn, som avvika från namnen på motsvarande kommunala organ, i det nyss anförda exemplet förslagsvis nämnden för skolfrågor och nämnden för brandfrågor.

Grundläggande för kommunalförbundsinstitutet är, att på ett förbund icke må överlåtas samtliga en kommuns uppgifter. Skulle det visa sig, att två eller flera kommuner ha behov av samarbete på så många och betydelsefulla förvaltningsområden, att endast mindre krävande uppgifter skulle återstå för de särskilda förbundsmedlemmarnas egen handläggning, inställer sig helt naturligt tanken på en sammanläggning av kommunerna till en kommun. Det kan förväntas, att länsstyrelserna skola ha sin uppmärksamhet riktad på denna fråga och, därest kommunerna ej själva så skulle göra, taga initiativ till den revision av kommunindelningen, som i sådant fall må anses påkallad.

#### Vilka enheter böra få bilda förbund?

Enligt nuvarande lagstiftning må kommunalförbund bildas dels mellan städer, landskommuner, köpingar och municipalsamhällen samt fattigvårdssamhällen, som utgöras av flera kommuner, dels ock mellan landstingskommuner samt landstingskommun och stad.

Att kommunalförbund, liksom hittills, skall få bildas icke blott mellan borgerliga primärkommuner av samma slag utan även mellan olika slag av sådana kommuner är självfallet. Även för municipalsamhällen torde alljämt behov av att ingå i kommunalförbund vara att förutse. Enligt 1955 års Årsbok för Sveriges kommuner äro ett 40-tal municipalsamhällen medlemmar av kommunalförbund, av vilka de flesta avse polisväsendet; ett förbund, för vattenledningsverk, består av enbart municipalsamhällen. Någon anledning att föreslå ändring i avseende å möjligheten för municipalsamhällen att ingå som medlemmar i kommunalförbund torde därför icke föreligga.

Beträffande fattigvårdssamhällen, som utgöras av flera kommuner, erinras, att enligt lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp, vilken skall träda i kraft den 1 januari 1957 och därvid ersätta den nuvarande lagen om fattigvården, varje kommun skall bilda en enhet i fråga om socialhjälpverksamhet. Någon motsvarighet till fattigvårdslagens regler om samman-satta fattigvårdssamhällen finnes icke i socialhjäpplagen. På grund härav



böra bestämmelserna i den nuvarande kommunalförbundslagen om sådana samhällen icke överförs till en ny lag om kommunalförbund.

Vad angår landstingskommunerna har deras behov att utnyttja kommunalförbundsinstitutet visat sig vara mycket ringa. För närvarande finnas endast två kommunalförbund, det ena omfattande fem landsting och en stad utanför landsting och det andra omfattande tre landsting. Båda förbunden avse anordnande och drift av arbetshem. Ostridigt är, att för bl. a. vissa specialformer av sjukvård landstingsområdena äro alltför små, och att samarbete landstingen emellan där måste komma till stånd. Samarbete mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och stad utanför landsting har sedan länge pågått i stor utsträckning, och detta samarbete har med fördel bedrivits i avtalets form. Det torde kunna förväntas, att även framdeles samarbete skall kunna bedrivas i samma form. Även om för närvarande behovet att bedriva landstingskommunal verksamhet i kommunalförbunds form sålunda är ringa, synes med hänsyn till ovissheten om framdeles tillkommande uppgifter möjlighet emellertid böra hållas öppen för landstingskommuner samt landstingskommun och stad utanför landsting att bilda kommunalförbund. Enligt nuvarande bestämmelser må kommunalförbund ingås mellan landstingskommun och stad, oavsett huruvida staden tillhör landstingskommun eller icke. I detta avseende anförde kommunala nybildningskommittén bl. a. (sid. 325 i bet.): »Av städerna torde visserligen, vilket erfarenheten jämväl bestyrker, de städer, som icke deltaga i landsting, närmast vara lämpade för deltagande i förbund med landstingskommunen — — —. Emellertid synas även beträffande de övriga städerna kunna under vissa omständigheter framträda behov av förbund mellan landstingskommun och sådana städer. Kommittén vill i sådant hänseende hava erinrat om att flerstädes landstingskommunerna tagit hand om tuberkulos- och epidemisjukvård inom länet och i sammanhang därmed — — — befriat vissa av landstingskommunens städer, vilka själva träffat anstalter för sådan sjukvård, från att bidraga till landstingskommunens åtgärder för enahanda ändamål.» Enligt kommitténs mening finnes emellertid numera icke något praktiskt behov av samarbete i kommunalförbunds form mellan landstingskommun och stad som ingår i landsting. Möjlighet till sådan förbunds bildning har därför icke upptagits i förslaget till ny lag om kommunalförbund.

Kommittén kommer härefter in på frågan, huruvida möjlighet bör beredas andra slag av kommuner, än vad nu är fallet, att bilda kommunalförbund. De enda rättssubjekt, som härvid torde kunna komma i fråga, äro de kyrkliga kommunerna, församlingarna, samt pastoraten.<sup>1</sup> Samverkan mellan församlingar kan för närvarande ske i två former, kyrklig samfällighet och avtal.

<sup>1</sup> Kommittén saknar anledning ingå på frågan huruvida pastoraten skola betraktas såsom (special)kommuner eller icke, något varom inom doktrinen råda delade meningar.



Institutet kyrklig samfällighet är reglerat i 1 § andra stycket lagen om församlingsstyrelse. Paragrafen har, jämlikt lag den 21 maj 1954 (nr 296), erhållit ändrad lydelse från och med den 1 januari 1955. Där stadgas numera, att två eller flera församlingar må för vården om de i församlingsstyrelselagen avsedda angelägenheterna eller vissa av dem förenas till en kyrklig samfällighet (s. k. förordnad kyrklig samfällighet). Beträffande sådan samfällighet skall med avseende å vården om gemensamma angelägenheter, i den mån ej annat är föreskrivet, i tillämpliga delar gälla vad i församlingsstyrelselagen är föreskrivet om församling. För kyrklig samfällighet skall alltså finnas kyrkostämma respektive kyrkofullmäktige samt kyrkoråd. Om bildande av kyrklig samfällighet förordnar Kungl. Maj:t. Dylikt förordnande må ej meddelas, med mindre församlingarna samtyckt därtill eller åtgärden finnes vara påkallad av betydande allmänt behov. Sålunda finnes viss möjlighet till tvång i vad avser bildande av kyrklig samfällighet. Förutom förordnad kyrklig samfällighet finnes ett annat slag av kyrklig samfällighet, nämligen där två eller flera församlingar ha viss gemenskap utan att något Kungl. Maj:ts förordnande därom meddelats. Denna senare gemenskap avser ofta gemensam kyrka för två eller flera församlingar. Före den 1 januari 1955 förekom i lagen även en bestämmelse av innehåll, att där Kungl. Maj:t förordnat, att två eller flera församlingar för vården om folk- och fortsättningsskoleväsendet tillsammans skulle utgöra ett skoldistrikt, sådant distrikt skulle utgöra en kyrklig samfällighet (s. k. legal kyrklig samfällighet). För närvarande finnas två sådana legala kyrkliga samfälligheter, och enligt övergångsbestämmelserna till nyssnämnda lag om ändring i församlingsstyrelselagen skola församlingsstyrelselagens äldre bestämmelser alltjämt gälla för bl. a. detta slag av skoldistrikt.

Det synes uppenbart, att då gemenskapen mellan två eller flera församlingar endast avser en eller ett fåtal angelägenheter av mindre räckvidd, t. ex. förvaltningen av en begravningsplats, en kyrklig samfällighet är en onödigt tungrodd anordning för vården av denna angelägenhet. Den tanken har då framkastats, att för dylika fall ett kommunalförbund skulle utgöra ett lämpligt instrument för handhavandet av den eller de gemensamma angelägenheterna. Kommittén är emellertid av den uppfattningen, att i de fall då gemenskapen icke är så stor, att bildande av kyrklig samfällighet må anses påkallat, det torde vara tillfyllest, att vederbörande församlingar ingå avtal om vården av den eller de ifrågavarande angelägenheterna. För övrigt komma de nya kommunalförbunden med förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse, som kommittén ovan förordat, att få en så stor förvaltningsapparat, att icke heller de kunna anses väl ägnade att handha de förhållandevis ringa uppgifter, varom här är fråga. Kommittén anser sig därför icke böra föreslå, att församlingar skola beredas möjlighet att ingå kommunalförbund.

Om sålunda enligt vad kommittén ovan anfört församlingar ej heller



framdeles skola få rätt att ingå som medlemmar i kommunalförbund, uppstår ett särskilt problem beträffande de församlingar, som alltjämt utgöra eller ingå i skoldistrikt. Därest det för enhetsskolans införande skulle visa sig erforderligt, att samarbete etableras mellan ett dylikt kyrkligt skoldistrikt och ett angränsande skoldistrikt med kommunaliserat skolväsen, skulle kommunalförbund för skolväsendet icke kunna bildas utan avtal för ändamålet behöva ingås, ehuru bildande av kommunalförbund måhända skulle ställa sig fördelaktigare. Det är därför av vikt att avvecklingen av återstående kyrkliga skoldistrikt (inalles sju, se not. 1 sid 213) icke drager alltför långt ut på tiden. Med den nya form av kommunalförbund, som kommittén föreslår, kommer en sådan avveckling att underlättas.

För samverkan mellan pastorat såsom sådana finnes för närvarande icke någon i lag reglerad form. Samverkan i fråga om pastoratsangelägenheter tillgår i stället i allmänhet så, att de församlingar, av vilka vederbörande pastorat bestå, bilda kyrklig samfällighet för ändamålet. De fall, där dylik samverkan kan visa sig önskvärd, äro framför allt, då enhetlig utdebitering skall åstadkommas inom en kommun, som omfattar flera pastorat. Sådan enhetlighet nås lättast genom sammanslutning av pastoraten till en ekonomisk enhet. Samverkan för detta ändamål synes liksom hittills böra ske i form av kyrklig samfällighet. Någon anledning att bereda möjlighet för pastorat att bilda kommunalförbund finnes därför enligt kommitténs mening icke.

#### Underställning av beslut om upplåning

En fråga, som möter i samband med kommunalförbunds lånerätt, är, huruvida kommunallagens regler om underställningsskyldighet äro tillämpliga å lånebeslut. I kommunalförbundsagen förekommer icke någon bestämmelse om underställningsskyldighet, men i praxis sker dock underställning. Denna praxis synes välgrundad. Om offentlig myndighet fastställer en förbundsordning, däri förbundet medges viss lånerätt, har den därmed icke godkänt, att lån intill angivet belopp må upptagas. Detta följer redan därav, att det är olika myndigheter, som ha att fastställa förbundsordningen och medge rätt att upptaga lån. En bestämmelse om lånerätt har icke annan innebörd, än att den anger den gräns, inom vilken förbundet äger binda förbundsmedlemmarna. Underställningen har ett annat syfte, bl. a. att pröva huruvida upplåningen från allmän synpunkt är lämplig och i vad mån kommande generationer böra belastas, vilket senare tar sig uttryck i fastställande av lånetider. Att tillerkänna kommunalförbunden underställningsfri lånerätt i analogi med bestämmelserna i 58 § kommunallagen, anser kommittén icke nödvändigt och knappast möjligt. Även framdeles synes böra gälla, att kommunalförbunds lån skola underställas Kungl. Maj:ts prövning. Det torde vara lämpligt, att detta anges i lagtexten.



### Borgen för förbunds lån

Då kommunalförbund skall upptaga lån, händer stundom, att långivaren önskar, att förbundsmedlemmarna skola teckna borgen för lånet. Fråga är då, om ett sådant borgensåtagande står i överensstämmelse med kommunalförbundslagen. Enligt 30 § i lagen, som kommittén föreslår skola överflyttas till nya kommunalförbundslagen, äro förbundsmedlemmarna, där-est förbundet befinnes sakna tillgång till gäldande av skuld, pliktiga att fylla bristen, och länsstyrelsen äger, efter de grunder som må vara angivna i förbundsordningen eller eljest prövas skäligen, förordna om den utdebitering på medlemmarna, som av sådan anledning må erfordras. Om kommunalförbunds skuld yppas först efter förbundets upplösning, äger vad nu är sagt motsvarande tillämpning beträffande de samhällen, som voro medlemmar av förbundet, då det upplöstes. Dessa bestämmelser ålägga alltså medlemmarna ett subsidiärt ansvar efter viss fördelningsgrund för förbundets skuld, d. v. s. samma ansvar som följer med en enkel icke solidarisk borgen. Om däremot medlemmarna skulle teckna solidarisk proprieborgen för ett förbunds lån, skulle detta innebära ett civilrättsligt åtagande, som går utöver och strider mot de offentligrättsliga bestämmelserna i kommunalförbundslagen, i det att dels en medlem skulle — åtminstone temporärt och intill dess den utnyttjat sin regressrätt mot övriga medborgenärer — kunna få bära större ansvarighet för skulden än vad enligt förbundsordningen åligger denna medlem, dels ock medlemmarna skulle bliva ansvariga för skulden innan det visats, att förbundet saknar tillgång till skuldens gäldande. Solidarisk proprieborgen av medlemmarna för ett förbunds lån torde därför få anses strida mot kommunalförbundslagens anda och bör förty icke förekomma. I detta sammanhang må erinras, att enligt 10 kap. 11 § handelsbalken borgen, som ingås av två eller flera, alltid är solidarisk, såvida icke särskilt anges, att ansvarigheten skall vara delad.

### Förbunds rätt att fondera medel

I kommunallagens bestämmelser om fondbildning stadgas intet om kommunalförbunds fondbildningsrätt, och ej heller den numera upphävida lagen om kommunal fondbildning innehöll några regler i detta avseende. Det synes självklart att reglerna om förmögenhetsskydd i 50 § kommunallagen böra tillämpas även å kommunalförbund. Härav följer jämväl att bestämmelserna i 57 § om viss fondbildning böra gälla för kommunalförbund. Om sålunda ett förbund redan har en tillgång, bör förbundet, om tillgången realiseraras, i överensstämmelse med reglerna i 57 § första stycket kommunallagen, anses ha rätt och skyldighet att fondera vederlaget. Detsamma bör gälla överskottsmedel å lån i enlighet med andra stycket av nämnda paragraf. Vad angår fondbildning i övrigt, alltså motsvarande den som för kommunernas del regleras i 55 § kommunallagen, lärer till en början vara klart, att då förbund icke äger självständig rätt till utdebitering, det ej heller bör



kunna upplägga en skatteregleringsfond i enlighet med 2 mom. av denna paragraf. Beträffande de i 1 mom. av paragrafen angivna fonderna — pensionsfond, kassaförlagsfond samt allmän och särskild investeringsfond — må erinras, att förbunden kunna vara av mycket olika storlek och ha mycket olika uppgifter. För vissa förbund kan det därför vara erforderligt, att de få rätt till sådan fondbildning, medan för andra förbund detta skulle vara alldeles obehövt. På grund härav föreslår kommittén, att det, liksom i fråga om förbunds rätt att upptaga lån, skall få bero på medlemskommunernas bestämmande, om förbund skall få rätt till fondbildning i överensstämmelse med reglerna i 55 § 1 mom. kommunallagen. Denna fråga bör regleras i förbundsordningen.

I övrigt må här framhållas, att kommunalförbund, genom att bestämmelserna om reservationsanslag i 53 § kommunallagen bliva tillämpliga, får möjlighet att för visst angivet ändamål ackumulera anslag i sådan omfattning, att särskild fondbildning i praktiken icke torde behöva bliva allmänt förekommande.

### Revision

Enligt gällande lag granskas förbundsdirektionens förvaltning och förbundets räkenskaper av revisorer, utsedda av förbundsmedlemmarna, och beslut om ansvarsfrihet fattas av dessa senare var för sig. Direktionen är sålunda för sin förvaltning ansvarig inför förbundsmedlemmarna. Denna anordning är — vid det förhållandet att ledamöterna i direktionen utses av förbundsmedlemmarna — helt naturlig. Med den organisation av kommunalförbunden, som kommittén förordar, blir det däremot följdriktigt, att förbundsstyrelsen för sin förvaltning skall vara ansvarig inför förbundsfullmäktige, vilka skola utse styrelsen. Härigenom kommer det direkta inflytande på förbundens förvaltning, som förbundsmedlemmarna nu äga genom revisionen, att försvinna. Att göra styrelsen ansvarig inför förbundsmedlemmarna och icke inför förbundsfullmäktige skulle strida mot den förvaltningsrättsliga principen, att en fullmäktigförsamling, som utsett en styrelse, bör få granska styrelsens verksamhet. En sådan anordning synes därför icke böra ifrågakomma. Och att bibehålla förbundsmedlemmarnas inflytande i förevarande hänseende genom att låta styrelsens verksamhet granskas såväl av förbundsfullmäktige som av förbundsmedlemmarna synes icke heller kommittén lämpligt, enär ett sådant system skulle bliva alltför omständligt. Med hänsyn till det anförda föreslår kommittén, att förbundsfullmäktige skola utse revisorer för granskning av förbundsstyrelsens förvaltning samt besluta om ansvarsfrihet för denna. Kommittén har tidigare föreslagit, att förbundsfullmäktiges protokoll skola tillställas förbundsmedlemmarna. Det syntes kommittén självfallet, att även revisionsberättelsen i avskrift bör tillställas förbundsmedlemmarna.



### Statsbidrag till förbund

När det gäller statsbidrag till kommunal verksamhet, som bedrivs gemensamt av två eller flera kommuner i form av kommunalförbund, kunna i vissa fall svårigheter uppstå vid bestämmande av bidragets storlek. Samma svårigheter yppa sig även vid samarbete genom sådana avtal, som innebära att kommunerna i gemensam regi bedriva viss verksamhet. Statsbidragets storlek bestämmes nämligen stundom i förhållande till storleken av den kommunala utdebiteringen eller antalet skattekronor per invånare inom vederbörande kommun. När då verksamheten handhas gemensamt av kommuner, som ha olika skattetryck eller skatteunderlag per invånare, blir frågan om dessa faktorer inverkan på statsbidragets storlek komplicerad. Regler för statsbidrags bestämmande vid kommunal samverkan av olika slag äro därför behöfliga, och det synes vara av vikt, att dessa regler bliva sådana, att statsbidragsfrågan icke kommer att verka som en återhållande faktor på kommunernas vilja att samarbeta. För närvarande är en särskild kommitté, allmänna statsbidragsutredningen, sysselsatt med en översyn från rationaliseringssynpunkt av gällande statsbidragsbestämmelser, och enligt utredningens direktiv ankommer det på denna att uppdraga allmänna riktlinjer för statsbidragssystemets ändamålsenliga utformning för skilda slag av statsunderstödd verksamhet. Nya regler för statsbidragens bestämmande äro alltså att förvänta, och kommittén anser sig med hänsyn härtill icke böra närmare ingå på denna fråga. Det torde kunna förutsättas, att allmänna statsbidragsutredningen vid utformningen av sitt förslag även skall taga hänsyn till verksamhet, som bedrivs genom samverkan mellan kommuner.

### Förbunds arkiv

Riksarkivet har i skrivelse till kommittén den 12 oktober 1953 hemställt, att kommittén ville taga under övervägande behovet och lämpligheten av stadganden om vård och förtecknande av kommunalförbunds och dess organs protokoll och övriga handlingar dels under kommunalförbunds verksamhetstid, dels efter dess upplösning.

I kommunalförbundslagen finnas icke några bestämmelser angående kommunalförbunds arkiv. Det synes kommittén, att kommunallagens bestämmelser om kommunernas arkiv i tillämpliga delar böra gälla för kommunalförbundens arkiv. Då förbund upplöses, bör det åligga någon av förbundsmedlemmarna att övertaga och vårda förbundets arkiv. Frågan på vilken av förbundsmedlemmarna, som denna uppgift bör läggas, synes böra avgöras av länsstyrelsen i samband med det beslut, varigenom förbundet förklaras upplöst. Regler av nu angivna innehåll torde böra intagas i en ny lag om kommunalförbund.



### Förbunds bildande, ändring och upplösning

Vad den nuvarande kommunalförbunds lagen innehåller om kommunalförbunds bildande samt om ändring i sådant förbund (11—18 §§), om medlems utträde ur kommunalförbund (19—23 §§), om kommunalförbunds upplösning (24—29 §§), om kostnad för utredning (31 §) samt om fullföljd av talan mot länsstyrelsens beslut i nu nämnda frågor (32 §) förandleder i stort sett endast i ett hänseende något ändringsförslag från kommitténs sida.

Enligt ifrågavarande paragrafer må den utredning, som bör föregå kommunalförbunds bildande, ändring och upplösning, företagas av en av länsstyrelsen förordnad särskild utredningsman. Det är emellertid mycket sällsynt, att utredningen utföres på detta sätt. I stället brukar tillgå antingen så, att länsstyrelsen låter företaga erforderlig utredning och upprätta förslag till förbundsordning, eller så att kommunerna själva ombesörja dessa åtgärder, då ofta med biträde av vederbörande kommunförbund (Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet). Bestämmelserna om särskild utredningsman och de därmed sammanhängande stadgandena om kostnad för utredning synas därför icke böra överföras till en ny lag om kommunalförbund. Vad förevarande regler i övrigt innehålla om utredning, såsom att erforderlig utredning skall verkställas och att vid utredningen de tilltänkta förbundsmedlemmarna och såvitt möjligt envar som beröres av frågan skall beredas tillfälle att uttala sig i ärendet, synes vara så självfallet, att ej heller detta bör medtagas i en ny lag om kommunalförbund. Vad kommittén här föreslagit bör dock icke hindra, att även framdeles särskild utredningsman förordnas, om så vid något tillfälle skulle anses påkallat.

Vad i övrigt angår frågan om kommunalförbunds bildande, ändring eller upplösning finner kommittén endast anledning att beröra fyra smärre spörsmål. De tre första frågorna ha väckts av olika länsstyrelser i svaren å den förfrågan, som kommittén riktat till länsstyrelserna rörande bl. a. önskemål angående en blivande kommunalförbunds lagstiftning.

En fråga gäller fastställande av förbundsordning. Enligt 17 § kommunalförbunds lagen är förutsättning för kommunalförbunds bildande, att de blivande förbundsmedlemmarna enats om antagande av förbundsordning. Det har ifrågasatts, huruvida icke länsstyrelse borde — även då det icke gäller bildande av kommunalförbund genom tvång — tillerkännas rätt att fastställa förbundsordnings lydelse. Som skäl härför har anförts, att fall kunde inträffa, där kommunerna visserligen vore ense om att förbund skulle bildas samt om huvudgrunderna för förbundets organisation och verksamhetsformer men fattade olika beslut i en eller annan detaljfråga. I sådana fall kunde den situationen uppstå, att länsstyrelsen trots medling icke lyckades åstadkomma samförstånd. Det vore då önskvärt, att läns-



styrelsen hade befogenhet att fastställa förbundsordningens lydelse. Kommittén håller emellertid före, att därest vederbörande kommuner icke kunna enas rörande en detalj i förbundsordningen, denna detalj för kommunerna framstår som så väsentlig, att de föredraga, att ett förbund icke kommer till stånd framför att de skola bli medlemmar i ett förbund, i vars förbundsordning den av dem icke önskade bestämmelsen är intagen. Om länsstyrelsen då skulle äga rätt att fastställa förbundsordningens lydelse, skulle detta innebära ett tvång mot någon eller några av förbundsmedlemmarna. Härigenom skulle principen om frivillighet i fråga om kommunalförbunds bildande uppluckras. Kommittén anser sig därför icke böra föreslå, att länsstyrelse skall tilläggas rätt att besluta om förbundsordnings lydelse i andra fall, än då fråga är om bildande av kommunalförbund genom tvång.

Vidare ha önskemål uttalats om förenkling av reglerna för kommunalförbunds upplösning i fall då upplösningen skedde till följd av att de kommuner, som inginge i förbundet, förenades med varandra genom införlivning eller genom kommunsammanslagning. Därvid har anförts, att i dylika fall förbundet borde upphöra antingen omedelbart i följd av lagstadgande därom eller genom ett av Kungl. Maj:t i samband med indelningsändringen meddelat beslut, och icke såsom nu först efter ett omständligt likvidationsförfarande. Enligt kommitténs mening bör emellertid likvidationsförfarandet i fall som de avsedda kunna göras synnerligen enkelt, enär kommunalförbundets samtliga tillgångar och förbindelser skola övertagas av den ökade eller nybildade kommunen. Att införa en specialregel rörande likvidation i dessa sällsynt förekommande fall synes kommittén överflödigt.

En annan fråga rör bestämmelsen om talan mot redovisning över kommunalförbunds likvidation. Enligt 29 § kommunalförbunds lagen skall talan mot sådan redovisning anhängiggöras hos domstol. Det har ifrågasatts, huruvida icke tvist i samband med likvidationsredovisning i stället borde avgöras i administrativ ordning, enär meningsskiljaktigheterna vanligen grundade sig på olika meningar om förbundsordningens rätta tolkning, i vilka frågor en länsstyrelse hade större erfarenhet än en domstol. Talan mot en dylik redovisning torde avse en påstådd kränkning av medlemmarnas ekonomiska intressen och i allmänhet bestå i antingen skadeståndsanspråk mot likvidatorerna för att dessa icke skulle ha på lämpligaste sätt handhaft realisationen av förbundets tillgångar eller avvecklingen av den rörelse, som förbundet må ha drivit, eller också klander av det sätt, på vilket likvidatorerna fördelat förbundets tillgångar och ansvaret för dess skulder och övriga förbindelser. Dessa frågor äro väsentligen att bedöma enligt civilrättsliga regler och böra därför lämpligen tillhöra allmän domstols handläggning. Den omständigheten, att förbundsordningen fastställts av länsstyrelse, torde icke böra föranleda ändring

härutinnan. Kommittén anser sig därför icke böra föreslå ändring i gällande bestämmelser om talan mot likvidationsredovisning.

I förbundsordningarna förekommer ej sällan den bestämmelsen, att i händelse av likvidation förbundets samtliga tillgångar skola realiseras genom försäljning. Stundom föreskrives, att denna försäljning skall ske genom offentlig auktion. Bestämmelser av detta och liknande slag ha för- anlett missnöje, enär försäljning av tillgångarna och framför allt försäljning genom offentlig auktion ofta icke ger det bästa ekonomiska resultatet. Lagen innehåller emellertid endast den regeln, att under likvidationen förbundets tillgångar skola realiseras, i den mån sådant finnes vara erforderligt. I blivande förbundsordningar synes därför i avseende å förbundets likvidation lämpligen endast böra intagas en hänvisning till lagens bestämmelser.

Till de övriga ändringar i avseende å reglerna för kommunalförbunds bildande, ändring och upplösning, vilka må befinnas påkallade, återkommer kommittén längre fram i specialmotiveringen till den nya kommunalförbundslagen.



## 9 kap. Kommunal samverkan i avtalets form

Förutom kommunalt samarbete genom kommunalförbund förekommer i stor utsträckning samarbete genom avtal.

Ett avtal mellan kommuner om samarbete för att lösa en viss förvaltningsuppgift utgör en närmast civilrättslig överenskommelse. Detta innebär, att varje kommun kommunalrättsligt behåller sin beslutanderätt i fråga om den uppgift, som avtalet avser. Civilrättsligt blir däremot kommunen beroende av avtalets innehåll. Tvist om avtalets rätta innehåll skall därför avgöras av allmän domstol eller, om avtalet innehåller skiljedoms-klausul, av skiljemän. Av avtalets civilrättsliga natur följer också, att dess användbarhet formellt är begränsad i vad angår fullgörandet av uppgifter, som äro offentligrättsligt reglerade. I den mån de avtalsslutande kommunerna äro genom sådan reglering förpliktade att var för sig genom egna organ fullgöra viss förvaltningsuppgift, kunna de givetvis icke genom ett civilrättsligt avtal omintetgöra denna förpliktelse.

Av de tre avtalstyper, för vilka kommittén tidigare (sid 69) redogjort, är den, där den ena kommunen handhar den gemensamma angelägenheten i egen regi men för den eller de andras räkning, den form, som från det kommunala arbetets synpunkt är den smidigaste. En av kommunerna svarar ensam för alla beslut och åtgärder, som uppgiftens handhavande kräver, och risken för meningsskiljaktigheter beträffande mindre betydelsefulla detaljer är eliminerad. Denna avtalstyp är därför att rekommendera för alla de fall, där den lämpligen kan ifrågakomma. Mest användbar torde den vara, då fråga är om samarbete mellan en större och en eller flera mindre kommuner, där den större kommunen har en väl utbyggd förvaltningsapparat, av vilken den eller de andra kommunerna kunna draga fördel. Är det däremot fråga om samarbete mellan kommuner, som äro relativt jämspelta i fråga om storlek och ekonomiska resurser torde kommunerna ofta nog finna den avtalstyp lämpligast, där kommunerna handha angelägenheten i gemensam regi antingen i form av bolag, förening eller stiftelse eller genom ett särskilt tillsatt förvaltningsorgan. Ett avgörande skäl härför är — vid jämförelse med den nyssnämnda avtalstypen — att man på så vis möjliggör för envar av kommunerna att genom representanter medverka i förvaltningsarbetet.

Vad angår avtal om gemensamt handhavande av en förvaltningsuppgift



genom särskilt förvaltningsorgan må erinras, att detta organ principiellt icke kan anses utöva sin verksamhet å den genom avtalet bildade samfällighetens vägnar. Enligt allmänna kommunalrättsliga principer är nämligen delegation av förvaltning och annan verkställighet än rent manuell sådan å utanför kommunen stående organ icke tillåten, eftersom ett sådant organs beslut icke kunna angripas med kommunalbesvär och ej heller beslämmelserna om kommunal revision torde ha giltighet för sådant organs förvaltning. För att förvaltningsorganets beslut kommunalrättsligt skola kunna godtagas, måste de därför förstås såsom fattade för varje särskild kommuns vidkommande genom dennas representanter i det gemensamma organet.

Kommunalt samarbete i form av bolag eller förening torde böra komma till användning endast då det gäller drivande av en rörelse av något slag — t. ex. vatten- eller elektricitetsförsörjning eller trafikföretag — eller anställande av gemensam tjänsteman, t. ex. distriktsarkitekt.

Avtal om kommunal samverkan äro talrikt förekommande såväl mellan primärkommuner som mellan landstingskommuner, och kommittén har tidigare förordat, att de kommunalförbund, som för närvarande finnas, skola i stor utsträckning ersättas med avtal. Det kunde därför ifrågasättas, huruvida icke den interkommunala avtalsrätten borde i lag regleras. Här emot möta emellertid betydande svårigheter. De förvaltningsuppgifter, som äro föremål för samverkan genom avtal, äro av synnerligen skiftande storleksordning och natur. För att samarbetet skall för varje fall kunna bedrivas så smidigt som möjligt, är det av vikt, att stor frihet råder i fråga om avtalens utformning. Vid en reglering av avtalsrätten skulle största möjliga försiktighet behöva iakttagas, på det att icke därigenom en hämsko skulle läggas på kommunerna att i det enskilda fallet välja den lämpligaste formen för samarbete. En dylik reglering skulle på grund härav endast kunna givas ett så allmänt innehåll, att värdet av densamma finge antagas bliva ringa. Något egentligt behov av en offentligrättslig reglering har icke heller hittills gjort sig gällande, utan de allmänna civilrättsliga reglerna ha visat sig tillfyllest för reglering av samarbetet. Med hänsyn till det anförda anser kommittén övervägande skäl tala för att låta formerna för avtal om samarbete mellan kommuner av olika slag förbliva helt oreglerade.

Såsom kommittén tidigare erinrat, behålla vederbörande kommuner vid ingående av avtal om samverkan rörande en förvaltningsuppgift kommunalrättsligt sin beslutanderätt i fråga om den med avtalet avsedda uppgiften. Härigenom bliva, även om formen för avtalet lämnas oreglerad, kommunalrättsliga principer i större eller mindre utsträckning tillämpliga å förvaltningen av den gemensamma uppgiften, olika alltefter den form av avtal som valts för samarbetet. Med hänsyn till de rika möjligheterna att variera de olika formerna för samverkan genom avtal möter



det stora svårigheter att närmare fastslå, i vilken utsträckning kommunalrättsliga regler skola gälla för samverkan genom avtal i olika former. Detta torde icke heller vara behövt. I de talrika fall, där kommunal samverkan genom avtal hittills ägt rum, har denna fråga utan olägenhet avgjorts från fall till fall och efter vad som legat i sakens natur. Så synes även framdeles böra ske.

Det förekommer även kommunal samverkan, som föranletts av tvångsföreläggande av myndighet utan att fördenskull kommunalförbund för ändamålet bildats.

Exempel på denna form av samverkan är undervisning i en kommuns skolor av barn från angränsande skoldistrikt på grund av förordnande därom av domkapitel eller Kungl. Maj:t. Ett sådant förordnande är en offentligrättslig åtgärd, och tvist rörande förordnandets rätta innebörd skall avgöras av den myndighet, som meddelat förordnandet.

Vid indelningsändring, som innebär överflyttning av ett område från en kommun till annan, förekommer stundom, att Kungl. Maj:t såsom villkor för indelningsändringen föreskriver, att den ena kommunen skall under viss övergångstid vara skyldig att till undervisning i sina skolor mottaga barn från den andra kommunen eller att å sitt ålderdomshem bereda plats för understödstagare från den andra kommunen. Detta slags samarbete är således föranlett av offentlig myndighets föreläggande. Tvister om rätta tolkningen av ett indelningsbeslut skola avgöras av allmän domstol, såvida icke i beslutet föreskrivits, att de skola avgöras av skiljemän.

Beträffande frågan, huruvida möjlighet bör finnas att förelägga kommuner att samverka i annan form än genom kommunalförbund, synes det kommittén, att sådan tvångsmöjlighet bör, liksom i fråga om kommunalförbund, förekomma endast på områden, där samverkan mellan kommunerna är påkallad av ett starkt allmänt intresse. Kommittén har ovan (sid. 106) som sin mening uttalat, att tvång till dylik samverkan bör kunna utövas på skolväsendets område. Behov att kunna framtvunga kommunal samverkan i denna form på andra områden än där sådan möjlighet redan nu är för handen, föreligger, såvitt kommittén kan bedöma, icke.

Kommittén har föreslagit, att det beträffande kommunalförbunden skall läggas i den av skolstyrelseutredningen förordade nya mellaninstansens hand att utöva eventuellt erforderligt tvång till samverkan för skoländamål. Så synes också böra bliva fallet, när det gäller tvång till samverkan av nu avsett slag. Det ligger i sakens natur, att ett beslut av mellaninstansen om samverkan i denna form icke kan inskränka sig till ett föreläggande, att dylik samverkan skall äga rum, utan därjämte måste innehålla de närmare villkoren för samgåendet.

I fråga om kommunernas frihet att, då de äro ense, välja mellan samarbete i form av kommunalförbund eller genom avtal, såväl i allmänhet

som när det gäller skolväsendet, får kommittén hänvisa till vad kommittén tidigare därom anfört (sid. 107).

När det gäller samverkan genom tvång på skolväsendets område, kommer det att ligga i den beslutande myndighetens hand att avgöra, huruvida erforderlig samverkan skall ske genom kommunalförbund eller på annat sätt. Fråga uppstår då, i vilka fall den ena eller andra formen bör komma till användning. Samverkan i annan form än genom kommunalförbund synes böra föreskrivas i fall, då de gemensamma anordningarna skola omhänderhas av en av kommunerna för den eller de övrigas räkning. Detta är den förvaltningstekniskt sett smidigaste formen för samverkan och lärer böra utnyttjas, där så lämpligen låter sig göra. Förhållandena kunna emellertid vara sådana, att flera än en av de samverkande kommunerna böra få öva inflytande på förvaltningen. Så kan exempelvis vara fallet, om samäganderätt råder eller anses böra etableras beträffande fastighet, som skall utnyttjas för verksamhetens bedrivande, eller om kostnaderna för verksamheten skola fördelas förhållandevis jämnt mellan de samverkande kommunerna. I dylika fall bör finnas ett för kommunerna gemensamt förvaltningsorgan, och i ett sådant läge synes samarbete genom kommunalförbund vara att föredraga. I denna fråga har kommittén samrått med skolstyrelseutredningen.

Bestämmelse om möjlighet att ålägga kommuner att i annan form än genom kommunalförbund samverka på skolväsendets område har av skolstyrelseutredningen intagits i dess ovannämnda förslag till skolstyrelselag.



## 10 kap. Kommunala samarbetsnämnder

När en fråga om samarbete mellan kommuner rörande någon förvaltningsuppgift aktualiseras, måste, såsom en förberedelse till en blivande överenskommelse om ingående av avtal eller kommunalförbund, frågan närmare utredas och förhandlingar upptagas mellan de kommuner, som kunna tänkas som parter i ett kommande samarbete. Denna förberedelse kan givetvis ske på många olika sätt, men ofta kan det, särskilt då det gäller en större fråga eller samarbete mellan flera kommuner, visa sig lämpligt, att respektive kommuner utse delegerade med uppdrag att i samråd verkställa nödig utredning och att för sina uppdragsgivare framlägga det förslag till villkor för ett blivande samarbete, varom de kunna enas. Det ligger i sakens natur, att delegerade icke skola ha någon beslutanderätt.

Dylika samarbetsorgan, i det följande kallade kommunala samarbetsnämnder, utnyttjas nu i viss utsträckning av kommunerna. I svaren å kommitténs enkät rörande interkommunal samverkan uppgavs, att samarbetsnämnder använts i 77 fall. Vissa av nämnderna äro av permanent natur, t. ex. Stockholms förorters samarbetsnämnd, omfattande 29 kommuner, och Göteborgs förorters samarbetsnämnd, omfattande 13 kommuner.

Kommunindelningskommittén föreslog i sitt betänkande SOU 1945:38 (sid. 340 ff), att i kommunallagarna skulle införas bestämmelser om kommunala samarbetsnämnder, och utkast till sådana bestämmelser äro intagna i betänkandet. Enligt detta utkast skulle nämndens ledamöter utses av kommunernas fullmäktige, och ledamöternas antal skulle, om kommunerna ej kunde enas därom, bestämmas av länsstyrelsen. Nämnd skulle kunna tillsättas såväl för behandling av visst bestämt ärende som för regelbunden handläggning av frågor av gemensamt intresse för kommunerna. Länsstyrelsen skulle kunna förordna om tillsättande av samarbetsnämnd, under förutsättning att uppenbart samarbetsbehov föreläge och kommunerna det oaktat icke tillsatte någon nämnd. Nämnden skulle ha till uppgift att vara utrednings- och förhandlingsorgan samt att avgiva yttranden och framlägga förslag i ärenden, som hänskötes till nämnden av kommunal eller statlig myndighet. Nämnden skulle äga rätt att göra framställning till de i densamma representerade kommunerna, vilka skulle



ha skyldighet att upptaga nämndens förslag till behandling. Sammanträde med nämnden skulle hållas på framställning av ledamot i nämnden, kommunal myndighet i någon av de i nämnden representerade kommunerna eller länsstyrelsen.

Detta kommunindelningsskommitténs förslag har hittills icke föranlett någon statsmakternas åtgärd.

Behovet av ytterligare samarbete mellan kommuner — alltså utöver det som redan nu bedrivs — och därmed det framtida behovet av förberedande förhandlingar mellan kommunerna för åstadkommande av överenskommelser om sådant samarbete lärer främst vara att förutse på skolväsendets område. Sedan kommitténs enkät rörande interkommunalt samarbete verkställdes under sommaren 1953, har, enligt vad som upplysts från skolöverstyrelsen, underhandlingar mellan kommuner i viss utsträckning ägt rum angående olika frågor, som stå i samband med tilltänkt försöksverksamhet rörande enhetsskolan. Om skolstyrelseutredningens förslag om inrättande av länsskolnämnder kommer att genomföras, kunna dessa vid behov taga initiativ till förhandlingar mellan kommunerna rörande samarbete på skolväsendets område.

I fråga om regionplaneringen utgöra regionplaneförbunden organ för utredning rörande erforderlig kommunal samverkan, och möjlighet finnes att ålägga kommuner att bilda sådana förbund.

Beträffande övriga områden av den kommunala förvaltningen finnes den möjligheten, att landshövdingen kallar representanter för vederbörande kommuner till överläggningar rörande aktuella samarbetsfrågor, därest kommunerna icke av eget initiativ skulle upptaga sådana förhandlingar.

Att i författning närmare reglera, i vilken form förberedande förhandlingar rörande samarbete mellan kommuner skola äga rum, är enligt kommitténs mening varken behövt eller lämpligt.

Ett spørsmål, som i detta sammanhang särskilt må upptagas till behandling, är frågan, huruvida möjlighet bör införas att ålägga en ovillig kommun att utse en eller flera representanter för diskussion av frågor om samverkan med annan kommun. Som nämnts upptog kommunindelningsskommitténs utkast till bestämmelser om kommunala samarbetsnämnder en föreskrift av sådant innehåll. En dylik föreskrift skulle givetvis över huvud taget endast kunna vara behövt i fråga om frivilligt samarbete. Kommunalförbundskommittén anser emellertid en sådan tvångsbestämmelse icke påkallad. Såvitt kommittén kan bedöma, torde hittills icke i nämnvärd omfattning ha inträffat, att önskvärt samarbete mellan kommuner omöjliggjorts på grund av bristande vilja från någon kommuns sida att upptaga förhandlingar därom med annan kommun. Ej heller synes anledning finnas att antaga, att så framdeles skall bliva fallet. Den möjlighet vederbörande myndigheter har att anmoda en ovillig kommun att träda i förhandling med en grannkommun i en samarbetsfråga synes



utgöra garanti för att förhandlingar om kommunalt samarbete skola komma till stånd, när så anses behöfligt. Skulle en kommun vara så ovillig till samarbete, att den skulle vägra att ställa sig en sådan anmodan till efterrättelse, synes det osannolikt, att förhandlingar i saken, som upptagits först efter åläggande av myndighet, skulle leda till positivt resultat. En tvångsbestämmelse skulle därför näppeligen bliva till någon nytta.

På grund av det anförda anser sig kommittén icke böra framlägga något förslag till bestämmelser om kommunala samarbetsnämnder.

## 11 kap. Specialmotivering till författningsförslagen

### Lagen om kommunalförbund

Ett genomgående drag i kommitténs förslag till lag om kommunalförbund är, att förbunden i fråga om organisation och arbetssätt skola i så stor utsträckning som möjligt överensstämja med de borgerliga primärkommunerna. För kommunalförbunden ha föreslagits regler, som avvika från motsvarande bestämmelser i kommunallagen, endast i den mån så varit betingat av föreliggande omständigheter. Detta kommitténs ståndpunkts-tagande innebär, att förslaget till KFL så nära som möjligt överensstämmer med kommunallagen. Redaktionellt kan denna parallellism mellan de båda lagarna genomföras antingen så, att de bestämmelser i kommunallagen, som böra gälla för kommunalförbunden, införas i nya KFL, eller så, att i sistnämnda lag hänvisas till motsvarande bestämmelser i kommunallagen. Kommittén anser, att sistnämnda tillvägagångssätt är det mest praktiska och har utformat förslaget till KFL i enlighet härmed.

### Allmänna bestämmelser

#### 1 §.

Paragrafens första och andra stycken motsvara 1 § i gällande KFL.

Beträffande innehållet i dessa stycken hänvisas till sid. 112 ff.

I tredje stycket av paragrafen har intagits en bestämmelse, att där för vissa slag av kommunalförbund finnas i särskilda författningar givna regler, KFL skall tillämpas å sådana förbund endast i den mån speciallagstiftningens regler icke strida mot motsvarande regler i KFL. Specialbestämmelser av här avsett slag finnas för närvarande för polisdistriktsförbund i 16 § lagen om polisväsendet i riket och för regionplaneförbund i 128—133 §§ byggnadslagen. Enligt vad kommittén tidigare (sid. 107) föreslagit skola vissa specialbestämmelser meddelas även för skolförbund. De särskilda reglerna sammanhånga huvudsakligen med att polisdistriktsförbund kunna bildas och skolförbund äro avsedda att kunna bildas även mot kommuns bestridande samt att bildande av regionplaneförbund är obligatoriskt, så snart förordnande om upprättande av regionplan meddelats. Avvikelserna från KFL avse därför framför allt förutsättningarna för bildande, ändring och upplösning av förbund samt medlems utträde ur förbund. Beträffande regionplaneförbund gälla dessutom ytterligare några särbestämmelser. I



detta sammanhang må erinras, att för kommunala kristidsförbund gälla bestämmelserna i 3 § lagen den 15 juni 1939 om skyldighet för kommun att fullgöra vissa av krig m. m. föranledda arbetsuppgifter och kungörelsen den 8 september samma år om kommunala kristidsförbund.

## 2 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande KFL.  
Se sid. 107 ff.

## 3 §.

Paragrafen motsvarar 4 § kommunallagen.  
Se sid. 93 och 111.

## 4 §.

Denna paragraf, som är uppdelad i tolv punkter, motsvarar 2 § gällande KFL.

Punkterna 1), 2), 6) och 12) äro helt likalydande med motsvarande punkter i den nu gällande paragrafen. Beträffande punkt 6), se sid. 101 f.

Punkt 3), som upptar vissa bestämmelser om förbundsfullmäktige, motsvaras i 2 § gällande KFL av den punkt, som behandlar direktionsens sammansättning m. m. — Frågan om fullmäktiges antal regleras i 6 §; bestämmelsen härom i denna punkt ersätter stadgandet i 3 § gällande KFL om antalet ledamöter och suppleanter i direktionen. — Rörande fullmäktiges sammansättning, se sid. 98. Ordet »sammansättning» har i denna punkt i förtydligande syfte ersatts med orden »det antal ledamöter i fullmäktige varje medlem skall utse». — Bestämmelserna i gällande KFL, att i förbundsordningen skall anges dels den tid, för vilken ledamöter och suppleanter i förbundets beslutande organ skola utses, dels det sätt, varpå ordförande och vice ordförande i samma organ skola utses, och dels sättet för kallelse till sammanträde, ha i förslaget till KFL ersatts med en hänvisning till kommunallagens motsvarande bestämmelser. Några regler härom behöva följaktligen icke intagas i förbundsordningen. Vidare har nu gällande bestämmelse om intagande i förbundsordningen av uppgift om fullmäktiges sammanträden och ärenden som därvid skola förekomma i förslaget till KFL utslutits och ersatts med bestämmelserna i 9 § första stycket första punkten samt andra—fjärde styckena.

Beträffande punkt 4), som saknar motsvarighet i 2 § gällande KFL, hänvisas till sid. 111.

Punkt 5) skiljer sig från motsvarande punkt i gällande KFL i det avseendet, att i förslaget borttagits bestämmelsen om begränsning av medlems skyldighet att bidra till kostnaderna för förbundets verksamhet. Angående motiveringen härtill se sid 99 ff.

Rörande punkt 7), som saknar motsvarighet i gällande KFL, hänvisas till 16 §.

Punkt 8) skiljer sig från motsvarande punkt i gällande KFL på så sätt, att i förslaget icke medtagits orden »fördelning av vinst å förbundets verksamhet». Överskott å rörelse, liksom även underskott, regleras i budgeten. Här om besluta givetvis fullmäktige. Den citerade bestämmelsen om fördelning av vinst är därför obehövlig och bör på grund härav icke överföras till nya KFL.

Punkterna 9) och 10) skilja sig från motsvarande punkter i gällande KFL endast därigenom, att i början av vardera punkten tillagts ordet »särskilt» för att därmed markera, att med här åsyftade villkor för utträde ur förbund respektive upplösning av förbund endast avses den första av de grunder för utträde eller upplösning, som angivas i 23 och 27 §§ förslaget till KFL (motsvarande 19 och 24 §§ gällande KFL). Övriga i nämnda paragrafer uppräknade grunder för utträde eller upplösning böra givetvis icke införas i förbundsordningen.

Punkt 11) »om grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar» har sin motsvarighet i 2 § gällande KFL, dock att till nuvarande bestämmelsen är fogat förbehållet »där sådant skifte vid förbundets upplösning skall äga rum». Den enda situation, då ett förbunds behållna tillgångar icke skola skiftas vid förbundets upplösning, torde vara, då upplösningen äger rum på grund av att de i förbundet ingående kommunerna skola förenas till en kommun genom inkorporering eller sammanläggning. I sådant fall följer av LKI, att den ökade eller nybildade kommunen skall övertaga den eller de upphörande kommunernas samtliga tillgångar. Något skifte av förbundets tillgångar kan då icke äga rum. Detta synes emellertid kommittén så självfallet, att en bestämmelse härom i KFL enligt kommitténs mening är överflödig. Av denna anledning föreslår kommittén, att sagda förbehåll icke skall intagas i nya KFL.

I 2 § gällande KFL finnas tre punkter, som icke ha någon motsvarighet i 4 § förslaget. Dessa punkter, om revision, om utseende av nämnd m. m. i förbund samt om ersättning åt innehavare av förtroendeuppdrag hos förbund, ha ersatts genom hänvisning till motsvarande bestämmelser i kommunallagen.

Därjämte saknas i 4 § motsvarighet till andra stycket i 2 § gällande KFL, som innehåller en bestämmelse om att förbundsordningen skall lämpas efter innehållet i de specialförfattningar, som må reglera den uppgift, som utgör föremål för förbundets verksamhet. Även denna bestämmelse har ersatts genom en hänvisning till kommunallagen.

Slutligen må beträffande 4 § beröras en fråga om ordförandeskapet i kommunalförbunds förvaltningsorgan. I förbundsordningarna för de nuvarande kommunalförbunden förekommer stundom en bestämmelse, att ordförandeskapet i förbundsdirektionen skall på visst sätt alternera mellan förbundsmedlemmarna. Genom att enligt kommitténs förslag förbundsfullmäktige varje år inom sig skola utse ordförande, kommer även framdeles en sådan alternering att kunna ske, och intet synes böra hindra att vid an-



tagande av förbundsordning de blivande förbundsmedlemmarna däri intaga en bestämmelse härom. Kommittén håller emellertid före, att det för kontinuiteten i förbundets verksamhet är till gagn, att tätta växlingar av innehavare av ordförandeposten undvikas. Om i uppräkningsen i 4 § av vad en förbundsordning skall innehålla särskilt skulle angivas den alternering av ordförandeskapet i fullmäktige, som förbundsmedlemmarna må finna önskvärd, skulle detta måhända komma att uppfattas som en rekommendation att vidtaga en sådan anordning. På grund härav föreslår kommittén icke en bestämmelse av detta innehåll.

#### *Om kommunalförbunds fullmäktige*

##### 5 §.

Genom den analoga tillämpningen å kommunalförbund av 15 §, 17 § första stycket och 22 § kommunallagen ersättes 5 § gällande KFL.

##### 6 §.

Se sid. 96 ff.

##### 7 §.

Beträffande första och tredje styckena i paragrafen se sid. 94 f. Dessa bestämmelser innebära bl. a., att i nya KFL icke intages någon motsvarighet till stadgandet i senare delen av 3 § gällande KFL om möjlighet att utse ledamot och suppleant i förbundsdirektionen i annan ordning än genom val av förbundets medlemmar.

Det har syntts lämpligt att — liksom i fråga om kommuns val av ledamöter i styrelser och nämnder — möjliggöra proportionellt val av förbundsmedlems representanter i förbundsfullmäktige. Bestämmelse därom har intagits i andra stycket av denna paragraf.

Bestämmelsen i fjärde stycket betingas av att en landstingskommuns beslutande organ benämnes landsting och icke fullmäktige.

##### 8 §.

Om mandatperioderna för fullmäktige i kommunalförbund och fullmäktige i kommunerna skola sammanfalla och förbundsfullmäktige skola väljas av kommunernas fullmäktige, uppstår för kommunalförbunden den situationen, att de under en kortare tid i början av varje ny mandatperiod komma att sakna fullmäktige. De nya förbundsfullmäktige böra givetvis väljas av de nya fullmäktige i kommunerna och icke av de gamla. Till följd härav kunna nya val av förbundsfullmäktige icke företagas förrän vid första sammanträdet med de nya fullmäktige i kommunerna. En sådan situation skulle kunna undvikas, om den regeln infördes, att förbundsfullmäktige skulle väljas året efter det då val av kommunernas fullmäktige ägt rum. Om



analogin med kommunallagens bestämmelse om styrelseval året efter fullmäktigeval skall upprätthållas, skulle härav följa, att förbundsstyrelsen finge väljas två år efter allmänna kommunalval. Kommittén håller emellertid före, att det förhållandet att ett kommunalförbund i början av varje mandatperiod under en kortare tid kommer att sakna fullmäktige, icke innebär en så allvarlig olägenhet, att fördenskull i nya KFL böra införas bestämmelser i fråga om tidpunkten för val av fullmäktige och styrelse, vilka i så hög grad som ovan antytts, avvika från motsvarande regler i kommunallagen. I 1 mom. första stycket av denna paragraf har upptagits en i enlighet härmed utformad bestämmelse om tidpunkten för val av förbundsfullmäktige och om mandatperioden för dem.

Den i 1 mom. första stycket intagna bestämmelsen kan emellertid icke tillämpas å kommunalförbund, i vilket landstingskommun är medlem. Landsting sammanträder nämligen till lagtima möte i oktober och det bör givetvis icke ifrågakomma, att landsting skall sammanträda till urtima möte i januari för val av fullmäktige i kommunalförbund. På grund härav synes för förbund, vari landstingskommun är medlem, böra gälla det undantaget, att val av förbundsfullmäktige skall ske under året efter det allmänna kommunalval ägt rum och avse fyra år från nästpåföljande 1 januari. Föreskrift härom har intagits i andra stycket av 1 mom.

Genom att mandatperioderna för fullmäktige i kommunalförbund och för fullmäktige i kommunerna äro avsedda att sammanfalla, erfordras en särskild bestämmelse om vilken tid val av förbundsfullmäktige skall avse, när det gäller den första uppsättningen fullmäktige under ett förbunds verksamhet. I fråga om de första fullmäktige i förbund, vari landstingskommun ingår, bör gälla samma förskjutning på ett år mellan mandatperioden för fullmäktige och för landstingets ledamöter, som föreskrivits i andra stycket. Bestämmelser härom ha intagits i tredje stycket av 1 mom.

Andra mom. i paragrafen innehåller en bestämmelse om fyllnadsval för det fall att fullmäktig skulle avgå under löpande mandatperiod.

I 3 mom. första stycket av paragrafen har, med hänsyn till att val av förbundsfullmäktige avses skola hållas i januari månad under mandatperiodens första år, intagits en bestämmelse, att val av ordförande och vice ordförande i fullmäktige skall för år, då fullmäktigeval ägt rum, hållas vid fullmäktiges första sammanträde.

Med hänsyn till vad i 1 mom. av denna paragraf föreslagits beträffande val av fullmäktige i förbund, i vilket landstingskommun är medlem, bör i fråga om sådant förbund, i stället för vad i 3 mom. första stycket sägs, gälla att ordförandeval för året näst efter det, då fullmäktigeval ägt rum, skall hållas i januari månad och ordförandeskapet intill dess utövas av den som fullmäktige därtill särskilt utsett. En sådan bestämmelse föreslås i 3 mom. andra stycket av paragrafen.

Vad angår 3 mom. tredje stycket av paragrafen må erinras, att enligt



gällande KFL kommunalförbund kan träda i verksamhet å annan tid än vid årsskifte. Så synes även framdeles böra vara fallet. På grund härav har i detta stycke införts en regel om den tid, som uppdrag såsom ordförande och vice ordförande i förbundsfullmäktige skall avse, för det fall att förbundet börjar sin verksamhet vid annan tidpunkt än den 1 januari.

#### 9 §.

Paragrafen motsvarar 4 § gällande KFL. Den innehåller bestämmelser, som äro analoga med föreskrifterna i de fyra första styckena i 13 § kommunallagen, dock med den skillnaden, att förbundsfullmäktiges sammanträde för beslut om revisionsberättelsen föreslås undantagslöst skola hållas före utgången av juni månad samt att i kommunalförbund utgifts- och inkomststaten föreslås skola fastställas i augusti och icke såsom i kommun i oktober. Anledningen till den förstnämnda avvikelser från kommunallagen är, att ett kommunalförbunds verksamhet knappast lärer bliva av den omfattningen, att icke revisionsberättelsen utan svårighet skall hinna avgivas i god tid för beslut senast i juni månad. Den andra avvikelser från kommunallagen motiveras av att utgifts- och inkomststaten i ett förbund bör vara färdig i sådan tid, att den kan vara styrelserna i medlemskommunerna tillhanda, då dessa, jämlikt 54 § kommunallagen, före september månads utgång skola uppgöra förslag till stater i respektive kommuner.

#### 10 och 11 §§.

Jämlikt 14 § kommunallagen skall kungörelse om sammanträde med fullmäktige i kommun anslås å kommunens anslagstavla, och enligt 24 § samma lag skall å nämnda tavla även anslås tillkännagivande om verkställd justering av fullmäktiges protokoll. I ett förbund med ett flertal förbundsmedlemmar skulle det bliva onödigt tyngande, om sådana anslag skulle verkställas å anslagstavlor i alla medlemskommunerna. För kommunalförbunds del synes det vara tillfyllest, att kungörelse och tillkännagivande, som här avses, anslås å anslagstavlan i en av de i förbundet deltagande kommunerna. På grund härav ha i 10 § första stycket och 11 § första stycket upptagits bestämmelser av innehåll, att dylika anslag skola ske å anslagstavlan i den kommun, där förbundet har sitt säte. Där i undantagsfall skulle förekomma, att i den kommun, där förbundet har sitt säte, skulle finnas anslagstavlor för mer än en kommun, bör i förbundsordningen angivas, vilken anslagstavla som avses.

Beträffande 10 § andra stycket må framhållas, att enligt kommitténs förslag kungörelse om fullmäktigesammanträde skall utfärdas av fullmäktiges ordförande eller vice ordförande. Före fullmäktiges första sammanträde har emellertid ordförandeval ännu icke ägt rum. Det synes då böra ankomma på länsstyrelsen att utse en av fullmäktiges ledamöter att utfärda

kallelse till detta sammanträde. Bestämmelse härom har intagits i detta stycke av 10 §.

Angående 11 § andra stycket se sid. 102.

---

I 7 § gällande KFL stadgas, att direktionen icke må utan förbundsmedlemmarnas samtycke väsentligen ändra eller utvidga förbundets verksamhet och ej heller, där icke i förbundsordningen annat bestämmes, avyttra förbundet tillhörig fast egendom. Kommunala nybildningskommittén framhöll i avseende å ändring eller utvidgning av förbundsverksamheten (bet. sid. 335), att det var självfallet, att direktionen icke skulle kunna vidtaga sådan ändring eller utvidgning av verksamheten som skulle föranleda ändring av själva förbundsändamålet, enär åtgärden i så fall måste förutsätta ändring av förbundsordningen. Men även om åtgärden icke skulle kunna anses inverka änderande på förbundets ändamål, ansåg kommunala nybildningskommittén det riktigt, att direktionens befogenhet härutinnan begränsades. Även beträffande avyttring av förbundet tillhörig fast egendom ansågs viss begränsning av direktionens befogenhet böra stadgas.

Med den representativa ställning och sammansättning, som förbundsfullmäktige enligt kommunalförbundskommitténs förslag komma att få, synes det kommittén icke behövt eller lämpligt att bibehålla nu ifrågasvarande begränsningar i avseende å det beslutande organets befogenheter. Härför talar också, att den av kommittén föreslagna skyldigheten för förbundsstyrelsen att till förbundsmedlemmarna lämna rapport om bl. a. frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd medför, att förbundsmedlemmarna alltid komma att hållas underrättade såväl om mera betydande ändringar eller utvidgningar av förbundsverksamheten som om avyttring av fast egendom av större ekonomisk betydelse. Något stadgande, motsvarande 7 § gällande KFL, har därför icke upptagits i förslaget.

Enligt 8 § gällande KFL åligger det direktionen, att där för tillgodo-seende av förbundsuppgift erfordras tillskott utöver vad i förbundsordningen blivit bestämt, därom göra framställning hos medlemmarna. Kommittén har tidigare (sid. 101) föreslagit, att regeln om obligatorisk begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundets verksamhet skall borttagas, samt framhållit, att bestämmelse om sådan begränsning endast under vissa förutsättningar bör intagas i förbundsordning. Ett stadgande i enlighet med 8 § gällande KFL skulle därigenom icke bli tillämpligt å alla förbund. Men även för de förbund, där stadgandet skulle kunna tillämpas, läser detsamma vara överflödigt. Det synes kommittén självfallet, att därest ett förbund för tillgodo-seende av sin uppgift skulle behöva mer medel, än det enligt förbundsordningen har rätt att erhålla, det kommer att göra framställning till förbundsmedlemmarna om erhållande av ytterligare tillskott, även om särskild föreskrift därom icke



finnes. Någon bestämmelse, motsvarande den i 8 § gällande KFL, har därför icke föreslagits.

*Om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder*

12 §.

Av denna paragraf följer bl. a., att i nya KFL intagas motsvarigheter till vissa av bestämmelserna i 6 § gällande KFL, nämligen första punkten, andra punkten i vad avser förfogande för avsedda ändamål över förbundets tillgångar samt fjärde och femte punkterna.

13 §.

Enligt 33 § kommunallagen skall val av ledamöter och suppleanter i kommuns styrelse förrättas i december månad året näst efter det, då allmänna val av fullmäktige ägt rum samt avse fyra år från och med den 1 januari året efter det då valet skett. Beträffande tidpunkten för valets förrättande måste denna, i anslutning till de i 8 § intagna reglerna om tiden för val av förbundsfullmäktige, för kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder angivas som december månad samma år som valet av förbundsfullmäktige ägt rum eller, i förbund vari landstingskommun ingår, december månad året näst efter det, då fullmäktige i förbundet valts. Bestämmelse härom har intagits i första stycket av denna paragraf.

För nybildat kommunalförbund måste därjämte finnas en bestämmelse om omedelbart val av ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse och om den tid, detta val skall avse. En sådan bestämmelse har intagits i andra stycket av paragrafen.

14 §.

Denna paragraf saknar motsvarighet i gällande KFL. Se sid. 102.

15 §.

Jfr motiveringen till 11 § första stycket förslaget till KFL.

*Om kommunalförbunds drätsel*

16 §.

Genom den analoga tillämpningen å kommunalförbund av 53 och 62 §§ kommunallagen ersätts följande delar av 6 § gällande KFL, nämligen andra punkten i vad avser fastställande av årlig inkomst- och utgiftsstat för förbundet samt tredje punkten.

Angående tillämpning å kommunalförbund av 57 § första och andra styckena samt 55 § 1 mom. kommunallagen, se sid. 116 f.

## 17 §.

Denna paragraf motsvarar sista delen av andra punkten i 6 § gällande KFL.

## 18 §.

Jfr 60 § kommunallagen.

Se sid. 115. Jfr även sid. 101 f.

## 19 §.

Se sid. 117. Jfr 9 § gällande KFL.

Rörande den i denna paragraf intagna avvikelserna från kommunallagens bestämmelse om tiden för granskning av revisionsberättelsen, se motiveringen till 9 § i förslaget.

*Om besvär*

## 20 §.

Paragrafen ersätter 10 § gällande KFL.

Då avsikten icke är att i sak göra någon ändring i de nuvarande besvärreglerna i 10 § gällande KFL, har det tillägget måst göras, att klagorätt skall tillkomma även förbundsmedlem. Ehuru inrättande av besvärsnämnd sällan torde komma att aktualiseras i kommunalförbund, har kommittén icke funnit skäl föreslå, att bestämmelserna därom i 76 § 3 mom. kommunallagen icke skola äga tillämpning å kommunalförbund.

Av 11 § första stycket och 15 § nya KFL följer, att med den i 76 § 1 mom. andra stycket omnämnda anslagstavlan skall, när det gäller kommunalförbund, avses anslagstavlan i den kommun, där förbundet har sitt säte.

---

Enligt kommitténs förslag skola 74 och 75 §§ kommunallagen om underställning i vissa fall av fullmäktiges beslut icke gälla för kommunalförbund. I 75 § avses beslut om allmän plan för hushållning med stads donationsjord. Hushållningen med sådan jord kan ej gärna utgöra en för flera kommuner gemensam förvaltningsuppgift, och denna paragraf saknar förty relevans för kommunalförbund. Utav beslut enligt 74 § om nya eller förhöjda avgifter å den allmänna rörelsen, torde frågan om hamnavgifter vara den enda, som i praktiken skulle kunna aktualiseras för kommunalförbund. Skyldighet att underställa beslut om nya eller förhöjda hamnavgifter är emellertid föreskriven i kungörelsen den 21 april 1950 om fastställelse av hamn- och grundpenningtaxor samt taxor å sluss-, kanal- och andra farledsavgifter. Ej heller beträffande 74 § kommunallagen synes därför anledning föreligga att göra den tillämplig å kommunalförbund.



*Om kommunalförbunds bildande samt om ändring i sådant förbund*

## 21—22 §§.

Dessa paragrafer motsvara 12—18 §§ gällande KFL.

Se sid. 119.

Det må erinras, att — jämlikt 1 § tredje stycket — vad i dessa paragrafer sägs äger tillämpning å bildande av kommunalförbund genom tvång och ändring av förbund, som bildats eller kunnat bildas genom tvång, endast i den mån det icke strider mot vad om sådana förbund är särskilt stadgat.

Någon motsvarighet till bestämmelsen i 11 § gällande KFL, att det är länsstyrelsen, som förordnar om bildande av kommunalförbund, har icke upptagits i kommitténs förslag, enär av de föreslagna reglerna om kommunalförbunds bildande ändå otvetydigt framgår, att så är fallet.

I 12 och följande §§ gällande KFL betecknas kommunal enhet, som må vara medlem i kommunalförbund, med det gemensamma ordet »samhälle». I det allmänna språkbruket avses emellertid med samhälle en tätort, oavsett huruvida den utgör egen kommun eller icke, och tätortsbildningar förekomma numera i betydligt större omfattning än vid tillkomsten av gällande KFL. Kommittén har därför till förebyggande av missförstånd i nu ifrågasvarande paragrafer undvikit ordet »samhälle» och använt, på första stället uttrycket »kommun, som i 1 § sägs, eller municipalsamhälle», samt på följande ställen endast »kommuner eller municipalsamhällen».

I tredje stycket av 21 §, som motsvarar 17 § gällande KFL, har kommittén uteslutit de i den gällande lagen förekommande orden »vid prövning av alla på frågan inverkan omständigheter», enär det ligger i sakens natur, att länsstyrelsen, innan den fastställer förbundsordning, skall företaga en allsidig prövning av ärendet. Vidare har i samma stycke uteslutits den i den gällande lagen gjorda exemplifieringen av vad som avses med »allmänt gagn». Då en uttömmande uppräknings av vad som skall anses som »allmänt gagn» ändå icke kan företagas, har det syntts kommittén lämpligare att icke genom en exemplifiering särskilt framhäva vissa omständigheter, som skola anses som allmänt ganneliga.

Om fråga uppkommer att å ett bestående kommunalförbund lägga ännu en förvaltningsuppgift, bör för genomförande härav förfaras på samma sätt som vid bildande av kommunalförbund. Bestämmelse härom har intagits i 22 §, motsvarande 18 § i gällande KFL.

*Om medlems utträde ur kommunalförbund och om kommunalförbunds upplösning*

## 23—31 §§.

Av dessa bestämmelser behandla 23—26 §§ medlems utträde ur kommunalförbund och 27—31 §§ kommunalförbunds upplösning. De först-

nämnda paragraferna motsvara 19—23 §§ och de sistnämnda 24—29 §§ i gällande KFL.

Se sid. 119.

Kommittén erinrar om att — jämlikt 1 § tredje stycket — vad i dessa paragrafer sägs äger tillämpning å utträde ur och upplösning av förbund, som bildats eller kunna bildas genom tvång, endast i den mån det icke strider mot vad om sådana förbund är särskilt stadgat.

Enligt 19 § gällande KFL må medlem utträda ur kommunalförbund utan särskilt angiven anledning, såvida övriga förbundsmedlemmar samtycka till utträdet. Härvid är dock stadgat den begränsningen, att utträde ej må ske förrän fem år förflutit efter det förbundet trätt i verksamhet. Samma begränsning är föreskriven i 24 § gällande KFL i fråga om upplösning av kommunalförbund på den grund, att förbundsmedlemmarna utan särskilt angiven orsak äro ense om förbundets upplösning. Anledningen till denna begränsning i rätten till utträde och upplösning var enligt kommunala nybildningskommittén (sid. 349 och 351 i bet.) såväl betydelsen för förbunden själva av stadga och varaktighet som de anslutna kommunernas intresse att ändring av de för förbundsverksamheten vidtagna anordningarna icke skulle kunna ifrågasättas, innan desamma blivit tillräckligt prövade. Kommunalförbunds-kommittén håller emellertid före, att förbundsmedlemmarna själva böra vara i stånd att iakttaga sina intressen i nu angivna hänseenden. Om en medlems utträde ur ett förbund eller förbundets upplösning skulle lända förbundet eller någon medlemskommun till olägenhet, kan åtgärden även utan stöd av ifrågavarande stadgande förhindras av medlem som icke finner åtgärden önskvärd, nämligen genom att den icke samtycker till densamma, detta givetvis under förutsättning att något av de i lagen särskilt angivna skälen för utträde eller upplösning icke är för handen. Kommittén anser därför, att förevarande begränsning är överflödig och har på grund därav icke överfört densamma till sitt förslag till KFL.

I 24 § gällande KFL anges som grund för kommunalförbunds upplösning bl. a., att uppgift, som utgör föremål för förbundets verksamhet, uppenbarligen försummas. Med hänsyn till den av kommittén föreslagna bestämmelsen i 2 § bör något sådant icke gälla för förbund, som handhar obligatorisk kommunal förvaltningsuppgift; beträffande frivilliga kommunala uppgifter är denna bestämmelse obehövlig. På grund härav har någon motsvarighet till berörda stadgande icke upptagits i 27 §. Av det sagda följer, att ej heller bestämmelsen i 25 § andra stycket gällande KFL, att länsstyrelsen äger väcka fråga om förbunds upplösning om den finner förbundsuppgift uppenbarligen försummas, bör överföras till nya KFL. Någon sådan bestämmelse har därför icke upptagits i 28 § av förslaget.

Om sålunda uppenbar försummelse av förbundsuppgift ej längre skall utgöra grund för förbunds upplösning, uppstår fråga, om sådan försummelse ej heller bör ge enskild förbundsmedlem rätt att utträda ur förbun-



det. Dylik rätt finnes nu genom att i 19 § gällande KFL rörande rätt till utträde ur förbund hänvisas till reglerna i 24 § om förbunds upplösning. Det synes emellertid kommittén, att rätt till utträde ur förbund på grund av vanvård av förbundsavgift icke bör bibehållas. Som skäl härför får kommittén, i vad avser förbund som handhar obligatorisk kommunal förvaltningsavgift, åberopa innehållet i den föreslagna 2 §. När det gäller förbund för frivillig kommunal förvaltningsavgift, bör medlemskommun som anser att förbundsavgiften vanvårdas, söka åstadkomma förbättrade förhållanden genom att göra gällande revisionsansvar mot förbundsstyrelsen eller utse andra ledamöter i förbundsfullmäktige eller båda dessa åtgärder. Hårtill kommer att ett påstående att förbundsavgiften vanvårdas kan vara mycket svårt att styrka. För övrigt synes en förbundsmedlem, som anser vanvård föreligga och icke anser de ovan anvisade åtgärderna tillfyllest för att åstadkomma rättelse, kunna till stöd för en begäran om utträde åberopa det andra av de i 27 § i förslaget angivna skälen.

I 28 § sista stycket gällande KFL stadgas, att om likvidatorers rättigheter och skyldigheter skall i tillämpliga delar gälla vad som är föreskrivet om direktion. Motsvarande stadgande i 30 § av förslaget innehåller härutinnan en hänvisning till reglerna om förbundets styrelse. Det är sålunda att märka, att i den mån styrelsens befogenheter äro inskränkta, t. ex. i fråga om realisation av förbundets tillgångar, samma inskränkning föreslås skola gälla för likvidatorerna. För vidtagande av vissa åtgärder kan det alltså bliva nödvändigt för likvidatorerna att utverka förbundsfullmäktiges beslut i saken. Erinras må, att enligt gällande KFL direktionen och därmed även likvidatorerna i allmänhet icke äga avyttra förbundets fasta egendom, utan att för sådan åtgärd måste föreligga beslut av förbundsmedlemmarna.

Någon motsvarighet till 21 och 26 §§ gällande KFL har icke överförts till förslaget till KFL, eftersom där icke upptagits några regler om utredning vid bildande av kommunalförbund.

De ändringar, som i övrigt företagits i bestämmelserna om utträde ur och upplösning av kommunalförbund i förhållande till motsvarande bestämmelser i gällande KFL, äro endast redaktionella.

### 32 §.

Denna paragraf saknar motsvarighet i gällande KFL.

Se sid. 118. Det torde vara lämpligt, att i lagen direkt utsäges, att det åligger likvidatorerna, att till den av länsstyrelsen utsedde förbundsmedlemmen överlämna förbundets arkivalier.

### 33 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande KFL.

Om fråga uppkommer att ett förbund för flera avgifter ej längre skall handha en eller flera av dessa avgifter, bör för genomförande härav för-



faras på samma sätt som vid upplösning av kommunalförbund. Bestäm-  
melse härom har intagits i denna paragraf.

*Om medlemmars ansvarighet för kommunalförbunds skuld*

34 §.

Paragrafen, som motsvarar 30 § gällande KFL, skiljer sig från sistnämnda lagrum endast i redaktionellt hänseende.

*Om fullföljd av talan mot länsstyrelsens beslut*

35 §.

Denna paragraf motsvarar 32 § gällande KFL.

Genom att i paragrafen icke sägs något om den tid, inom vilken besvär skola vara anförda, följer av lagen den 4 juni 1954 (nr 355) om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut, att besvären vid äventyr av talans förlust skola ha inkommit till vederbörande departement inom tre veckor från det klaganden fick del av beslutet, dock att besvärstiden för menighet skall vara fem veckor.

---

Enligt 33 § gällande KFL skall vad i lagen är stadgat angående kommunalförbund gälla även i fråga om sammanslutning av olika skoldistrikt för vårdande av angelägenhet, som avses i folkskolestadgan. Vid tiden för bestämmelsens tillkomst utgjorde på landet församlingarna skoldistrikt, medan i flertalet städer folkskoleväsendet med stöd av en särskild lag lagts under den borgerliga kommunens vårdnad. Bestämmelsen avsåg att bereda möjlighet till samarbete i kommunalförbundets form såväl mellan kyrkliga skoldistrikt som mellan kyrkliga och borgerliga skoldistrikt.

Som tidigare nämnts är vården om skolväsendet numera i så gott som alla fall överflyttad å de borgerliga kommunerna, och de få kyrkliga skoldistrikt, som ännu existera, äro avsedda att avvecklas. Enligt kommitténs mening finnes därför icke tillräcklig anledning att bibehålla möjligheten för kyrkliga skoldistrikt att ingå kommunalförbund. På grund härav har någon motsvarighet till 33 § gällande KFL icke upptagits i förslaget.

*Övergångsbestämmelser*

Punkterna 1—2. Om möjligt bör undvikas, att kommunalförbund enligt den nuvarande och enligt den nya typen, på vilka två olika lagar skulle vara tillämpliga, skola komma att existera jämsides med varandra. De nuvarande kommunalförbunden böra därför på ena eller andra sättet avvecklas snarast möjligt. En sådan avveckling behöver icke bereda några större svårigheter. I den mån medlemmarna i ett nuvarande förbund icke skulle



finna det fördelaktigast att upphöra med förbundsverksamheten och fortsätta det hittills bedrivna samarbetet i avtalets form, böra de föranstalta om en omorganisation av förbundet i överensstämmelse med reglerna i den nya lagen. De åtgärder, som förbundsmedlemmarna ha att vidtaga för en dylik omorganisation, bestå i att antaga en ny förbundsordning och underställa densamma länsstyrelsen för fastställelse samt att därefter välja förbundsfullmäktige. Om tiden mellan den nya lagens utfärdande och dess ikraftträdande icke tillmätas alltför knapp utan får uppgå till ungefär ett halvt år, torde de angivna åtgärderna utan svårighet kunna medhinnas redan före lagens ikraftträdande.

En omorganisation av nu befintligt förbund på sätt ovan angivits läro rent formellt vara att betrakta som en upplösning av detta förbund och bildande av nytt förbund. På grund härav och för att så mycket som möjligt underlätta en sådan omorganisation har i punkt 2 föreslagits den bestämmelsen, att, då förbund skall upphöra med sin verksamhet samtidigt med den nya lagens ikraftträdande och verksamheten omedelbart skall fortsättas av nytt förbund, upplösningen skall ske utan föregånget likvidationsförfarande, varjämte det nya förbundet skall övertaga det nuvarande förbundets tillgångar och ansvaret för dess förbindelser.

Ett beslut i enlighet med punkt 2, att ett förbund enligt den nya lagen skall bildas för att träda i verksamhet samtidigt med lagens ikraftträdande, innebär, att lagen skall i viss del tillämpas, innan den trätt i kraft. Här om synes en särskild bestämmelse vara erforderlig. En sådan bestämmelse har upptagits i punkt 1.

Om vid den nya lagens ikraftträdande finnes förbund, vars medlemmar varken föranstaltat om dess omorganisation till ett förbund enligt den nya lagen eller gjort framställning om förbundets upplösning, synes det — för effektuerande av bestämmelsen att alla nuvarande förbund skola upplösas — böra åligga länsstyrelsen att förordna, att förbundsverksamheten skall upphöra och att förbundet omedelbart skall träda i likvidation. En bestämmelse av detta innehåll har upptagits i punkt 2.

Där samma kommuner bildat flera förbund enligt den gällande lagen och önska fortsätta samarbetet rörande de olika förvaltningsuppgifterna i kommunalförbunds form, böra de utnyttja möjligheten i den nya lagen att bilda ett förbund för flera förvaltningsuppgifter.

Punkt 3. Bestämmelsen i 32 § nya lagen om att kommunalförbunds arkiv vid förbundets upplösning skall överlämnas till en av förbundsmedlemmarna för att av denne vårdas, synes lämpligen böra tillämpas även å nuvarande förbund, som upplösas efter den nya lagens ikraftträdande. En regel härom har intagits i denna punkt.

Punkt 4. Gällande regler om regionplan och regionplaneförbund återfinnas i 126—135 §§ byggnadslagen den 30 juni 1947 och 147—161 §§ byggnadsstadgan samma dag.

Enligt 128 § byggnadslagen skall regionplaneförbund bildas, så snart Kungl. Maj:t förordnat, att regionplan för visst område skall finnas. Vidare stadgas i samma paragraf, att KFL skall, med de avvikelser som följa av bestämmelserna i byggnadslagen, äga tillämpning å regionplaneförbund.

Med hänsyn till att bildande av regionplaneförbund är en i lag föreskriven följd av att Kungl. Maj:t förordnat att regionplan för visst område skall finnas, synes det icke böra ifrågakomma att, i och för omorganisation av regionplaneförbunden till överensstämmelse med reglerna i förslaget till KFL, för dessa förbund tillämpa det i punkt 2 föreslagna förfarings sättet med upplösning av bestående förbund och samtidigt därmed bildande av nya förbund. Kommittén föreslår i stället en bestämmelse av innehåll, att de nuvarande organen i regionplaneförbunden skola tills vidare tjänstgöra, förbundsdirektionen såsom förbundsfullmäktige och regionplanenämnden såsom förbundsstyrelse.

När det gäller frågan, huru länge det av kommittén sålunda föreslagna övergångsstadiet för regionplaneförbundens omorganisation skall bestå, får kommittén erinra, att en särskild kommitté, 1951 års byggnadsutredning, har till uppgift att utreda möjligheterna att förenkla byggnadslagstiftningen och dess tillämpning. Enligt vad kommittén erfarit har byggnadsutredningen för avsikt att framlägga förslag till ny byggnadsstadga samt till vissa ändringar i byggnadslagen, och dess arbete är numera så långt framskridet, att betänkandet i ämnet torde kunna förväntas bli avlämnat under innevarande år. På grund härav anser kommunalförbunds-kommittén, att med den slutliga omorganisationen av regionplaneförbunden till överensstämmelse med reglerna i den föreslagna KFL lämpligen bör anstå, till dess de förslag till ny byggnadsstadga och ändringar i byggnadslagen, som byggnadsutredningen har för avsikt att framlägga, blivit föremål för statsmakternas behandling.

En ny lag om kommunalförbund i överensstämmelse med vad kommittén föreslår påkallar ändringar i såväl byggnadslagens som byggnadsstadgans nuvarande bestämmelser om regionplaneförbund. Sålunda lära bl. a. åtskilliga av byggnadsstadgans bestämmelser om regionplanenämnd böra upphävas. Kommittén har emellertid icke ansett sig böra framlägga förslag till ändringar i byggnadslagstiftningen, utan synes det kommittén lämpligare, att byggnadsutredningen vid utarbetande av förslag till ny byggnadsstadga och ändringar i byggnadslagen även till behandling upptager frågan om de ändringar i nämnda författningar, som böra vidtagas med hänsyn till det i detta betänkande intagna förslaget till KFL.

#### Lagen om ändrad lydelse av 1 § brandlagen den 15 juli 1944

Sista punkten i 1 § brandlagen innehåller ett stadgande, att där brandförsvaret i kommun handhaves av kommunalförbund, lagens bestämmelser



om kommun skola ha avseende å förbundet. Kommittén har tidigare (sid. 109) föreslagit, att vad här föreskrivits om brandförsvarsförbund skall gälla alla kommunalförbund, som handha obligatoriska kommunala förvaltningsuppgifter, och sådan bestämmelse har intagits i 2 § av kommitténs förslag till KFL. Härigenom blir ifrågakvarande stadgande i brandlagen överflödigt och bör därför upphävas.

## Indelningslagstiftningen

---

### 12 kap. Länsstyrelsernas erfarenheter av och önskemål rörande indelningslagstiftningen

Beträffande innehållet i indelningslagen har kommittén icke ansett erforderligt att lämna en särskild redogörelse härför, enär kommittén dels vid översynen av lagen (13—19 kap.) behandlar denna paragraf för paragraf och därvid redogör för gällande bestämmelser och praxis, dels uppställt förslaget till ändringar i lagen med en parallelltext, upptagande gällande lydelse av respektive paragrafer.

Den tidigare (sid. 63) omnämnda cirkulärskrivelsen till länsstyrelserna den 1 juni 1953 innehöll även en förfrågan om deras erfarenheter av och önskemål rörande en revision av indelningslagen.

Elva länsstyrelser ha i sina svar icke berört indelningslagen.

Av de tretton länsstyrelser, som yttrat sig i saken, ha fem uttalat, att lagen i dess nuvarande utformning icke föranlett några svårigheter vid tillämpningen av densamma eller att några önskemål om förändringar i lagen icke förefinnas. En länsstyrelse har därvid uttalat, att vad särskilt anginge den ekonomiska uppgörelsen det torde vara till fördel att de nuvarande bestämmelserna lämnade rum för en tämligen fri skälighetsprövning, i vad mån ersättning borde utgå från den ena kommunen till den andra.

Två länsstyrelser ha förklarat sig instämma i kammarkollegiets yttrande till riksdagens konstitutionsutskott över de vid 1952 års riksdag väckta motionerna I: 57 och II: 79.

En länsstyrelse har åberopat sitt år 1949 gjorda tillstyrkande av ändringar i indelningslagen i enlighet med de riktlinjer, som angåvos i decentraliseringsutredningens P. M. nr 22, d. v. s. en decentralisering av utredningen i indelningsärendena från kammarkollegiet till länsstyrelserna.

En länsstyrelse har kraftigt understrukt behovet av en grundlig översyn av indelningslagen, då denna enligt dess erfarenhet vore så bristfällig, att det i ärenden rörande indelningsändringar som regel varit nödvändigt att i flera olika hänseenden vidtaga åtgärder, som icke haft stöd av lag eller t. o. m. varit författningsstridiga.

En länsstyrelse har ansett det vara av betydelse, att bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna vid indelningsändring gjordes



till föremål för revision, enär de nuvarande bestämmelserna härom vore föråldrade och svåra att tyda.

En länsstyrelse har ansett det önskvärt, att den av kammarkollegiet år 1937 upprättade promemorian till ledning vid verkställande av utredning i indelningsärenden kompletterades med närmare upplysningar om Kungl. Maj:ts praxis i fråga om den ekonomiska uppgörelsen mellan kommunerna.

En länsstyrelse har ansett det böra övervägas, huruvida icke bestämmelserna i 9 § indelningslagen kunde utformas så, att ekonomisk uppgörelse som där avsåges kunde bli föremål för revision om väsentligt ändrade förhållanden, som vid indelningsändringen icke kunnat förutses, inträdde, exempelvis en mera betydande penningvärdesförsämring. Dessutom borde enligt länsstyrelsen undersökas, huruvida ej ekonomisk uppgörelse enligt nyssnämnda paragraf kunde grunda sig på mera aktuellt material än vad för närvarande i praxis vore fallet.

En länsstyrelse har återopat innehållet i ett av överlantmätaren i länet avgivet yttrande, däri denne berört vissa frågor avseende fastighetsredovisningen i samband med indelningsändringar.

En länsstyrelse har berört två frågor isamband med förordnande om nyval av fullmäktige i kommun, som genom indelningsändring ökas eller minskas. Den första frågan gäller, huruvida i sådant fall jämväl nya val av kommunala nämnder och styrelser böra ske och om därvid de gamla eller de nya fullmäktige skola förrätta valen. Länsstyrelsen har ansett det riktigast att, såsom skett i praxis, även nya val av ledamöter i kommunala nämnder och styrelser ägde rum, ävensom att det naturligaste vore, att dessa val förrättades av de nyvalda fullmäktige. Den andra frågan avser förfarandet vid nyval av fullmäktige i kommun, som är indelad i valkretsar. Länsstyrelses beslut om indelning i valkretsar skall meddelas senast två månader före ingången av det kalenderår, under vilket beslutet skall träda i tillämpning. På grund härav kunde enligt länsstyrelsen denna bestämmelse uppenbarligen icke följas, därest beslutet om indelningsändringen meddelades samma år som valet skulle äga rum. Liknande svårigheter föreläge beträffande indelningen i valdistrikt på landet. En reglering av nu berörda frågor syntes länsstyrelsen önskvärd.

## 13 kap. Indelningslagens inledande bestämmelser

### Lagens benämning

Lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning kallas av dem, som ha anledning att syssla med densamma, i dagligt tal för indelningslagen. Dess officiella namn är långt och ohanterligt. En förenkling av namnet synes önskvärd. Att förkorta namnet till »indelningslagen» anser kommittén icke lämpligt, enär lagen utav alla olika slag av indelningsändringar endast behandlar kommunala och ecklesiastiska sådana. Enligt kommitténs mening bör av lagens namn framgå, att den blott reglerar frågor om ändring i indelning av sistnämnda slag. Kommittén har därför stannat för att föreslå, att lagens namn skall förkortas till »lag om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning».

### Definitionen av kommun

I 1 § LKI definieras kommun sålunda: »Med kommun förstås i denna lag landskommun, köping med egen kommunalförvaltning samt stad».

Av köpingar utan egen kommunalförvaltning, även benämnda osjälvständiga köpingar eller municipalköpingar, finnes numera — sedan Kristianopel i Blekinge län samt Pataholm och Påskallavik i Kalmar län upphört att vara köpingar med utgången av 1951 respektive 1953 och 1955 — endast en, nämligen Gamleby (15 hektar och 351 inv.; tidigare del av det fr. o. m. 1/1 1956 upplösta municipalsamhället Gamleby om 373 hektar och 2 035 inv.) i Kalmar län. Dessa orter voro i äldre tider lydköpingar under närliggande städer, och deras ställning av köpingar tillät städernas borgerskap att driva handel därstädes året om och icke blott vid marknadstider. Efter näringsfrihetens genomförande torde lydköpingarnas särställning i förevarande hänseende ha upphört.

I kommunalt hänseende torde begreppet köping icke ha annan betydelse än att byggnadslagens och byggnadsstadgans samt brandlagens och brandstadgans bestämmelser för stad äro tillämpliga å köpingar, oavsett om de utgöra egna kommuner eller icke.

Med hänsyn härtill uttalade kommunallagskommittén i sitt betänkande III med förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952: 14, sid. 400), att det borde undersökas, huruvida några skäl föreläge att bibehålla de berörda köpingarna såsom kommunala enheter, samt att det torde ankomma på



de myndigheter, som handlade frågor om rikets kommunala indelning att göra denna undersökning. Med anledning härav ha bestämmelserna om de osjälvständiga köpingarna uteslutits ur kommunallagen och i avbidan på den åsyftade utredningen placerats i kommunallagens promulgationslag (11 §).

Även kommunalförbundskommittén anser, att utredning bör komma till stånd rörande avveckling av den återstående osjälvständiga köpingen.

Då det sålunda kan förväntas, att ifrågavarande slag av köpingar kommer att försvinna, synes det ej längre behöfligt, att i definitionen av kommun i 1 § LKI markera, att med köping icke avses osjälvständig köping. Definitionen bör därför erhålla följande förenklade lydelse: »Med kommun förstås i denna lag landskommun, köping och stad.» I avbidan på den återstående municipalköpingens avveckling bör i en övergångsbestämmelse till en blivande lag om ändringar i LKI utsägas, att lagen icke är tillämplig å köping utan egen kommunalförvaltning i vidare mån än vad i 33 § stadgas.

#### **Olika slag av indelningsändring**

I 2 § andra stycket LKI anges de olika slag av ändring i kommunal indelning, som må ifrågakomma. Dessa äro ökning, minskning, upplösning och nybildning av kommun.

Den vanligaste formen av indelningsändring har varit, att del av en kommun överflyttats till annan kommun. I sådant fall minskas den förstnämnda och ökas den sistnämnda kommunens område. Ökning och minskning av kommuns område kunna också ske på annat sätt. Sålunda kan området ökas genom att hel kommun införlivas med kommunen, varvid den införlivade kommunen upplöses, samt området minskas genom att del av kommunen utbrytes ur densamma för att bilda ny kommun.

Upplösning av kommun kan äga rum, förutom vid totalinförlivning med annan kommun, genom att kommunen uppdelas på två eller flera andra kommuner. Även vid sammanläggning av två eller flera kommuner till en nybildad kommun upplösas de gamla kommunerna.

Nybildning av kommun kan ske genom utbrytning ur en eller flera kommuner av ett eller flera områden till en ny kommun eller genom sammanläggning av två eller flera kommuner till en ny kommun.

Begreppet sammanläggning av kommuner infördes i lagstiftningen genom den för den nya kommunindelningens genomförande stiftade lagen den 21 juni 1946 rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner. Anledningen till att man i denna lag använde sig av benämningen sammanläggning av kommuner torde ha varit, att lagstiftningen närmast syftade till förening av två eller flera hela kommuner av samma slag till en kommun. Vid den allmänna kommunindelningen förekom emellertid icke blott sådan nybildning av kommuner utan även ökning av städers och

köpingars områden genom införlivning av en eller flera landskommuner. Även för sistnämnda slag av indelningsändring användes i 1946 års lag uttrycket sammanläggning. I Kungl. Maj:ts olika brev om ny indelning av länen i borgerliga kommuner formulerades beslut om nybildning av kommuner så, att A och B kommuner skulle sammanläggas till en kommun, benämnd C, samt beslut om införlivning av landskommun med stad eller köping så, att A kommun skulle sammanläggas med B stad eller köping.

Nybildning av kommuner genom sammanläggning av hela kommuner torde — även sedan den nya kommunindelningen nu genomförts — framdeles kunna befinnas påkallad i enskilda fall. Vidare finner kommittén att vid förening av hel landskommun med stad eller köping den nu brukade termen införlivning ej sällan är oegentlig, enär i dylika fall landskommunen ofta är väsentligt större till ytan än staden eller köpingen och stundom ej heller någon väsentlig skillnad i avseende å folkmängd och skattekraft föreligger mellan de båda kommunerna. För en indelningsändring av sistnämnda slag är enligt kommitténs mening sammanläggning ett mera adekvat uttryck än införlivning. På grund av det anförda anser kommittén, att i LKI bör införas begreppet sammanläggning av kommuner, avseende dels förening av hela kommuner av samma slag till en ny kommun och dels förening av hel landskommun med stad eller köping eller hel köping med stad. Kommittén föreslår därför ett tillägg härom i 2 § andra stycket av lagen.

Då sammanläggning är den mest genomgripande av de olika slagen av indelningsändringar, bör den nämnas först.

Om sålunda i beskrivningen av olika slag av indelningsändringar införes begreppet sammanläggning, avseende ändringar som beröra hela kommuner, synes som komplement härtill böra upptagas de ändringar, som avse partiella överflyttningar mellan kommuner. Indelningsändringar av sistnämnda slag kunna lämpligen betecknas som överföring av del av kommun till annan kommun.

Begreppen sammanläggning av kommuner samt överföring av del av kommun till annan kommun täcka helt vad som i den nuvarande lagtexten anges som ökning eller minskning av kommuns område. Dessa uttryck böra därför utgå ur paragrafen.

Som avslutning å beskrivningen av olika slags indelningsändringar föreslår kommittén orden »så ock eljest kommun upplösas eller ny kommun bildas». Anledningen till att här tillfogas ordet »eljest» är, att sammanläggning alltid medför upplösning av kommun och i vissa fall även nybildning av kommun.

Samma ändringar, som ovan föreslagits i fråga om 2 § andra stycket, synas böra vidtagas i 35 § andra stycket, som handlar om indelningsändring beträffande församling.



## 14 kap. Förutsättningar för indelningsändring

### Gällande rätt

Enligt de för kommittén utfärdade direktiven skall den översyn av bestämmelserna i LKI, som kommittén har att företaga, icke omfatta 3 § i lagen, vilken handlar om förutsättningarna för indelningsändring. Kommittén vill emellertid framhålla, att mellan 3 § samt 4—10 §§, som handla om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna vid indelningsändring, råder sådant sammanhang, att det för översynen av bestämmelserna i 4—10 §§ är nödvändigt att göra klart för sig det närmare innehållet i 3 §. Kommittén kommer därför att här lämna en redogörelse för bestämmelserna i 3 § och därtill knyta vissa reflexioner angående paragrafens tillämpning.

I första stycket av 3 § angivas de allmänna förutsättningarna för indelningsändring, d. v. s. de förutsättningar, som alltid skola föreligga för att sådan ändring må komma till stånd. Dessa äro, att genom ändringen kunna vinnas fördelar för den kommunala förvaltningen eller lättnad eller utjämning i kommunala bördor eller att ändringen finnes främja den ekonomiska utvecklingen inom orten eller eljest medföra gagn.

Paragrafens andra stycke innehåller de s. k. kvalificerade förutsättningarna för indelningsändring. Om kommun motsätter sig ifrågasatt indelningsändring och ändringen eller villkor, som förbindes med densamma, finnes medföra avsevärd olägenhet för kommunen, må indelningsändringen komma till stånd endast under två förutsättningar, nämligen att den finnes vara påkallad av betydande allmänt behov samt prövas nödig för att undanröja eller avsevärt minska förefintligt missförhållande. Såsom exempel på betydande allmänt behov nämnas i lagen fyra omständigheter, nämligen *då* oregelbundenhet i rikets indelning eller annat förhållande vållar hinder eller olägenhet i allmänna ärendens behandling eller i tillgodoseende av kommunala behov, *eller* viss kommunal uppgift av större vikt finnes vara eftersatt, så att avsevärd olägenhet därav uppkommit eller kan väntas uppkomma, *eller* samhälles behov av utrymme för bostäder, industri eller annat dylikt ändamål icke kan inom samhällets område i erforderlig mån tillgodoses, *eller* bestående indelning lägger hinder i vägen för den ekonomiska utvecklingen inom orten.

En jämförelse mellan första och andra styckena i 3 § kunde måhända



synas ge stöd åt den uppfattningen, att kommuns medgivande eller bestridande skulle sakna betydelse, då fråga är om indelningsändring, som icke medför avsevärd olägenhet för kommunen. Så har emellertid bestämmelsen icke tillämpats. Visserligen skall för en indelningsändring i princip föreligga från allmän synpunkt sett objektiva bärande skäl, men dessa kunna vara mer eller mindre starka. Om de allmänna skälen för en ifrågasatt ändring av mindre omfattning icke äro särskilt framträdande, medför i regel exkorporeringskommunens bestridande, att framställningen om ändring avslås. Och om å andra sidan de berörda kommunerna äro ense om en ändring av mera obetydlig räckvidd, bifalles i allmänhet framställningen, om den icke medför några olägenheter från allmän synpunkt.

Av större vikt är givetvis, i vilka fall en indelningsändring, som medför avsevärd olägenhet för en kommun, skall kunna genomföras mot kommunens bestridande. Kommittén vill härvid särskilt uppehålla sig vid tre av de i lagtexten angivna exemplen på kvalificerade skäl, nämligen att kommunal uppgift blivit eftersatt, att kommun har behov av utrymme för bostäder, industri eller annat dylikt ändamål samt att bestående indelning hindrar ortens ekonomiska utveckling.

Vad angår eftersatta kommunala uppgifter återopades tidigare denna omständighet ofta som skäl för att med stad eller köping införliva utanför tätortens gräns uppvuxen oreglerad bebyggelse, s. k. kåkstäder. I fråga om sådan förstadsbebyggelse äro emellertid förhållandena numera helt andra än vid tiden för tillkomsten av LKI. Förr voro möjligheterna att inom en landskommuns ram sanera en redan befintlig oreglerad och i övrigt, t. ex. från brand- och hälsovårdssynpunkt, otillfredsställande bebyggelse mycket små. De planinstitut, som för den rena landsbygdens del stodo till buds, voro nämligen otillräckliga för ändamålet, och även reglerna om kommuns kompetens, så som de då tolkades, lade hinder i vägen härför. När det gällde att råda bot på de olägenheter, som genom en dylik bebyggelse redan uppstått vid gränsen av en landskommun, stod därför valet i regel mellan municipalbildning beträffande området eller införlivning av det samma med staden eller köpingen. Genom att det förra alternativet ofta visade sig otillräckligt, framför allt när ett sådant municipalsamhälle icke skulle ha haft ekonomiska resurser att vidtaga de erforderliga åtgärderna, blev följden i allmänhet, att området införlivades med tätorten, på det att denna skulle kunna genomföra den nödiga saneringen.

I avseende å reglerna för den kommunala kompetensen må erinras, att enligt de förutvarande kommunalförordningarna och kommunallagarna kommun hade att »vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter». Denna bestämmelse gavs den tolkningen, att kommunen fick vårda blott sådana angelägenheter, som voro till gagn för samtliga kommunmedlemmar eller i allt fall flertalet av dem. Visserligen fanns såväl i 1862 års förordning som i 1930 års lag om kommunalstyrelse på



landet en bestämmelse (80 § 4 mom. resp. 90 §), som efter ordalagen gav Kungl. Maj:t möjlighet att förordna om »annan ordning för municipalsamhälles beslutande- och beskattningsrätt», men denna möjlighet utnyttjades endast i några undantagsfall varvid dock, om också ej alltid, stadsstadgorna gjordes tillämpliga på hela landskommunen (»municipalkommun»). Den allmänna inställningen var länge, att då en del av en kommun behövde upprustas med sådana anordningar, detta skulle ske genom municipalbildning beträffande kommundelen.

Numera har en förändring härutinnan inträtt. Sålunda kan från 1940-talet noteras några rättsfall, där regeringsrätten fastställde länsstyrelsens beslut om åläggande för kommun att ordna allmän avloppsledning för mindre tätort inom sitt område. Vidare genomfördes år 1948 i kommunalagarna en ändring av reglerna för den kommunala kompetensen. Enligt den nya lydelsen av bestämmelsen, vilken upptagits oförändrad i den nu gällande kommunallagen, har kommun att »vårda sina angelägenheter», och enligt förarbetena till ändringen är det avgörande för en kommunal åtgärds lagenlighet, att den tillgodoser, icke som tidigare alla eller flertalet kommunmedlemmars intresse, utan ett allmänt till kommunen knutet intresse. Slutligen må antecknas, att Kungl. Maj:t år 1951 första gången, på grundval av bestämmelserna i 90 § lagen om kommunalstyrelse på landet, förordnade, att municipalsamhälle skulle upplösas men att stadsstadgorna eller vissa av dem likväl skulle tillämpas för det tidigare municipalsamhällets område; liknande beslut ha därefter meddelats i ett ej ringa antal fall.

Landskommun har numera, även där stadsplan icke upprättas, rätt och skyldighet att sörja för exempelvis anordnande av vatten- och avloppsledningar för mindre bebyggelseområden. Härtill kommer, att landskommunerna tack vare den nya kommunindelningen i allmänhet ha tillräcklig ekonomisk bärkraft för att kunna sanera eftersatta bebyggelseområden.

Ännu större betydelse i förevarande sammanhang har emellertid tillkomsten av 1947 års byggnadslagstiftning och de starkt vidgade möjligheter till reglering av tätbebyggelse, som denna lagstiftning lämnar. I förarbetena till 1947 års byggnadslag och byggnadsstadga framhölls bl. a. att en av de allvarligaste bristerna i 1931 års motsvarande lagstiftning var att den icke gav möjlighet att bestämma var samhällsbildning finge ske. Exploateringen av mark för tätbebyggelse var i princip fri. Stadspanelagen gav icke möjlighet att förhindra uppkomsten av s. k. randbebyggelse omedelbart utanför ett samhälles redan planlagda område. I och för sig har naturligtvis icke heller LKI gett sådan möjlighet; syftet med indelningsändringar i dylika fall kan sägas ha varit att ett område med oreglerad randbebyggelse tillagts en större förvaltningsenhet, som förutsatts äga förmåga att trots de tidigare bristerna i byggnadslagstiftningen genomföra en önskvärd sanering. Numera är i varje fall byggnadslagstiftningen ett effektivt instrument för mot-



verkande av att ny oreglerad randbebyggelse kommer till stånd. De starkare rättsverkningar, som i 1947 års byggnadslag förknippats med byggnadsplaneinstitutet, äro visserligen knappast tillräckliga för att undanröja olägenheterna av den oreglerade randbebyggelse, som redan uppkommit. En av svaghetera är, att plangenomförandet fortfarande i princip är en fastighetsägarnas angelägenhet. Men genom att stadsplan nu utan municipalbildning kan komma till användning också för reglering av samhällsbildning på landet, har landskommun principiellt samma möjligheter som administrativ tätort att medverka till önskvärd sanering. Stadsplaneinstitutet har visserligen ännu icke kommit till större användning i landskommunerna bl. a. till följd av den knappa tillgången på planteknisk sakkunskap. Icke ens stadsplanen med dess rättsverkningar anses för övrigt vara i alla avseenden tillräcklig för saneringen (jfr betänkandet om saneringsfrågan, SOU 1954: 31). Men det i sak viktigaste i detta sammanhang är att landskommunerna nu på ett helt annat sätt än tidigare tagit sig an tätortsproblemen. Icke minst torde det för en landskommun framstå som angeläget att aktivt medverka till ordnandet av sådana tätortsbildningar, som gränsa till tätort i annan kommun. 1955 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar är i hög grad ägnad att underlätta dessa kommunala strävanden.

Här berörda omständigheter måste leda till att det ifrågavarande kvalificerade indelningsskålet — att viss kommunal uppgift finnes vara eftersatt — nu ges en annan innebörd än vid tillkomsten av LKI. Enligt kommitténs mening har också indelningspraxis i stort sett anpassats efter de ändrade förhållandena. Det ligger i sakens natur, att LKI i fortsättningen kan tilläggas endast supplementär betydelse som medel att motverka olägenheterna av oreglerad randbebyggelse. Tvångsinkorporering av detta skål synes numera böra tillgripas endast i sådana fall, då en kommun uppenbarligen saknar vilja och förmåga att medverka till att bebyggelseområden av ifrågavarande slag inom rimlig tid bli sanerade medan grannkommunen kan förutsättas äga sådan vilja och förmåga. Att praxis härvidlag i viss mån ställt sig avvaktande synes naturligt; det måste nämligen taga förhållandervis lång tid, innan en så genomgripande lagstiftning som vår nuvarande byggnadslagstiftning fullt ut kommit i praktisk tillämpning.

De två andra av de kvalificerade skål för indelningsändring, som kommittén skall gå närmare in på — nämligen att kommun har behov av utrymme för bostäder och industri m. m. och att bestående indelning utgör hinder för den ekonomiska utvecklingen i orten — stå varandra delvis mycket nära. Kommunala nybildningskommittén angav (sid. 136 i bet.) som exempel på vad den avsåg med det sistnämnda skålet, att en industristad icke kunde erbjuda industrien tillräckligt utrymme för det vidare utbyggnad av de industriella anläggningarna samt samhällliga eller andra förhållanden gjorde industriens förläggande utanför staden mindre lämpligt. Jäm-



väl områdes införlivning med stad i syfte att inom staden erhålla utrymme för anläggning av hamn eller annan trafikinrättning och i sammanhang därmed stående industriella anläggningar borde enligt kommunala nybildningskommittén inrymmas under ifrågavarande bestämmelse. Även frågan huruvida bestående indelning är hinderlig för ortens ekonomiska utveckling är sålunda i huvudsak ett spørsmål om kommuns behov av markutrymme.

Också i detta avseende måste 1947 års byggnadslagstiftning indirekt påverka tillämpningen av LKI. Det förefinnes ett klart samband mellan, å ena sidan, bedömningen av en kommuns behov av utrymme för bostäder och industri m. m. som kvalificerat skäl för indelningsändring och, å andra sidan, den översiktliga bebyggelseplanering, som utformats genom instituten generalplan och regionplan enligt den nya byggnadslagstiftningen.

*Generalplan* för kommun eller del därav skall upprättas i den mån så erfordras och ange grunddragen för markens användning till olika ändamål, såsom tätbebyggelse, viktigare trafikleder o. dyl. Generalplanarbetet har fått en betydande omfattning. Enligt uppgifter från byggnadsstyrelsen hade den 1 januari 1955 sådant arbete påbörjats eller i sitt första skede avslutats i 357 fall, varav 110 avsågo städer, 89 köpingar och municipalsamhällen samt 158 landskommuner eller delar därav. Generalplanen får i och för sig inga rättsverkningar, förrän den fastställts. Ännu har fastställelse icke begärts för någon generalplan. De redan färdigställda generalplanerna ha i stället fått bli långsiktiga, interna arbetsprogram till ledning för detaljplaneringen, och generalplanerna väntas i fortsättningen komma att i huvudsak fylla detta syfte.

Det är enligt kommitténs mening självfallet, att de omfattande utredningar om sannolik utveckling och framtida markbehov, som kommit att bli en mycket viktig del av generalplanarbetet, i förekommande fall böra tjäna till ledning också vid bedömning av behovet av indelningsändringar. Det ligger i sakens natur att en fristående utredning i ett indelningsärende icke kan bli tillnärmelsevis så grundlig som de utredningar som erfordras för en generalplan.

Under det hittills utförda omfattande generalplanarbetet torde det ha framstått som alltmera angeläget, att generalplanen, som avser kommun eller del av kommun, tar hänsyn till bebyggelseutveckling m. m. också inom grannkommunerna. Redan en generalplan måste sålunda för att bli nyttig och realistisk bygga på ett regionalt betraktelsesätt, även om den icke tar direkt sikte på annat än planeringen i den berörda kommunen.

*Regionplan*, som avser gemensam planläggning för två eller flera kommuner, skall där så finnes erforderligt upprättas i ett eller flera avseenden beträffande grunddragen för markens användning, såsom i fråga om viktigare trafikleder, flygplatser, områden för tätbebyggelse och områden för friluftsliv samt anläggningar för vatten och avlopp. Det är Kungl. Maj:t



som bestämmer huruvida regionplan skall finnas, vilken omfattning regionplaneområdet skall ha och i vilka hänseenden gemensam planläggning skall komma till stånd. En regionplan måste alltid — i olikhet med generalplanen — föras till fastställelse, men en av Kungl. Maj:t fastställd regionplan har i och för sig praktiskt taget inga rättsverkningar. Den är närmast en utredning om vissa för de i regionen ingående kommunerna gemensamma frågor, som ha samband med markanvändningen. Det regionplaneförbund (ett kommunalförbund), som bildas för planens upprättande, är endast ett utredningsorgan. Det ankommer på vederbörande kommuner att var för sig eller genom interkommunalt samarbete söka realisera regionplanens målsättningar. — Hittills har förordnande angående regionplan lämnats i endast 8 fall (jfr sid. 56).

Vad ovan sagts om nyttjande i indelningsärenden av det utredningsmaterial, som erfordras i generalplanarbetet, har i förekommande fall sin motsvarighet i fråga om regionplaneringen.

Därjämte må emellertid framhållas att lagstiftningen genom bestämmelserna om regionplaneringen i samhällsbyggandet infört ett regionalt betraktelsesätt, som man helt naturligt var främmande för vid tillkomsten av LKI. Ett planinstitut, som förutsätter gemensam planläggning av markanvändningen i till varandra gränsande kommuner, måste rent allmänt ge en annan innebörd åt det kvalificerade indelningsskålet att behovet av utrymme för bostäder, industri eller annat dylikt ändamål skall i erforderlig utsträckning kunna tillgodoses inom *samhällets eget område*. Bakgrunden till detta nya betraktelsesätt är den snabba samhällsutveckling, som — på sätt kommittén framhållit under avsnittet rörande kommunalförbundslagen — i vissa avseenden är på väg att spränga kommungränserna och nödvändiggöra ett omfattande interkommunalt samarbete. Här må också erinras om nya strävanden i fråga om industrilokaliseringen, om bostadspolitiken som en av de viktigaste kommunala uppgifterna och om den starka utvecklingen av motorismen, som ändrat de tidigare begreppen om lämpligt avstånd mellan arbetsplats och bostad. En kommun är nu icke längre en näringsgeografisk och befolkningsmässig enhet i samma mening som vid tiden för tillkomsten av LKI.

Att icke desto mindre här ifrågakvarande stadganden i LKI kunna behöva tillämpas, beror på att det av samma anledning som anförts i fråga om den oreglerade randbebyggelsen kan behövas en säkerhetsventil: det finns ej tillräckliga garantier för att gemensam planläggning skall komma till stånd i erforderlig omfattning. Fall kunna också förekomma, då en mindre kommun saknar nödiga administrativa, tekniska och ekonomiska resurser för att kunna svara för en exploatering, som är behövlig för att den ekonomiska utvecklingen inom bygden icke skall obehörigen hindras.

I fråga om det återstående av de i 3 § andra stycket angivna exemplen på kvalificerade skäl för indelningsändring — nämligen att oregelbundenhet



i rikets indelning eller annat förhållande vållar hinder eller olägenhet i allmänna ärendens behandling eller i tillgodoseende av kommunala behov — synes utvecklingen efter tillkomsten av LKI icke ha medfört några ändrade förhållanden.

I anslutning till den andra huvudförutsättningen för en indelningsändring enligt 3 § andra stycket LKI — nämligen att ändringen prövas nödig för att undanröja eller avsevärt minska förefintligt missförhållande — må framhållas det nära samband, som alltsedan tillkomsten av LKI förefunnits mellan indelningsändringar och interkommunalt samarbete, vilket samband fortfarande markeras av att kommittén fått sig anförtrodd översynen av såväl LKI som kommunalförbundsagen. Även i fortsättningen bör hänsyn tagas till om rådande missförhållanden kunna avhjälpas eller mildras genom bildande av kommunalförbund eller samarbete i andra former. Lösandet av gemensamma uppgifter genom civilrättsliga avtal förutsätter alltid fullt samförstånd mellan de berörda kommunerna. Så är även i regel fallet vid samarbete genom kommunalförbund. Där samförstånd icke kan ernås och möjlighet att tvångsvis organisera samarbete ej heller föreligger, kan förutsättning för indelningsändring vara för handen. Därvid kunna dock missförhållanden med mera riksomfattande giltighet — t. ex. den omständigheten att kommungränserna mera allmänt kunna komma att framstå som alltför snäva för vissa kommunala uppgifter — icke isolerade få utgöra tillräckliga skäl för tvångsvis genomförd indelningsändring i det enskilda fallet.

Vad kommittén ovan anfört synes ge vid handen, att även om förhållandena på flera viktiga områden äro annorlunda nu än vid tiden för tillkomsten av LKI, bestämmelserna i lagens 3 § rörande förutsättningarna för indelningsändring likväl äro så allmänt utformade, att indelningspraxis bör kunna anpassas efter de successivt ändrade förhållandena.

#### **Överensstämmelse mellan kommunal och ecklesiastik indelning**

Ehuru som nämnts enligt de för kommittén utfärdade direktiven bestämmelserna i 3 § LKI om förutsättningarna för indelningsändring skola lämnas utanför utredningen, har kommittén utöver vad tidigare anförts funnit sig böra här till behandling upptaga två detaljspörsmål, som äga samband med nämnda paragraf.

I några fall från senare tid har Kungl. Maj:t meddelat beslut om indelningsändring, avseende överflyttning av område från en indelningsenhet till annan i kommunalt men ej ecklesiastiskt hänseende. De fall, som kommittén har sig bekant, äro följande: införlivning från och med den 1 januari 1952 med Uppsala stad av två områden i Vaksala socken (K. M:t 30/3 1951), överflyttning från och med den 1 januari 1952 till Bredaryds socken av ett

område i Kulltorps socken (K. M:t 30/3 1951) och överflyttning från och med den 1 januari 1953 till Nittorps socken av ett område i Mossebo socken (K. M:t 23/11 1951). I samtliga fall hade kammarkollegiet förordat indelningsändring i såväl kommunalt som ecklesiastikt hänseende. Å alla ifrågasvarande områden äro bosatta ett icke obetydligt antal personer. Genom dessa beslut har tillskapats den oregelbundenheten i indelningen, att kommun- och församlingsgränserna kommit att skära varandra. Denna bristande överensstämmelse mellan kommun- och församlingsindelningen medför olägenheter såväl för den enskilde som för den kommunala och kyrkliga förvaltningen. Enligt kommitténs mening torde beslut av detta slag knappast stå i överensstämmelse med grunderna för LKI.

### **Avsevärd olägenhet av samtidig kommunal och ecklesiastik indelningsändring**

Den andra med 3 § LKI i viss mån sammanhängande frågan, som kommittén ansett sig böra upptaga till behandling, rör spörsmålet, vad som skall anses som avsevärd ekonomisk olägenhet vid en indelningsändring, som berör såväl kommunal som ecklesiastik indelning.

Enligt 3 § andra stycket må mot kommuns bestridande förordnas om indelningsändring, som medför avsevärd olägenhet för kommunen, endast om ändringen finnes vara påkallad av betydande allmänt behov och ändringen prövas nödig för att undanröja eller avsevärt minska förefintligt missförhållande.

Såsom avsevärd olägenhet i ekonomiskt hänseende har enligt hittillsvarande praxis främst ansetts, om indelningsändringen beräknats medföra ett ökat utdebiteringsbehov inom vederbörande kommun med mer än 50 öre per skattekrona.

Av lagens bestämmelser om ecklesiastik indelningsändring framgår, att 3 § icke är tillämplig på ändringar av detta slag. Följaktligen krävas icke kvalificerade skäl för ändring i församlingsindelning, även om ändringen kommer att medföra avsevärd ekonomisk olägenhet för vederbörande församling och denna motsätter sig ändringen.

Fråga uppstår då, när avsevärd ekonomisk olägenhet skall anses föreligga för det fall att ändringen avser såväl kommunal som ecklesiastik indelning. Denna typ av indelningsändringar är vida vanligare än enbart kommunala eller enbart ecklesiastiska ändringar.

När kommun och församling sammanfalla — vilket före den nya kommunindelningen var förhållandet i flertalet fall — tager man enligt praxis vid beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna av en indelningsändring hänsyn till minskade skatteintäkter till såväl den borgerliga som den kyrkliga kommunen och bedömer sålunda med utgångspunkt från det sammanlagda ökade utdebiteringsbehovet för vederbörande kommun och för-



samling, huruvida för ändringens genomförande måste finnas kvalificerade skäl jämligt 3 § andra stycket eller icke.

Om åter kommun och församling icke sammanfalla — vilket efter kommundsammanlagningarna är mycket vanligt, i det att numera åtskilliga kommuner bestå av flera församlingar — blir problemet mera komplicerat. Skall man vid beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna, i överensstämmelse med ovannämnda praxis då kommun och församling äro kongruenta, taga hänsyn till det ökade utdebiteringsbehovet inom såväl den större kommunen som den mindre församlingen? Eller skall man därvidlag, med hänsyn till att 3 § icke är tillämplig vid ändring i församlingsindelning, helt bortse från det ökade utdebiteringsbehovet i den minskade församlingen? Kungl. Maj:t har tagit ståndpunkt i frågan och därvid följt den senare linjen.

Formellt sett torde detta Kungl. Maj:ts ställningstagande vara oantastligt. Men ser man till grunderna för bestämmelserna i 3 § andra stycket, blir saken icke lika klar. Syftet med stadgandet, att för indelningsändring, som medför avsevärd olägenhet (däribland ekonomisk sådan) för en kommun, skall fordras kvalificerade skäl, om kommunen motsätter sig ändringen, är givetvis, att kommunens invånare icke utan starka skäl skola behöva bära en väsentligt ökad skattebörd. För dessa invånare blir höjd kommunalskatt icke lättare att bära, om höjningen delvis beror på ökad utdebitering till församlingen än om den enbart sammanhänger med en ökning av utdebiteringen till den borgerliga kommunen. Kommittén finner det rimligare, att man vid bedömningen av huruvida en indelningsändring kommer att medföra avsevärd ekonomisk olägenhet tager hänsyn till konsekvenserna för utdebiteringen i såväl borgerligt kommunalt som kyrkligt hänseende. Detta överensstämmer som nämnts också med praxis i fråga om indelningsändring, som berör kommun, vilken sammanfaller med församling. Den omständigheten att i här ifrågakvarande fall församlingen utgör en mindre del av kommunen, anser kommittén icke böra föranleda ett annat ståndpunktstagande i frågan.

## 15 kap. Ekonomiska uppgörelser

### Ändrad disposition av bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse

I 4—10 §§ LKI regleras den ekonomiska uppgörelsen mellan kommunerna vid indelningsändring.

Av nämnda paragrafer behandlar 4 § tidpunkten för fastställande av uppgörelsen, 5—8 §§ och 10 § fördelningen av tillgångar och förbindelser samt 9 § skatteersättningen. Kommittén har funnit en omDispositionering av dessa paragrafer önskvärd.

Den nuvarande 9 § är inskjuten bland de paragrafer, som behandla fördelningen av tillgångar och förbindelser. Rent formellt skulle en bättre disposition vinnas, om 9 § placerades sist bland ifrågavarande paragrafer. Även från en annan synpunkt synes en sådan omflyttning önskvärd. Reglerna i 5—8 §§ och 10 § behandla kommunernas tillgångar och förbindelser, och de frågor, som där avhandlas, äro närmast jämförbara med mellanhanden av civilrättslig beskaffenhet. Den ersättning för försämrad ekonomisk ställning, allmänt kallad skatteersättning, som regleras i 9 §, är däremot av annan natur. Den utgör icke en ersättning jämförbar med ett civilrättsligt skadestånd. Så har den emellertid ofta uppfattats av de kommuner, som varit parter i indelningsärenden. Ersättningen utgör i stället ett bidrag till den kommun, som får en försämrad ekonomisk ställning, och avsikten med bidraget är att hjälpa denna kommun att under en övergångstid inrätta sig efter de ändrade ekonomiska förhållandena. Ersättningen eller bidraget är sålunda till sin natur övervägande offentlighetsrättslig. För att framhäva denna skillnad mellan reglerna om fördelningen av tillgångar och förbindelser och reglerna om ersättning för försämrad ekonomisk ställning synes det kommittén lämpligt, att den nuvarande 9 § utbrytes ur sitt nuvarande sammanhang och placeras fristående under särskild rubrik. Paragrafen bör då få sin plats sist bland de ifrågavarande paragraferna och erhålla paragrafnummer 10.

Om alltså bestämmelserna i 4—10 §§, vilka för närvarande sammanfattas under rubriken »Om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna vid indelningsändring», skola uppdelas på två avdelningar genom utbrytning därur av 9 §, bör nämnda rubrik, som därefter skall täcka innehållet i de nuvarande 4—8 §§ och 10 §, ändras. Kommittén föreslår som ny rubrik för dessa paragrafer »Om fördelning av tillgångar och förbindelser».



Även i fråga om de nuvarande 4—8 §§ och 10 § synes det kommittén att en omdisponering är påkallad. Detta sammanhänger främst med den olikhet i regleringen som råder mellan å ena sidan indelningsändring, som innebär förening av två eller flera kommuner till en kommun eller införlivning av hel kommun med annan kommun, d. v. s. de slag av ändringar, för vilka kommittén tidigare föreslagit beteckningen sammanläggning av kommuner, och å andra sidan övriga slag av indelningsändringar, vilka alla innebära delning av kommun. Vid sammanläggning av kommuner övertagas den eller de upphörda kommunernas samtliga tillgångar och förbindelser av den ökade eller nybildade kommunen. Detta följer av sista att-satsen i 10 §. Övriga bestämmelser i här ifrågavarande paragrafer avse fördelning av tillgångar och förbindelser vid delning av kommun. Kommittén föreslår, att bestämmelsen om övertagande av tillgångar och förbindelser vid sammanläggning av kommuner upptages i en särskild paragraf med placering främst bland ifrågavarande stadganden och alltså får paragrafnummer 4. Härefter återstående bestämmelser behandla fördelning av tillgångar och förbindelser vid delning av kommun. För dem föreslås följande paragrafindelning: den nya 5 § motsvarar den nuvarande 5 §; den nya 6 § motsvarar den nuvarande 4 § samt första delen av första stycket och hela tredje stycket av nuvarande 6 §; den nya 7 § motsvarar den nuvarande 7 § samt sista delen av första stycket av den nuvarande 6 §; den nya 8 § motsvarar den nuvarande 8 §; den nya 9 § motsvarar den inledande satsen samt de två första att-satserna i den nuvarande 10 §.

#### **Övertagande av tillgångar och förbindelser vid sammanläggning**

I den föreslagna 4 § har intagits bestämmelse, att då kommun sammanlägges med annan skola kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser övertagas av den ökade eller nybildade kommunen. Motsvarande bestämmelse i tredje att-satsen i den nuvarande 10 § gäller endast under förutsättning att annat ej blivit bestämt vid uppgörelse enligt nuvarande 6 §.

Sistnämnda förbehåll åsyftar stadgandet i 6 § andra stycket, enligt vilket bestämmelse kan träffas, varigenom kommunal tillgång eller förbindelse tillägges allenast del av ändrad eller nybildad kommun. Som motiv för införande av detta stadgande i LKI anförde kommunala nybildningskommittén (sid. 158 f):

»Det kan sålunda tänkas, att viss kommunal tillgång, exempelvis en donationsfond, finnes vara uppenbarligen avsedd icke för kommunen såsom sådan utan för det område, kommunen vid donationens erhållande omfattade. Vidkommande skuld eller annan förbindelse kunna stundom särskilda förhållanden göra det skäligt och önskvärt, att det kommunala område, som är för förbindelsen ansvarigt, icke utvidgas. I sådant hänseende må erinras, hurusom vid hel kommuns införlivning med annan kommun Kungl Maj:ts föreskrift, att den utvidgade kommunen skall övertaga ansvarigheten för de förutvarande kommunernas skul-



der, pläгат inskränkas genom tillägget 'allt efter avdrag av den kapital- och räntebetalning, som bör vara verkställd före den dag, då införlivningen äger rum'. Med denna bestämmelse torde hava avsetts att stadga, att, för den händelse en av de förutvarande kommunerna skulle finnas hava gjort sig skyldig till försummelse i nämnda hänseende, följdén av dylik försummelse skall drabba icke hela den utvidgade kommunen utan endast den del av densamma, som till sitt område motsvarar den försumliga kommunen.»

I propositionen i ämnet, 1919: 310, anförde departementschefen härom (sid. 96):

»Att, såsom kommittén föreslagit, kommunal tillgång eller förbindelse må kunna tilläggas del av kommun, kan visserligen synas något oegentligt, men med hänsyn till vad kommittén anført torde en dylik utväg böra lämnas öppen. Hur kommundelens beslutanderätt i avseende å sådan tillgång eller förbindelse skall utövas, synes i allmänhet böra bestämmas i sammanhang med beslutet om indelningsändringen. Några föreskrifter i lagen i detta hänseende torde ej vara behöfliga.»

Kommunalförbunds-kommittén har sig icke bekant något fall under den tid LKI varit gällande, där vid en indelningsändring någon tillgång eller förbindelse tillagts allenast del av ändrad eller nybildad kommun. Det enda slag av tillgångar, för vilka praktiskt behov av en sådan bestämmelse skulle kunna tänkas föreligga, torde vara kommunala donationer. I en sådan situation tillämpas emellertid numera den praxis (jfr sid. 170 ff), att äganderätten till donationen överlåtes på den ändrade eller nybildade kommunen, medan särskild föreskrift meddelas, att avkastningen av donationen skall komma endast invånarna inom viss del av kommunen till godo. I fråga om förbindelser, främst då amorteringslån, uttalade som nämnts kommunala nybildningskommittén att syftet med den av kommittén citerade klausulen rörande ansvaret för amortering, som bör vara verkställd före dagen för indelningsändringens ikraftträdande, torde vara, att i händelse av försummelse härutinnan från en förutvarande kommun följdén av sådan försummelse skall drabba icke den utvidgade kommunen utan endast den del av denna, som motsvarar den försumliga kommunen. Även om så är fallet, lär det dock i praktiken vara synnerligen svårt, att av en del av en kommun utkräva en prestation. Kommunala nybildningskommittén hänvisade också i samband med ifrågavarande uttalande till ett rättsfall (från tiden före tillkomsten av LKI), där domstolarna, trots att i införlivningsbeslutet meddelats en bestämmelse av nu ifrågavarande slag, ålade den utvidgade kommunen att gälda en skuld, som rätteligen borde ha reglerats av den införlivade kommunen före indelningsändringen. Någon större olägenhet av en dylik underlåtenhet från en införlivad kommun kan knappast uppstå för den utvidgade kommunen, enär den upphörda kommunens tillgångar, vilka i dylika fall regelmässigt övertagas av införlivningskommunen, till följd av underlåtenheten måste vara i motsvarande grad större, än vad fallet skulle ha varit, om den upphörda kommunen fullgjort sin förpliktelse. En bestämmelse om att ansvaret för viss skuld skall övertagas av del av ändrad



eller nybildad kommun kan emellertid också tänkas ha det syftet, att man önskar undvika, att kommun, som helt eller delvis skall införlivas med annan, under tiden mellan beslutet om indelningsändringen och dennas ikraftträdande skall kunna tillförbinda den senare kommunen betalnings-skyldighet för nya skulder. Men i ett sådant fall har inkorporeringskommunen möjlighet att få rättelse genom att enligt 23 § LKI överklaga den andra kommunens beslut om skuldsättningen och yrka på dess undanröjande. Syftet med bestämmelsen i 6 § andra stycket LKI synes alltså, i den mån det alltjämt anses böra tillgodoses, i allt väsentligt kunna uppnås på andra vägar än genom föreskrift, att viss tillgång eller förbindelse skall tilläggas allenast del av ändrad eller nybildad kommun. Härtill kommer, såsom kommittén tidigare antytt, att det i praktiken ställer sig mycket svårt att reglera, huru kommundelens beslutanderätt rörande sådan tillgång eller förbindelse skall utövas. I den mån det gäller ansvaret för en skuld, skulle särskild utdebitering för invånarna inom införlivningsområdet under längre eller kortare tid behöva ske. Med nuvarande uppördssystem skulle en sådan anordning oftast vara svår att genomföra.

På grund av det anförda föreslår kommittén, att nuvarande 6 § andra stycket LKI skall upphävas och att sålunda bl. a. vid sammanläggning av kommun med annan kommun undantagslöst skall gälla, att kommunens tillgångar och förbindelser skola övertagas av den ökade eller nybildade kommunen.

#### **Bestämmelse beträffande visst slag av tillgångar**

Den av kommittén föreslagna 5 § är i sak lika med den nuvarande 5 §. Den innehåller beträffande visst slag av tillgångar, nämligen mark, som är utlagd till väg, gata, torg eller annan allmän plats, den obligatoriska regeln, att om inom område, som vid indelningsändring övergår från en kommun till annan, finnes sådan mark, den förstnämnda kommunens rätt till denna mark skall övergå till den kommun, inom vars område marken efter indelningsändringen kommer att ligga. Anledningen till att denna specialregel intogs i LKI, var enligt kommunala nybildningskommittén (jfr sid. 150 f i bet.) den specifikt offentliga natur, som den kommun på privaträttsliga grunder tillkommande rätt till sådan mark äger. Kommittén ansåg, att denna marks egenskap av offentlig egendom, bunden vid och avsedd för det område, varinom den är belägen, gjorde detta stadgande befogat.

I vad kommunala nybildningskommittén sålunda anført får kommunalförbundskommittén för sin del instämma. Det kunde måhända ifrågasättas, huruvida icke anledning funnes att till de tillgångar, som obligatoriskt skola följa med ett överflyttningsområde, hänföra även kommuns rätt till i marken nedlagda ledningar för vatten och avlopp, eventuellt även för elektrisk belysning. För närvarande måste, så snart fråga är om överflyttning av område, vari finnas nedlagda sådana ledningar, meddelas en särskild



bestämmelse om inkorporeringskommunens övertagande av dem. Det är emellertid att märka, att förhållandena härvidlag kunna vara mycket skiftande. Sålunda kan exempelvis inträffa, att i ett inkorporeringsområde nedlagda ledningar för vatten och avlopp äro avsedda för en längre bort inom exkorporeringskommunen belägen bebyggelse eller för en bebyggelse inom en grannkommun till exkorporeringskommunen, beträffande vilken denna senare åtagit sig, eventuellt jämlikt 5 § i lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar ålagts, att ordna för vattenförsörjning och avlopp. I dylika fall vore det givetvis olämpligt, om dessa ledningar obligatoriskt skulle övertagas av inkorporeringskommunen. Vidare föranleder övertagande av i marken nedlagda ledningar — i motsats till övertagande av mark som utlagts till väg, gata, torg eller annan allmän plats — ej sällan anspråk på ersättning från den mottagande till den avstående kommunen. Även denna omständighet talar för, att dessa ledningar icke böra hänföras till sådan egendom, som obligatoriskt skall övertagas av inkorporeringskommunen, enär därigenom på ett tydligare sätt än vad eljest skulle bliva fallet markeras, att i samband med övertagandet även kan behöva övervägas, huruvida och i vad mån ersättning därför bör utgå. På grund härav föreslår kommittén icke någon annan ändring av 5 § LKI än vad som betingas av den av kommittén förordade omdispositionen av reglerna om ekonomisk uppgörelse.

#### **Tidpunkten för den ekonomiska uppgörelsens fastställande**

Enligt första punkten första stycket av den föreslagna 6 §, vilken i sak motsvarar nuvarande 4 §, skall uppgörelse för ordnande av kommunernas inbördes ekonomiska förhållanden, där sådan finnes nödig, fastställas av Konungen i samband med förordnande om indelningsändring; dock att uppgörelse i visst avseende må kunna, där Konungen så bestämmer, senare verkställas i den ordning och enligt de grunder, som i förordnandet angivas.

Huvudregeln är sålunda, att den ekonomiska uppgörelsen mellan de av en indelningsändring berörda kommunerna skall fastställas i sammanhang med förordnandet om ändringen, d. v. s. i samma beslut som detta förordnande.

Stundom är läget i ett indelningsärende sådant, att frågan huruvida och i vilken omfattning indelningsändring bör ske är klarlagd, men att den ekonomiska uppgörelsen är av så komplicerad natur, att Kungl. Maj:ts beslut i ärendet i avbidan på ytterligare utredning rörande denna uppgörelse måste uppskjutas längre eller kortare tid. Därigenom kan, med hänsyn till reglerna i 12 § LKI om tidpunkten för indelningsändringens ikraftträdande, en ändring bli framskjuten ett eller annat år. Från synpunkten av kommunernas intresse att i brådskande fall få en aktuell indelningsändring snarast möjligt genomförd eller att utan onödigt dröjsmål få veta huru indelningen framdeles skall utformas, kunde det därför ifrågasättas, om icke möjlighet borde skapas för Kungl. Maj:t att, där så finnes nödigt, först förordna



om själva indelningsändringen och därefter i ett senare beslut fastställa den därav betingade ekonomiska uppgörelsen mellan kommunerna. I fall av detta slag, då ovissheten om den blivande indelningen är av större olägenhet för kommunerna och samtidigt den ekonomiska uppgörelsen är svårbedömd, är det regelmässigt fråga om indelningsändringar av mera genomgripande beskaffenhet. Vid dylika ändringar är emellertid även den ekonomiska uppgörelsen av så väsentlig betydelse för kommunerna, att ovisshet under obestämd tid huru denna uppgörelse skall utformas torde vara av lika stor olägenhet som osäkerhet rörande den blivande indelningen. Vidare är att märka, att enligt 3 § andra stycket icke blott en indelningsändring såsom sådan utan även villkor, som meddelas i samband därmed, kan vara av sådan beskaffenhet, att för ändringens genomförande krävas s. k. kvalificerade förutsättningar. Detta manar till försiktighet i fråga om tillskapande av möjligheter att meddela förordnande om indelningsändring utan att samtidigt fastställa därmed förbundna villkor. Kommittén finner därför icke tillräckliga skäl föreligga att föreslå ändring i den nu gällande regeln att den ekonomiska uppgörelsen skall fastställas i sammanhang med förordnandet om indelningsändring. För övrigt finnes som nämnts redan nu möjlighet att, därest viss detalj i den ekonomiska uppgörelsen icke kan eller lämpligen bör avgöras vid den tidpunkt, då utredningen i övrigt är färdigställd, ställa denna detalj på framtiden, om blott i förordnandet om indelningsändringen klart angives, i vilken ordning och enligt vilka grunder denna del av uppgörelsen framdeles skall verkställas.

#### Ändring i ekonomisk uppgörelse

I anslutning till den i nuvarande 4 § givna undantagsbestämmelsen, att ekonomisk uppgörelse i visst avseende må kunna fastställas senare än förordnandet om indelningsändring, har icke blott meddelats anstånd med uppgörelsen i viss del utan även angivits grunder för framtida ändring i fastställd uppgörelse.

Beslut av sistnämnda slag ha endast avsett jämkning i den del av uppgörelsen, som berör skatteersättning eller, med den benämning som kommittén nedan på närmare anförda skäl föreslår, särskilt bidrag och icke fördelningen av tillgångar och skulder. Som exempel härpå må nämnas beslut den 23 december 1926 om utbrytning ur Vännäs socken av visst område till egen köping, benämnd Vännäs, samt den 28 mars 1947 om införlivning med Osby köping av områden i Osby landskommun.

I Vännäs-fallet löd bestämmelsen: »Därest under skatteersättningsperioden (20 år) till följd av ny lagstiftning Vännäs sockens skoldistrikt skulle äga att av statsmedel eller eljest bekomma bidrag för uppförande av skolhusbyggnader eller lärarbostäder, vill Kungl. Maj:t på ansökan av köpingen föreskriva den minskning i ersättningen, som därav kan anses påkallad.» Sådan minskning blev också föreskriven från och med den 1 januari 1937



med hänsyn till kungörelsen den 6 mars 1936 angående statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet.

Mera allmänt formulerad var bestämmelsen i Osbyfallet: »För den händelse under omförmälda period av femton år nya författningsbestämmelser bliva meddelade, vilka medföra väsentlig förändring med avseende å avgränsningen av den kommunala verksamheten eller kostnadsfördelningen för densamma i förhållande till staten eller landstinget eller eljest, vill Kungl. Maj:t på anmälan av köpingen eller landskommunen taga under övervägande, huruvida och i vad mån ändring bör ske av de enligt denna punkt köpingen åliggande ersättningsbeloppen.»

Fråga har väckts (jfr sid. 146) om intagande i lagen av en bestämmelse, som skulle möjliggöra revision av en ekonomisk uppgörelse, om väsentligt ändrade förhållanden, som icke kunnat förutses vid indelningsändringen, skulle inträda. Härigenom skulle möjligheten till sådan revision icke bli beroende av huruvida Kungl. Maj:t meddelat bestämmelse därom i indelningsbeslutet.

De bestämmelser om möjlighet till jämkning av särskilt bidrag, som hittills meddelats, ha, såsom framgår av de ovan anförda exemplen, tagit sikte på eventuella framtida förändringar i avseende å avgränsningen av den kommunala verksamheten eller kostnadsfördelningen för densamma i förhållande till staten m. fl. Mot de av Kungl. Maj:t fastställda bidragsbeloppen, vilka i allmänhet utgå med ett fixt belopp under visst antal år, har ibland, särskilt under senare år, riktats den anmärkningen, att beloppen, som framräknats på grundval av ekonomiska uppgifter, insamlade kanske flera år innan beslutet om bidraget fastställts, på grund av fortskridande penningvärdesförsämring bliva allt mindre värda, allteftersom bidragsperioden löper. Genom en generell bestämmelse i lagen om möjlighet till jämkning av det särskilda bidraget skulle man kunna råda bot häremot.

Vad först angår frågan om kompensation till mottagande kommun för penningvärdets fall är den av Kungl. Maj:t fastställda ekonomiska uppgörelsen i ett indelningsärende närmast att jämställa med ett (icke uppsägbart) avtal. Uppgörelsen grundas ofta på en överenskommelse mellan parterna i ärendet. Uppgörelsens väsentligen avtalsmässiga karaktär rubbas icke därav, att uppgörelsens skälighet i sista hand prövas av Kungl. Maj:t. Även i de fall då parterna icke kunnat enas utan Kungl. Maj:t mot någondera partens bestridande fastställer vad som må anses skäligt, vore det knappast naturligt att bedöma saken annorlunda. De förändringar, som penningvärdet varit utsatt för, vare sig i stigande eller fallande riktning, ha hittills icke annat än i undantagsfall av särskild natur föranlett någon lagstiftning. Därtill kommer, att de i indelningsärendena förekommande särskilda bidragen äro av förhållandevis ringa betydelse. Kommittén anser därför, att tillräcklig anledning saknas att ställa dessa bidrag i särklass genom att omgärda dem med särskilda skyddsbestämmelser.



Vad härefter angår de stundom givna bestämmelserna om möjlighet att jämka särskilt bidrag på grund av sådana eventuella ändringar i lagstiftningen på den kommunala verksamhetens område, som komma att rubba grunderna för denna verksamhet, är frekvensen av dylika bestämmelser enligt hittillsvarande praxis icke särskilt stor. Förekomsten av en sådan bestämmelse i ett indelningsbeslut innebär alltid ett osäkerhetsmoment för vederbörande kommuner så länge bidragsperioden varar. Den ena kommunen kan aldrig vara säker på att icke den andra kommunen skall göra framställning om ändring av beloppet och eventuellt få sin anhållan bifallen. Allteftersom tiden från indelningsändringens ikraftträdande går, förlorar en bestämmelse av detta slag i betydelse. Med hänsyn till det anförda synes det kommittén lämpligast, att man begränsar sig till att endast i de fall, då bidragsperioden är förhållandevis lång och sålunda bidraget relativt sett mera betydande, öppna möjlighet till jämkning av detsamma. Skulle i lagen införas en generell bestämmelse, att jämkning av sådant bidrag skulle kunna ske, då särskilda skäl därtill föreläge, skulle risk uppstå att kommuner utan tillräckligt grundad anledning skulle försöka få till stånd sådan jämkning. Detta skulle även, så länge bidragsperioden varade, kunna verka därhän, att det motsatsförhållande, vilket lätt kan uppstå mellan vederbörande kommuner i samband med en indelningsändring men som vanligen snart nog brukar upphöra, skulle bibehållas längre än eljest. Enligt kommitténs mening finnas sålunda icke tillräckliga skäl för någon saklig ändring av den nuvarande 4 §. Den formella ändring härutinnan, som kommittén föreslagit, sammanhänger med den av kommittén förordade ändrade dispositionen av bestämmelserna i 4—10 §§.

### **Indelningsändring utan ekonomisk uppgörelse**

I ett relativt stort antal indelningsärenden, nämligen sådana som äro av mindre omfattning och där någon kommunal egendom icke är belägen på överflyttningsområdet, förekommer icke någon ekonomisk uppgörelse mellan de av ändringen berörda kommunerna. Detta finner stöd i den nuvarande 4 § (motsvarande första punkten första stycket av den föreslagna 6 §), enligt vilken sådan uppgörelse skall fastställas, endast där så finnes nödigt. Om de ekonomiska konsekvenserna av en ändring icke äro så stora, att någon skatteersättning anses böra utgå från den ena till den andra kommunen (jämför härom längre fram), får ofta den ökade respektive den minskade kommunen behålla samtliga den odelade kommunens tillgångar och förbindelser i enlighet med reglerna i den nuvarande 10 §, motsvarande den föreslagna 9 §. Att inkorporeringskommunen utan ersättning får övertaga ett område av exkorporeringskommunen kompenseras då i viss mån av att den senare kommunen slipper att till den förra avstå den på överflyttningsområdet belöpande andelen av sina tillgångar.



## Fördelning av tillgångar och förbindelser

Reglerna om fördelning av tillgångar och förbindelser återfinnas i kommitténs förslag *dels* i andra punkten första stycket av 6 §, vilken motsvarar första delen av första stycket i nuvarande 6 § och som innehåller den allmänna bestämmelsen att tillgångar och förbindelser må vid delning av kommun antingen tilläggas endera av de av ändringen berörda kommunerna eller fördelas mellan dem, *dels ock* i 7 §, vilken motsvarar hela nuvarande 7 § samt sista delen av första stycket i nuvarande 6 § och som innehåller bestämmelserna om huru fördelningen skall verkställas.

Kommittén har ovan (sid. 162) föreslagit, att nuvarande 6 § andra stycket rörande möjlighet att lägga tillgång eller förbindelse till endast del av ändrad eller nybildad kommun skall upphävas.

De i LKI givna stadgandena om fördelning av tillgångar och förbindelser äro icke uttömmande utan innehålla endast mera allmänt formulerade normer för den ekonomiska uppgörelsen. Att i lagtext i detalj utforma regler för en sådan uppgörelse lärer icke vara möjligt och är ej heller önskvärt. Därtill äro förhållandena i de enskilda fallen alltför skiftande. Då lagen i detta hänseende endast innehåller vissa ledande grundsatser, har den närmare regleringen av de ekonomiska uppgörelserna i stor utsträckning överlåtits åt praxis.

Till grund för tillgångarnas och förbindelsernas fördelning plägar läggas förhållandet mellan skatteunderlaget för överflyttningsområdet och exkorporeringskommunen, därvid man som regel utgår från medeltalet av skatteunderlaget för de tre sistförflutna åren (stundom fem eller flera år). För vissa slag av tillgångar, främst s. k. förvaltningsförmögenhet, där behovssynpunkten är dominerande, användes som fördelningsgrund förhållandet mellan antalet invånare å överflyttningsområdet och exkorporeringskommunen. Lagen anger som fördelningsgrund även annat förhållande, som må anses bestämmande för överflyttningsområdets och den minskade kommunens andel i den odelade kommunens tillgångar och förbindelser. Som exempel härpå anförde kommunala nybildningskommittén (sid. 155 i bet.), att överflyttningsområdet eller den minskade kommunen kunde ha anspråk på särskild fördel av kommunal donation och dylikt.

Lagens bestämmelser om vad som i första hand bör iakttagas vid fördelning av tillgångar och förbindelser ansluta sig, vad beträffar tillgångarna, till uppdelningen av kommunernas förmögenhet i finansförmögenhet och förvaltningsförmögenhet. Till den förra gruppen räknas objekt, som ehuru de äro i kommunal ägo, likväl äro av privatekonomisk natur, såsom penningar, värdepapper och fast egendom, för vilkas disponerande ej gälla särskilda bestämmelser. Till den senare gruppen höra sådana objekt, som kommunen enligt lag eller författning är skyldig att anskaffa ävensom annan icke avkomstbringande egendom, såsom skolor, ålderdomshem, kommunalhus m. m. Ifrågavarande bestämmelser äro enligt senaste ly-



delsen av den nuvarande 7 § uppdelade i fyra att-satser, varav den första handlar om fast egendom som uteslutande eller huvudsakligen är avsedd för visst område, och den tredje om skuld som vilar å eller tillkommit för egendom som tilldelas viss kommun. Dessa båda satser ha, ehuru med viss förändring överförts till den av kommittén föreslagna 7 §. Däremot ha icke dit överförts andra och fjärde satserna som handla om annan egendom respektive annan skuld än ovan sagts. Dessa satser innehålla endast, att fördelningen skall ske, beträffande annan egendom »med hänsyn till egendomens beskaffenhet eller rättvis fördelning» och beträffande annan skuld »med hänsyn till övertagna tillgångar och i övrigt rättvis fördelning». Nämda direktiv rörande fördelningen synas kommittén så allmänt hållna, att de icke ge mera ledning än när i andra stycket av den nya 7 § sägs, att fördelningen skall ske »efter ty prövas skäligt». Enligt kommitténs mening är sistnämnda stadgande också tillfyllest. På grund härav ha andra och fjärde att-satserna i den nuvarande 7 § uteslutits i den föreslagna 7 §.

Till den första att-satsen i den nuvarande 7 § — som innehåller att fast egendom, som uteslutande eller huvudsakligen är avsedd till gagn för visst område, skall tilläggas den kommun, som området kommer att tillhöra — har kommittén gjort det tillägget, att med sådan fast egendom skall följa till egendomen hörande inventarier. Så plägar föreskrivas i praxis, och det synes kommittén lämpligt, att denna praxis lagfästes.

I den tredje att-satsen i den nuvarande 7 § — som innehåller att skuld, som vilar å eller tillkommit för egendom, som tilldelas viss kommun, skall till betalning övertagas av samma kommun — har kommittén uteslutit orden »eller tillkommit för». Regeln i sin nuvarande utformning har, när det gäller fastigheter, som äro att betrakta som förvaltningsförmögenhet, fått vissa obilliga verkningar. Förvaltningsförmögenhet, som uteslutande eller huvudsakligen är avsedd för överflyttningsområdet, plägar få övertagas av inkorporeringskommunen utan ersättning till exkorporeringskommunen. Om fastigheten då finansierats helt med skattemedel, så att för densamma icke upptagits något lån, eller om eventuell skuld för fastigheten hunnit slutamorteras, får inkorporeringskommunen övertaga den utan ersättning, men om för fastigheten upptagits ett lån, som icke slutamorterats, undgår exkorporeringskommunen ansvaret för skulden. Därtill kommer, att det med den omfattning, som den kommunala verksamheten numera har, ofta kan vara svårt att avgöra, huruvida viss skuld tillkommit för viss fastighet. Kommunen kan samtidigt ha finansierat flera nyanläggningar, för vilka kostnaderna skolat täckas, förutom med skattemedel och eventuella fonderade medel, även med upplåning. Det kan då vara en tillfällighet, för vilket företag lånemedel eller andra medel använts. Det synes därför kommittén, att kommuns låneskulder, vilka icke kvarstå intecknade i viss fastighet och alltså ej »vila å» fastigheten, vid fördelningen böra behandlas såsom en massa, vilken principiellt bör fördelas mellan kommunerna efter



skatteunderlaget. Förevarande stadgande har därför överförs till den föreslagna 7 § endast i vad avser skuld, som »vilar å» viss egendom.

Med tillgångar och förbindelser förstås givetvis icke blott fast och lös egendom, reda penningar och fordringar respektive skulder och borgensförbindelser. Till tillgångar och förbindelser räknas även en kommuns rättigheter och skyldigheter av varjehanda slag, t. ex. på grund av ingångna avtal eller medlemskap i kommunalförbund eller beträffande statsunderstödd bostadsförsörjning. Till förbindelser äro likaså att hänföra exempelvis en kommuns skyldighet att besörja fattigvård (socialhjälp) för eller bidra till kostnaderna för folkpension åt vissa personer samt dess förpliktelser mot personer som äro eller varit anställda i dess tjänst. Beträffande tillgångar och förbindelser till följd av medlemskap i kommunalförbund är att märka, att om ett kommunalförbund till följd av indelningsändring beträffande en av medlemskommunerna måste ändras eller upplösas, genom indelningsbeslutet endast regleras, huru medlemskommunens tillgångar och förbindelser i avseende å förbundet skola fördelas mellan de av indelningsändringen berörda kommunerna, medan det jämlikt bestämmelserna i KFL ankommer på länsstyrelsen att ombesörja och förordna om den ekonomiska uppgörelse, som erfordras på grund av förbundets ändring eller upplösning. I fråga om vissa slag av tillgångar och förbindelser framgår av gällande lag eller är i lag särskilt reglerat, huru med dem skall förfaras vid indelningsändring, och dessa bliva givetvis icke föremål för reglering i indelningsbesluten; exempel härpå äro skyldighet att utgiva folkpension (enligt lagen den 30 juni 1947 om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen) och fordran hos statsverket å allmän kommunalskatt som påföres inom överflyttningsområde året innan indelningsändring träder i kraft eller nästföljande år (enligt förordningen den 17 december 1948 angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastik indelning m. m.).

Fördelningen av tillgångar och förbindelser bygger såsom tidigare nämnts i stor utsträckning på praxis. Då det är av stor vikt, att denna praxis icke blott står i överensstämmelse med de i lagen givna normerna för fördelningen utan även är enhetlig, skall kommittén i det följande upptaga densamma till närmare behandling i de hänseenden, där kommittén funnit anledning föreslå viss ändring eller framställa vissa erinringar eller där eljest fråga väckts om viss ändring.

#### **Kommunala fonder**

Vid fördelning av kommunala fonder, som avses i 55—57 §§ kommunallagen, böra kassaförlagsfond, allmän investeringsfond och skatteregleringsfond fördelas efter skatteunderlaget. Pensionsfond bör fördelas allteftersom den odelade kommunens förpliktelser mot de personer, för vilkas pensione-



ring fonden svarar, övertagas av den ena eller andra kommunen. Beträffande särskild investeringsfond må framhållas, att det ofta är en tillfällighet, om ett beslut om avsättning av medel till en investeringsfond formuleras så, att fonden blir att betrakta som allmän eller särskild investeringsfond. Det kunde därför finnas fog för att behandla särskild investeringsfond på samma sätt som en allmän sådan fond och alltså dela den efter skatteunderlaget. Det synes dock kommittén, att, då i avsättningsbeslutet angivits viss anläggningstillgång, fonden vid fördelningen bör övertagas av den kommun, som övertager ansvaret för den med fonden avsedda anläggningstillgången. För fonder, som avses i 56 § a) och 57 § tredje stycket kommunallagen, lära några generella regler icke kunna meddelas, utan synas sådana fonder böra fördelas efter vad i varje särskilt fall framstår som skäligt.

### Kommunala donationer

Vid behandlingen av de kommunala tillgångarna i samband med en indelningsändring intaga de kommunala donationerna en särställning, i det att man beträffande dem har att reglera icke blott äganderättsfrågan utan också frågan om deras användningsområde och förvaltning.

I princip gäller för donationer, att donators vilja skall respekteras. Sedvanerättsligt har Kungl. Maj:t rätt att föreskriva ändringar i avseende å donationer, s. k. permutationer, där sådana påkallas med hänsyn till ändrade förhållanden.

Hittillsvarande praxis har i huvudsak varit följande.

Vid totalinförlivning av landskommun med köping eller stad har i allmänhet föreskrivits, att användningsområdet för såväl stadens eller köpingens som den införlivade landskommunens donationer skolat utsträckas över hela den vidgade kommunen. Bestämmelsen har som regel givits följande utformning:

»Det införlivade områdets och stadens (köpingens) invånare skola ömsesidigt vara berättigade att, i den mån donations- eller stiftelseurkunder icke lägga hinder i vägen, tillgodonjuta de förmåner, som allmänna stiftelser bestämma åt det införlivade områdets och stadens (köpingens) invånare eller särskilda grupper av dem.»

Beträffande sammanläggning av landskommuner till en kommun ha sådana indelningsändringar — bortsett från den allmänna kommunindelningen — förekommit mycket sparsamt. I två fall från senare tid, Bro och Malma i Västmanlands län (K. Br. 26/8 1938) samt Gåsinge och Dillnäs i Södermanlands län (K. Br. 26/1 1940), föreskrevs i avseende å kommunernas donationer endast, att förvaltningen av dessa skulle övergå å den nybildade kommunen, dock utan någon ändring av de för donationerna gällande bestämmelserna. Med denna formulering synes icke ha givits någon

vägledning rörande donationernas användningsområde efter sammanslagningen, utan det torde få anses ha överlåtits åt de förvaltande organen att avgöra, huruvida förmånerna av donationerna måste förbehållas invånarna inom respektive delkommun eller kunna komma alla den nybildade kommunens invånare till godo.

Vad härefter angår indelningsändringar, som avse överflyttning av del av en kommun till annan kommun, uppkommer — förutom ovan berörda spörsmål om donationernas användningsområde och deras förvaltning — frågan huruvida och i vad mån någon eller några av exkorporeringskommunens donationer böra övertagas av inkorporeringskommunen.

I de fall, då indelningsändringen är av så ringa omfattning, att den icke föranleder någon ekonomisk uppgörelse i övrigt — i vilka fall även antalet invånare å överflyttningsområdet plägar vara ringa — brukar ej heller meddelas några bestämmelser rörande kommunernas donationer. Härav följer då jämlikt bestämmelserna i nuvarande 10 § LKI, att invånarna å överflyttningsområdet gå miste om förmånerna av exkorporeringskommunens donationer men i stället få tillgodonjuta förmånerna av inkorporeringskommunens donationer, det sistnämnda givetvis under förutsättning att donationsvillkoren icke lägga hinder i vägen. Detta innebär alltså en ändring av donationernas användningsområden.

Är indelningsändringen av sådan omfattning, att en fördelning av exkorporeringskommunens donationer blir aktuell, är huvudregeln, att donationerna fördelas i proportion till antalet invånare å införlivningsområdet och i den minskade kommunen. Denna regel kan emellertid icke undantagslöst upprätthållas. Är någon av exkorporeringskommunens donationer knuten till visst bestämt område av kommunen, t. ex. viss by eller visst skolområde, och överflyttas detta område till inkorporeringskommunen, får denna övertaga hela donationen; kvarbliver området inom exkorporeringskommunen, får denna behålla hela donationen.

Om möjligt undviker man att dela upp donationer, särskilt om de äro små. Finnas t. ex. inom exkorporeringskommunen fyra donationer till ett och samma ändamål (fattigvård, skolväsen el. dyl.) söker man, i stället för att dela envar av de fyra donationerna i viss proportion, tilldela vardera kommunen donationer till det värde, som samma proportion anger, så att exempelvis exkorporeringskommunen får behålla tre och inkorporeringskommunen övertaga en. Finnes endast en donation för ett och samma ändamål och är donationens värde ringa, kanske endast något 100-tal kronor, låter man hellre exkorporeringskommunen behålla hela donationen än att man gör en uppdelning av densamma.

Då kammarkollegiet avgav sitt tidigare oförmälda yttrande till konstitutionsutskottet rörande av kommunindelningsreformen betingade ändringar i LKI, hade Kungl. Maj:ts beslut angående dispositionen av kommunernas donationer vid reformens genomförande ännu icke meddelats. Kollegiet an-



förde i sitt yttrande, att den ingående inventering av kommunala donationer, som företagits i samband med utredningen om den nya kommunindelningen visat, att reglerna i 6 § LKI icke gäve tillräcklig ledning för behandlingen av frågan om donationernas disposition vid indelningsändring. En komplettering av paragrafen kunde därför enligt kollegiets mening befinnas ändamålsenlig.

Genom Kungl. Maj:ts beslut den 4 april 1952 rörande den nya kommunindelningens verkan å donationer gävos allmänna regler, vilka torde få anses normgivande för behandlingen av kommunala donationer i kommande beslut av liknande slag, d. v. s. vid införlivning av landskommun med köping eller stad samt sammanläggning av landskommuner till nybildad kommun.

Beträffande donationernas användningsområden föreskrevs i fråga om vidgade städer och köpingar, att avkastningen av donationerna skulle komma samtliga invånare i den vidgade staden eller köpingen till godo, såvitt donationsbestämmelserna icke lade hinder i vägen, samt i fråga om nybildade landskommuner, att användningsområdet för donationerna skulle vara oförändrat. Anledningen till att olika regler i detta avseende gävos för vidgade städer och köpingar, å ena, samt nybildade landskommuner, å andra sidan, var följande. Presumtion ansågs föreligga för att det bäst överensstämde med donators vilja, att donations användningsområde förblev oförändrat vid en indelningsändring. Därför meddelades sådan bestämmelse beträffande nybildade landskommuner. I avseende å vidgade städer och köpingar gäller emellertid, att dessa till sin natur äro dynamiska, d. v. s. stadda under utveckling, och att allteftersom tidigare oexploaterade områden inom sådan kommun planläggas, tidigare kommungränser utsuddas i det allmänna medvetandet, varför hela den vidgade staden eller köpingen av invånarna betraktas som en enhet på ett helt annat sätt än vad fallet är i en av flera kommuner sammanlagd landskommun. Av detta skäl ansågs den tidigare tillämpade regeln om en utvidgning av användningsområdet för donationer till att omfatta hela den vidgade kommunen böra bibehållas för städer och köpingar.

För de nybildade landskommunerna gjordes emellertid av lämplighets-skäl ett undantag från regeln om oförändrat användningsområde för donationer. Skulle nämligen donationen enligt tidigare tillämpade regler användas till gagn för elever i viss skola eller för dem som vore intagna å visst ålderdomshem eller eljest å viss anstalt, utan att förmånen begränsats till vissa elever eller intagna, skulle den omständigheten, att donationen tillkommit med hänsyn till invånarna i en förutvarande kommun, icke utgöra hinder för att donationen skulle komma elever eller intagna till godo, oavsett om de vore bosatta inom den förutvarande kommunens område eller icke.

De i Kungl. Maj:ts berörda beslut den 4 april 1952 angivna grunderna för dispositionen av kommunala donationer vid indelningsändringar, som



avse hela kommuner, finner kommittén lämpliga och väl ägnade att tjäna som rättesnöre vid kommande beslut i liknande indelningsärenden.

Vad angår frågan om behandlingen av kommunala donationer vid partiella indelningsändringar, vill kommittén endast framhålla, att en viss återhållsamhet synes böra iakttagas beträffande delning av en donation mellan två kommuner. Sådan uppdelning synes i princip endast böra förekomma, då fråga är om klyvning av kommun (stads- eller köpingsbildning genom utbrytning av område ur annan kommun) eller om överflyttning av en väsentlig del av en kommun till annan kommun och donationen samtidigt är av större ekonomisk betydelse. Det synes nämligen kommittén kunna antagas, att donators vilja bäst följes, om man icke uppdelar en donation annat än då indelningsändringen är så omfattande, att den för det allmänna medvetandet framstår som en splittring av kommunen. Därtill kommer, att en större odelad donation i regel torde vara till mera gagn än två mindre donationer.

Som torde framgå av det ovanstående skulle en sammanfattning i lagtext av reglerna för dispositionen av kommunala donationer vid indelningsändring bli ganska omfattande. Och även om en sådan sammanfattning gjordes, skulle den aldrig kunna bli uttömmande med hänsyn till den mångfald typer av donationer som finnes. På grund härav och då donationerna från synpunkten av kommunernas ekonomi oftast äro av jämförelsevis ringa betydelse, ej sällan helt betydelselösa, anser kommittén icke lämpligt, att i LKI inskrivas några regler rörande behandlingen av kommunala donationer vid indelningsändring.

#### »Nettokostnad» för drift av kommunal inrättning

Då vid indelningsändring ena kommunen ålagts skyldighet att i viss utsträckning till undervisning i sina skolor mottaga barn från den andra kommunen eller å sitt ålderdomshem mottaga åldringar från den andra kommunen, har stundom förekommit, att vid bestämmande av den ersättning, som därför skall utgå, endast angivits, att ersättning skall utges för den mottagande kommunens nettokostnader. Begreppet nettokostnad är icke entydigt. Därmed kan avses kommunens direkta merutgifter, såsom för skolböcker och annan undervisningsmateriel eller för kost och kläder o. dyl. I nettokostnad kan emellertid också inbegripas den på varje person belöpande andelen av kommunens kostnader för verksamhetens bedrivande, såsom administrationskostnader, amortering och förräntning av lån å byggnader m. m. Om den mottagande kommunens rätt till ersättning bestämmes till vad som utgjort dess nettokostnader, föranleder detta osäkerhet om vad som avsetts med beslutet och kan ge anledning till tvist. Det är därför av vikt, att i förevarande sammanhang tydligt anges, vilken innebörd begreppet nettokostnad skall ha. I samband härmed må erinras, att 1951 års skolstyrelseutredning i sitt betänkande SOU 1955:31 (sid. 246) föreslagit, att



Kungl. Maj:t skall utfärda eller bemyndiga skolöverstyrelsen att i enlighet med av utredningen angivna grunder utfärda närmare anvisningar rörande fördelning av kostnader vid samverkan mellan kommuner på skolväsendets område. Eftersom förhållandena äro så skiftande, anser sig kommittén icke böra framlägga något förslag till definition av begreppet nettokostnad.

#### **Förpliktelser mot i kommuns tjänst anställda**

I fråga om fördelning av kommuns förpliktelser mot i dess tjänst anställda personer och förutvarande anställda, som från kommunen åtnjuta pension eller understöd utan att kommunen sört för deras pensionering genom försäkring, bör i utredningen klarläggas, vilka dessa personer äro och vilken anställning de inneha eller tidigare innehaft. Om tjänsteman, som till följd av indelningsändring övergår i annan kommuns tjänst, vid övergången endast har ett eller ett fåtal år kvar till sin pensionering, bör frågan huruvida kostnaderna för hans pensionering skola bäras helt av den nya kommunen eller om den gamla kommunen skall bidra därtill upptagas till prövning. Vidare bör ställning tagas till frågan, huru skall förfaras, för det fall att tjänsteman i exkorporeringskommunen blir övertalig till följd av indelningsändringen.

#### **Bestämmelser om fattigvård (socialhjälp) och barnavård**

När å överflyttningsområde förekommit bosättning, ha bestämmelser meddelats om fördelning av det kommunala ansvaret för fattigvård och barnavård. Bestämmelserna innehöllo i allmänhet följande:

»De personer från det överflyttade området, vilka vid indelningsändringens ikraftträdande äro berättigade till fattigvård, i vilken form det vara må, liksom ock de fattigvårdsbehövande, vilka äro eller förut varit mantalsskrivna inom samma område å sådan tid och under sådana förhållanden, att de på grund därav vid sagda tidpunkt äga hemortsrätt i exkorporeringskommunen, skola övertagas till underhåll av inkorporeringskommunen utan ersättning från exkorporeringskommunen.

Motsvarande bestämmelser skola gälla beträffande barnavården.»

Bestämmelsernas innehåll överensstämmer med kammarrättens praxis i avseende å fattigvårdsbördans fördelning vid indelningsändring. Det kunde därför måhända synas ha varit överflödigt att intaga sådana bestämmelser i indelningsbesluten, men de ha fyllt den uppgiften att lämna upplysning om fördelningen mellan kommunerna av ansvaret för fattigvården och barnavården.

Som tidigare nämnts skall 1918 års lag om fattigvården den 1 januari 1957 ersättas av 1956 års lag om socialhjälp. I socialhjälpslagen ha de nuvarande reglerna om hemortsrätt och om kommuners inbördes ersättningskyldighet i hög grad förenklats. Kravet på ett hjälpfritt år såsom villkor för förvärv av ny hemortsrätt har slopats, liksom även regeln att ny hemortsrätt icke

kan förvärfvas av den som fyllt 60 år. Även systemet med härledd hemorts- rätt för hustru och barn har övergivits. I stället skall som huvudregel gälla, att den kommun, i vilken en hjälptagare är mantalsskriven, skall slutligt svara för obligatorisk socialhjälp, som utges åt honom (22 §). Är hjälptagaren icke svensk medborgare eller ej mantalsskriven i riket, skall det slutliga ansvaret åvila staten (23 §).

Enligt 62 § barnavårdslagen, sådan den lyder enligt lagen den 4 januari 1956 (nr 3), skola socialhjälpslagets regler om kommuns ansvar för sådan hjälp äga motsvarande tillämpning i fråga om barnavård.

Med hänsyn till nu nämnda regler, vilka skola gälla från och med den 1 januari 1957, meddelas numera i indelningsärenden icke några bestämmelser om fördelning av det kommunala ansvaret för socialhjälp och barnavård. Att det är mantalsskrivningen inom eller utom överflyttningsområdet, som skall vara avgörande för om ansvaret skall övertagas av inkorporeringskommunen eller behållas av exkorporeringskommunen, synes uppenbart.

#### Bestämmelser om vissa bidrag till barn

Beträffande fördelningen av det kommunala ansvaret för vissa bidrag till barn plägar i indelningsärendena meddelas följande bestämmelse:

»De förpliktelser, som enligt bestämmelserna om särskilda barnbidrag och förskottering av underhållsbidrag till barn åligga exkorporeringskommunen beträffande personer, vilka vid indelningsändringens ikraftträdande äro mantalsskrivna inom det överflyttade området, skola övertagas av inkorporeringskommunen.»

Tidigare intogs i den nyss citerade bestämmelsen även kommunens förpliktelser i avseende å folkpensioneringen, men efter tillkomsten av lagen den 30 juni 1947 om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen, där dessa förhållanden regleras, har bestämmelse rörande folkpensioneringen ansetts överflödig och därför slopats.

I lagen den 26 juli 1947 om särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn föreskrives i 19 § andra stycket, att angående bl. a. beräkandet av varje kommuns andel skall, utöver vad därom i paragrafens första stycke sägs, gälla vad som stadgas i lagen om kommunernas bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen. Det synes därför kommittén, att någon bestämmelse rörande kommuns ansvar för särskilda barnbidrag icke är behövlig vid indelningsändring.

I fråga om förskottering av underhållsbidrag till barn gäller enligt lagen den 11 juni 1943, att ansökning om bidragsförskott skall prövas av barnavårdsnämnden i den kommun, där barnets moder eller — om det är modern som är underhållsskyldig — dess fader vid tiden för ansökningen är mantalsskriven, eller om den av föräldrarna, vilkens mantalsskrivningsort sålunda skall vara avgörande, är död eller icke mantalsskriven för det året, av barnavårdsnämnden i den kommun, där han eller hon senast varit man-



talsskriven, eller om mantalsskrivningsort som ovan sagts icke finnes av barnvårdsnämnden i den kommun där barnet stadigvarande vistas (3 §). Utgift för bidragsförskott skall, i den mån det ej kan uttagas av den underhållsskyldige, bestridas till viss del av statsverket och till återstående del av den kommun, vars barnvårdsnämnd beviljat bidraget (20 §). Förskott skall beviljas från och med den månad ansökningen gjorts, eventuellt från och med andra månaden dessförinnan, till och med utgången av löpande statliga budgetår, såvida rätten till förskottet icke skall upphöra tidigare (7 §). Med hänsyn till sistnämnda bestämmelse och då indelningsändringar träda i kraft vid kalenderårsskifte, läser den sedvanliga bestämmelsen vid indelningsändring om fördelning av kommunal förpliktelse i avseende å ifrågakvarande bidragsförskott även framdeles vara påkallad.

#### **Fordran hos statsverket å allmän kommunalskatt**

Enligt 4 § andra stycket förordningen den 17 december 1948 (nr 766) angående taxering och debitering av skatt vid ändring i kommunal eller ecklesiastik indelning m. m., sådant detta författningsrum lyder enligt kungörelsen den 9 april 1954 (nr 157), skall fordran hos statsverket å allmän kommunalskatt, som påföres inom ett överflyttningsområde på grund av taxering, verkställd under året innan indelningsändringen träder i kraft eller under det nästföljande året, tillkomma den kommun, vartill området hör enligt den äldre indelningen. I propositionen i ämnet (1948: 315) anförde departementschefen därom (sid. 18 f):

»Förslaget kan, såvitt angår beräkning av kommuns fordran hos statsverket å skatt, under depressionstider medföra vissa olägenheter för sådan kommun, som genom den ändrade kommunala indelningen minskas. Å andra sidan kan förslaget vid stigande konjunkture föränleda olägenheter för kommun, vars område ökas. Dylika olägenheter synas emellertid vara av någon egentlig betydelse endast i de fall, då det från en kommun överförda området med hänsyn till antalet inkomstskattekronor utgör en större del av denna kommun, respektive den kommun till vilken området överföres. I sådana fall kan en kompletterande ekonomisk uppgörelse bliva erforderlig mellan de av indelningsändringen berörda kommunerna i enlighet med indelningslagens bestämmelser. Dylika fall torde emellertid kunna antagas bliva relativt sällsynta.»

Kommittén vill härmed endast ha erinrat om att det vid ekonomisk uppgörelse stundom kan vara befogat att taga hänsyn till innehållet i förevarande bestämmelse.

#### **Vissa förfoganden över tillgångar före indelningsändringens ikraftträdande**

I fråga om fördelningen av tillgångar må även beröras spörsmålet, huru man skall kunna förhindra, att en exkorporeringskommun under tiden mellan Kungl. Maj:ts beslut om indelningsändringen och dennas ikraftträdande otillbörligen förfogar över tillgångar, som enligt indelningsbeslutet skola övertagas av inkorporeringskommunen. Om i LKI skulle införas några



regler, avsedda att förhindra dylika förfoganden, skulle väl närmast ifrågakomma regler om ersättningsskyldighet för den kommun, som vidtagit åtgärder av denna beskaffenhet. Kommittén anser emellertid av flera skäl, att sådana regler icke böra tillskapas. Rent formellt inställer sig svårigheten att bestämma, mot vem detta ansvar skall göras gällande. Är det fråga om totalinförlivning eller uppdelning av en kommun på flera andra, finnes efter indelningsändringen icke längre någon kommun, mot vilken anspråk kan riktas. Vid partiell indelningsändring av sådan omfattning, att den föranleder fördelning av tillgångar, ter det sig icke tilltalande, att rikta anspråk mot endast den del av exkorporeringskommunen, som återstår efter indelningsändringen. Vidare torde man kunna utgå ifrån att de fall, där förfoganden av här avsett slag förekomma, höra till undantagen, vartill kommer, att dylika förfoganden alltid äro svåra att påvisa samt att redan nu möjligheterna till sådana åtgärder lära vara ganska beskurna. De viktigaste tillgångar, varom här kan vara fråga, torde vara fonderade medel och fast egendom. Beträffande fonder lära kommunallagens regler om fondbildning i stor utsträckning förhindra, att en exkorporeringskommun förbrukar sådana medel till förfång för inkorporeringskommunen, och i fråga om alla slag av tillgångar gäller, att inkorporeringskommunen har möjlighet att med stöd av 23 § LKI anföra besvär över exkorporeringskommunens beslut att otillbörligen tillgodogöra sig dessa. Kommittén anser sig därför icke böra föreslå, att i LKI införas några särskilda regler, avsedda att förhindra otillbörliga förfoganden över egendom, som enligt indelningsbeslut skall fördelas mellan de av beslutet berörda kommunerna.

#### **Avräkning mellan kommunerna vid fördelning av tillgångar och förbindelser**

Förvaltningsförmögenhet, som helt eller i huvudsak är avsedd för överflyttningsområdet, plägar få övertagas av inkorporeringskommunen utan ersättning. Om t. ex. ett helt skolområde överflyttas från en kommun till annan, brukar exkorporeringskommunen utan avräkning få överlämna skolbyggnader, lärarbostäder o. dyl. till inkorporeringskommunen. Beträffande alla övriga tillgångar samt förbindelser sker avräkning mellan kommunerna, och om vid fördelningen ena kommunen fått övertaga större andel än som med hänsyn till fördelningen i övrigt anses belöpa å densamma, sker utjämning i penningar. Bestämmelsen härom är intagen i den nuvarande 8 §, vilken motsvarar 8 § i kommitténs förslag. Kommittén har i sitt förslag företagit den ändringen i förhållande till stadgandets nuvarande lydelse, att satsen »bör utjämning ske genom ersättning i penningar» förkortats till »bör utjämning ske i penningar». Ändringen är endast av formell natur.

#### **Ersättning för å införlivningsområde nedlagda kostnader**

Stundom har förekommit, att exkorporeringskommun tillerkänts ersättning för kostnader, som nedlagts å införlivningsområdet. Läget har då i de



enskilda fallen varit sådant, att det framstått som skäligt, att dylik ersättning skulle utgå. Som exempel må nämnas två fall. I det ena hade exkorporeringskommunen å införlivningsområdet utfört mättningsarbeten för kommande exploatering. Dessa arbeten hade alltså icke föranletts av någon kommunen åvilande skyldighet men hade, om de icke ombesörjts före indelningsändringen, måst utföras av inkorporeringskommunen för att området skulle kunna utnyttjas för avsett ändamål. Denna senare ålades då att utge ersättning för de av mättningsarbetena föranledda kostnaderna. I det andra fallet hade exkorporeringskommunen, sedan frågan om indelningsändring aktualiserats, nedlagt kostnader å införlivningsområdet för att förse förefintlig och väntad tätbebyggelse därstädes med ledningar för vattenförsörjning och avlopp. Inkorporeringskommunen förpliktades då att ersätta exkorporeringskommunen såväl de ledningskostnader, vilka vid utredningens avslutande visades ha uppkommit, som de blivande kostnader för samma ändamål, vilka därefter och fram till tidpunkten för indelningsändringens ikraftträdande kunde visas ha uppkommit. Det stöd i LKI, som kan åberopas för ålägganden av detta slag, är den befogenhet som Kungl. Maj:t jämlikt 28 § har att för indelningsändring föreskriva »de övriga villkor, vartill ändringen kan giva anledning». Kommittén anser, att i fall som de angivna ersättning till exkorporeringskommunen för å införlivningsområdet nedlagda kostnader är väl grundad, och finner det angeläget att i likartade eller eljest jämförliga situationer skäliga ersättningsanspråk tillgodoses. En ersättning kan här motverka, att utvecklingen avstannar å ett område under den tid då fråga om indelningsändring beträffande detsamma är aktuell.

#### **Bestämmelser då ekonomisk uppgörelse ej äger rum**

I den inledande satsen och de två första att-satserna av den nuvarande 10 § stadgas, att då ekonomisk uppgörelse ej äger rum den ökade eller minskade kommunens tillgångar och ansvarigheten för dess förbindelser skola tillkomma den ökade respektive minskade kommunen. Dessa bestämmelser ha oförändrade överförts till 9 § i kommitténs förslag.

#### **Särskilt bidrag från en kommun till annan**

Som nämnts ha bestämmelserna i den nuvarande 9 § om ersättning för försämrad ekonomisk ställning, allmänt kallad skatteersättning, i kommitténs förslag utbrutits ur sitt nuvarande sammanhang med övriga regler om ekonomisk uppgörelse och såsom 10 § placerats fristående under särskild rubrik. Den föreslagna nya rubriken lyder »Om särskilt bidrag från en kommun till annan vid delning av kommun». Såväl i rubriken som i själva paragrafen har kommittén undvikit ordet »ersättning» och i stället använd ordet »bidrag» för att, som tidigare (sid. 159) anförts, markera, att det här är fråga om ett på offentlighetslig grund bestämt bidrag att hjälpa



en kommun att under en övergångstid inrätta sig efter de ändrade förhållandena, och icke en civilrättsligt betonad ersättning för liden förlust.

Förutsättning för att bidrag skall utgå är, att endera kommunens ekonomiska ställning blivit avsevärt försämrad och att den andra kommunen finnes skäligen böra utge sådant bidrag. Med avsevärt försämrad ekonomisk ställning har enligt praxis i regel ansetts, att indelningsändringen beräknats medföra ett ökat utdebiteringsbehov inom kommunen av mer än 50 öre per skattekrona. Härvidlag tages emellertid också hänsyn till utdebiteringens höjd i den förlorande kommunen, så att en markerat låg skattesats i denna medför, att även en något större ökning av utdebiteringsbehovet än 50 öre per skattekrona icke anses motivera ersättning. Beräkningen av det ökade utdebiteringsbehovet utföres i allmänhet så, att man från kommunens intäkter från överflyttningsområdet (främst kommunalskatt men även andra fasta inkomster såsom hundskatt, nöjesskatt) drager de utgiftsbesparingar som väntas kunna uppstå för kommunen genom indelningsändringen, såsom minskade utgifter för socialhjälp, barnavård, folkpensionering, skolväsen o. dyl. Den sålunda framräknade nettoförlusten för kommunen utslås på kommunens till följd av indelningsändringen minskade skatteunderlag. Därigenom får man fram den ökning i utdebiteringen, som indelningsändringen kan beräknas komma att medföra för kommunen. Är det fråga om mera betydande indelningsändringar, kan det bli erforderligt att uppgöra försöksstater (fingerade utgifts- och inkomststater) för de berörda kommunerna. Bidragsbeloppet bestämmes till ett avrundat belopp i anslutning till den framräknade nettoförlusten. Där bidraget bestämmes att utgå, icke på en gång utan under viss övergångstid, utgör bidragsperioden som regel minst fem år och högst tjugu år och står i proportion till den ökning i utdebiteringen, som indelningsändringen beräknats medföra på så sätt, att för något mer än 50 öres ökning bestämmes fem år, 60 öres ökning sex år o. s. v. Såväl bidragets belopp som periodens längd justeras emellertid ej sällan med hänsyn till olika omständigheter, exempelvis att exkorporeringskommunen eftersatt någon kommunal uppgift å överflyttningsområdet, vilken uppgift genom indelningsändringen kommer att överflyttas på inkorporeringskommunen.

Även i fall då den ena kommunens förlust beräknats icke bli så stor, att den andra kommunen enligt lagen kunnat åläggas utge bidrag, har, då denna kommun erbjudit sig lämna sådant till belopp, som icke ansetts oskäligt, stadgande om bidrag meddelats, men då ej till större belopp än vad som erbjudits.

Det särskilda bidraget kan som ovan nämnts bestämmas att utgå på en gång eller under en viss övergångstid. Engångsbidrag förekommer i regel endast då fråga är om belopp, som icke anses spela någon större roll för vederbörande kommuners ekonomi. Det vanligaste är, att bidrag föreskrives utgå under viss övergångstid och med samma belopp varje år.



Kommittén anser, att upprättande av försöksstater regelmässigt bör ingå som ett led i utredningen om alla mera omfattande indelningsändringar, som icke avse sammanläggning. En försöksstat, som upprättats av ena parten i ärendet, kan givetvis som regel icke utan vidare godtagas. Men sedan invändningar mot den upprättade försöksstaten gjorts av motparten och överläggningar i anledning härav ägt rum, kan den justerade försöksstaten tjäna till god ledning vid bedömning av indelningsändringens ekonomiska verkningar. Till frågan om aktualisering av sakuppgifter, som i försöksstat eller eljest lagts till grund för beräkning av de ekonomiska verkningarna, och som blivit förlegade genom att ärendets avgörande dragit långt ut på tiden, återkommer kommittén i det följande.

Mot den hittills i praxis tillämpade gränsen för skyldighet att utge bidrag för försämrad ekonomisk ställning — ett ökat utdebiteringsbehov av mer än 50 öre per skattekrona — kan givetvis resas invändningar. Så kan emellertid göras beträffande varje gränsdragning av detta slag. Det torde dock icke vara möjligt att härvidlag avstå från viss schematisering. För sin del har kommittén funnit att hittillsvarande praxis stundom kan leda till mindre tillfredsställande resultat. Om i ett fall en framräknad årlig skatteförlust på 50 000 kronor skulle motsvara ett ökat utdebiteringsbehov av 51 öre per skattekrona, skulle bidraget normalt utgå med 250 000 kronor (50 000 kronor under ett vart av fem år). Vore i stället den framräknade årliga förlusten något tusental kronor lägre och därigenom den relativa förlusten något mindre än 50 öre per skattekrona, skulle normalt intet bidrag utgå. En så brant tröskel är icke motiverad, särskilt enär beräkningarna av förlustens storlek icke kunna göras preciserade. I varje försöksstat blir det åtskilliga poster, som endast kunna angivas uppskattningsvis. Vad som skall anses utgöra påtagligt bevis för att en kommuns ekonomiska ställning genom en indelningsändring kommer att bli avsevärt försämrad är en vanskelig bedömningsfråga. En kommun, som genom en indelningsändring får sitt skatteunderlag varaktigt beskuret, betraktar givetvis också en i och för sig måttlig förlust som en avsevärd försämring. Kommittén anser, att en uppmjukning av hittillsvarande praxis bör ske. Sålunda synes bidrag böra utgå även för ringare förluster. Exempelvis må en förlust, som motsvarar en ökad utdebitering av 40—50 öre eller 30—40 öre per skattekrona föranleda bidrag, varvid bidragsperiodens längd sättes till 4 respektive 3 år. Givetvis bör dock icke varje om än aldrig så ringa förlust ersättas. Härigenom löses det ovan berörda tröskelproblemet. Förfarandet innebär icke någon komplicerad utredning i ärendena, eftersom en beräkning av förlustens storlek ändå måste göras i alla ärenden med undantag för sådana bagatellärenden, där det är uppenbart att någon nämnvärd förlust icke kan uppkomma. Det torde vara av visst psykologiskt värde att bidrag kan utgå också i sådana fall, där det icke har någon egentlig kommunalekonomisk betydelse vare sig för den bidragsgivande eller bidragsmottagande kommunen. Om



exkorporeringskommunen får ett om ock ringa bidrag, känner den sig icke så orättvist behandlad som om intet bidrag skulle utgå; detta kan ha sin betydelse för det fortsatta samarbetet mellan de berörda kommunerna. Det är också betecknande, att som nämnts i en del fall, där det varit fråga om smärre indelningsändringar och de berörda kommunerna varit överens icke blott om ändringen som sådan utan även i bidragsfrågan, Kungl. Maj:t fastställt ersättningsbelopp av i sak mycket ringa betydelse.

Enligt hittillsvarande praxis har tillämpats samma gräns — ett ökat utdebiteringsbehov av mer än 50 öre per skattekrona — för bedömning såväl av frågan huruvida en kommuns ekonomiska ställning avsevärt försämras genom en indelningsändring och sålunda särskilt bidrag jämlikt nuvarande 9 § bör utgå som av frågan huruvida den ekonomiska förlusten av en ändring jämlikt 3 § andra stycket medför avsevärd olägenhet för vederbörande kommun. Vid en tillämpning av det av kommittén ovan förordade utbyggda bidragssystemet skulle denna kongruens hävas. För att markera en sådan skillnad mellan »avsevärd olägenhet» enligt 3 § andra stycket och »avsevärt försämrad» ekonomisk ställning enligt nuvarande 9 § ha i den föreslagna 10 §, som motsvarar nuvarande 9 §, orden »avsevärt försämrad» utbytt mot ordet »försämrad».

I fråga om bidragsperiodens längd bör i övrigt enligt kommitténs mening hittillsvarande praxis bli vägledande.

Understundom har förekommit att från en och samma kommun med kortare tidsintervaller ägt rum flera exkorporeringar, varvid vanligtvis varje indelningsärende behandlats för sig. Detta kan ha påverkat såväl ersättningsbeloppens storlek som betalningsperiodens längd. Om dylika periodvis återkommande indelningsändringar också framgent skulle ifrågakomma, bör vid en senare ändring hänsyn tagas också till de ekonomiska verkningarna av en ändring, som nyligen ägt rum, exempelvis inom samma tioårsperiod.

Engångsbidrag synas böra komma i fråga i första hand, då enligt vad ovan sagts bidragsperiodens längd understiger fem år. Där den bidragsgivande kommunen i sådana fall önskar fördela betalningen på fyra eller färre år, bör dock hinder härför icke möta.

Kommittén har ovan framhållit att bidraget från en kommun till en annan icke är en ersättning jämförbar med ett civilrättsligt skadestånd. Ersättningen är avsedd att utgöra ett med hänsyn till förhållandena vid tiden närmast före indelningsändringen utmätt bidrag för att underlätta för exkorporeringskommunen att anpassa sig till ett visst inkomstbortfall. Som kommittén tidigare (sid. 166) uttalat, bör därför endast i extrema undantagsfall förekomma, att ett en gång fastställt bidrag jämkas med anledning av senare under bidragsperioden inträffade omständigheter. — Med hänsyn till bidragets syfte kunde ifrågasättas, om det icke vore lämpligt, att bidragsbeloppet bestämdes efter en sjunkande skala, så att vederbörande kommun där-



igenom gradvis finge vänja sig vid den försämrade ekonomiska ställningen. Då emellertid bidrag av någon betydelse regelmässigt fonderas eller anslås till täckande av kapitalutgifter, skulle dock icke något vinnas med att konstruera bidragen på sådant sätt.

Särskilt under nuvarande förhållanden kan det framstå som en brist, att de fastställda bidragsbeloppen icke äro värdebeständiga. Med hänsyn bl. a. till bidragens karaktär har kommittén såsom tidigare (sid. 165) anförts dock icke ansett att något slags indexreglering här bör komma i fråga.

#### **Aktuella uppgifter som grund för ekonomisk uppgörelse**

Ett berättigat önskemål beträffande de ekonomiska uppgörelserna synes vara, att de grundas på ett så aktuellt material som möjligt. I svar på kommitténs förfrågan rörande eventuella önskemål i fråga om ändringar i LKI har länsstyrelsen i Kristianstads län berört detta spörsmål, som sammanhänger med själva utredningsförfarandet. För närvarande tillgår i allmänhet så, att sedan utredningsmannen för sig klargjort, vilka områden av en kommun, som enligt hans mening böra bli föremål för indelningsändring, han från vederbörande kommun införskaffar de ekonomiska uppgifter, som skola ligga till grund för uppgörelsen. Dessa uppgifter avse som regel de tre sistförflutna åren, ibland dock fem eller flera, och frågan om särskilt bidrag bedömes därefter som regel på grundval av medeltalet för uppgifterna för de ifrågavarande åren. Beträffande fördelning av tillgångar och skulder avse uppgifterna givetvis senast möjliga tidpunkt. Sedan uppgifter influat, skola dessa bearbetas, utredningen skrivas samt utredningen och övriga handlingar för yttrande utremitteras till vederbörande kommuner och länsstyrelse, ofta nog även till överlantmätare, länsarkitekt, folkskolinspektör, skolöverstyrelsen, av indelningsändringen berörda församlingar och domkapitlet samt i fall av judicell indelningsändring vederbörande hovrätt ävensom vid ändring i länsindelning vederbörande landstingskommuners förvaltningsutskott. Efter remissförfarandet skall kammarkollegiet avge utlåtande till Kungl. Maj:t och slutligen Kungl. Maj:t meddela beslut i ärendet, vilket beslut, när det gäller partiell indelningsändring, enligt gällande lag skall föreligga nio månader före och eljest fyra månader före ikraftträdandet.

Alla dessa åtgärder äro oundgängligen erforderliga. Att dröja med införskaffande av de ekonomiska uppgifterna till ett senare stadium av utredningen låter sig ej gärna göra, enär dessa uppgifter ju utgöra grundvalen för den ekonomiska uppgörelsen. Kammarkollegiet söker i allmänhet nedbringa remisstidens längd genom att till länsstyrelsen medsända ett flertal exemplar av utredningen och anhålla om samtida remisser till de olika remissinstanserna.

Kommittén har för sin del funnit, att särskilt i mera omfattande indelningsärenden avsevärd tid kan förflyta från de år, som i utredningen lagts



till grund för beräkning av skatteersättnings storlek, och till dess Kungl. Maj:ts beslut i ärendet meddelas. Förskjutningarna i den kommunala ekonomien kunna under en period av t. ex. 3—6 år bliva avsevärda till följd av penningvärdets förändringar, kommunalförvaltningens fortgående expansion, ändrade statsbidragsregler m. m. Om de ekonomiska uppgifterna i en utredning (t. ex. försöksstat) av olika anledningar hinna bliva föråldrade, innan ärendet närmar sig avgörandet, böra uppgifterna »färskas upp». Kommittén förutsätter att denna komplettering av utredningen i fall av behov normalt skall äga rum, innan utredningsmyndigheten vidarebefordrar ärendet.

### Skattedifferentiering

En särskild fråga i samband med ekonomisk uppgörelse är, huruvida Kungl. Maj:t har rätt att som villkor för en indelningsändring föreskriva lindring för de skattskyldiga i ett av ändringen berört område i avseende å utdebitering, som höjts till följd av ändringen.

Denna fråga har prövats i Kungl. Maj:ts utslag i regeringsrätten den 22 mars 1950 (RÅ 1950 ref. 12). Genom beslut den 30 mars 1948 hade Kungl. Maj:t förordnat bl. a., att Råstahems byggnadsplaneområde i dåvarande Spånga socken skulle från och med den 1 januari 1949 införlivas med Solna stad. Enligt föreskrift i indelningsbeslutet skulle de å överflyttningsområdet bosatta personer, som vore eller bleve skattskyldiga till staden, under en tid av 10 år, räknat från indelningsändringens ikraftträdande, åtnjuta sådan nedsättning i den uttaxering till allmän kommunalskatt som komme att fastställas för staden i dess helhet, att uttaxeringen icke med mera än 50 öre per skattekrone överstege uttaxeringen i dåvarande Spånga kommun för 1948 års utgifter, dock att under vissa förutsättningar jämkning av denna föreskrift skulle kunna ske. Anledningen till att denna föreskrift meddelades var, att indelningsändringen kunde antagas komma att medföra en väsentlig skattehöjning för skattebetalarna å överflyttningsområdet, sannolikt mellan 2 och 3 kronor per skattekrone, och att ändringen för dessa personer icke i och för sig medförde någon väsentlig höjning i förvaltningsstandard samt att den ej heller torde förorsaka Solna några kostnader utöver vad som åvilade Spånga. Med anledning av nämnda föreskrift beslöto stadsfullmäktige i Solna vid fastställande av utgifts- och inkomststat för år 1949, att utdebiteringen, som för staden skulle utgöra 7:50 kronor per skattekrone, skulle för överflyttningsområdet utgöra 5:50 kronor per skattekrone. Regeringsrättens majoritet (fyra ledamöter) fann, att Kungl. Maj:ts beslut i indelningsärendet rörande skattedifferentiering fick anses utgöra sådan författning som avsågs i 63 § 2 mom. lagen om kommunalstyrelse i stad och besvären lämnades utan bifall. En ledamot av regeringsrätten ansåg, att föreskriften i fråga icke kunde anses utgöra sådan författ-



ning och ville därför upphäva stadsfullmäktiges beslut om skattedifferentiering.

Som jämförelse må här även lämnas en redogörelse för ett fall, där Kungl. Maj:t i samband med ombildning av hel kommun till stad meddelat föreskrift om skattedifferentiering. I Kungl. Maj:ts beslut den 9 augusti 1946 rörande ombildning från och med den 1 januari 1947 av Gudmundrå kommun med därinom belägna Kramfors municipalsamhälle till stad, benämnd Kramfors, föreskrevs bland annat följande:

Invånare i det nuvarande municipalsamhället skola intill visst belopp, vilket, därest uppgörelse ej kan träffas mellan kommunen och municipalsamhället, på anmälan fastställas av Kungl. Maj:t, vara befriade från deltagande i de kostnader för anläggningar för vattenlednings- och elektricitetsverk eller andra välfärdsanordningar, vilka efter indelningsändringens ikraftträdande beslutas skola utföras i staden och bestridas genom utdebiterade medel.

Bestämmelsen föreslogs av utredningsmannen i ärendet för att förmå Kramfors municipalsamhälle att frångå ett yrkande om utbrytning av municipalsamhället ur Gudmundrå kommun till egen kommun och i stället biträda ett förslag om hela kommunens ombildning till stad. Sedan Kungl. Maj:ts beslut i ärendet meddelats, tillsatte parterna gemensamt en delegation för utredning rörande storleken av det belopp, varmed invånarna inom det förutvarande municipalsamhällets område skulle åtnjuta skattelindring. Delegerade, som avgåvo sin utredning år 1950, blevo icke helt ense, men enligt en av de i utredningen företrädde meningarna skulle samhällets invånare tillgodoräknas ett belopp av i runt tal 270 000 kronor för de av samhället skapade värdena. Detta belopp skulle enligt delegerades förslag i princip gottskrivas invånarna i samhället, allteftersom staden anslog medel till olika välfärdsanordningar, på så sätt, att varje gång avräkning skedde, invånarna skulle befrias från bidragsskyldighet till kostnaderna för ändamålet med 18 procent (= samhällets skatteunderlag i förhållande till hela kommunens vid tiden för stadsbildningen). Med hänsyn till önskvärdheten av att hela ersättningsfrågan inom bestämd tid bragtes till slut föreslogo emellertid delegerade, att, utan avvaktan på av staden undan för undan meddelade beslut om anslag till välfärdsanordningar, omedelbart fastställdes en ordning för gäldande av gottgörelsen i dess helhet, lämpligen med en tiondel per år. I underdånigt utlåtande i ärendet den 26 juni 1952 föreslog kammarkollegiet, att ersättningsbeloppet skulle fastställas till 270 000 kronor att tillgodoföras vederbörande skattskyldiga under en tioårsperiod eller med 27 000 kronor per år. Härvid skulle då enligt kollegiets förslag förfaras så, att den preliminära skatten skulle uttagas lika inom hela staden, men att vid debitering av slutlig skatt hänsyn skulle tagas till ifrågavarande skattelättnad för invånarna inom det förutvarande municipalsamhällets område. Den allmänna kommunalskatten borde sålunda för dessa skattskyldiga påföras enligt en lägre utdebitering än för övriga invånare i staden.

Nedsättning i utdebiteringen borde därvid ske med det belopp, som erhöles, om ersättningsbeloppet, 27 000 kronor, delades med antalet skattekrönor inom samhällsområdet. Emellertid återkallades sedermera framställningen om Kungl. Maj:ts fastställande av nedsättningen i utdebiteringen, varför något Kungl. Maj:ts beslut i ärendet icke meddelades.

Kammarkollegiet har framhållit, att för Kungl. Maj:ts befogenhet att i ett indelningsärende besluta om viss skattedifferentiering visst stöd kunde hämtas av 28 § LKI (Kungl. Maj:ts rätt att föreskriva »övriga villkor» för indelningsändring), men ifrågasatt, huruvida icke denna befogenhet borde närmare regleras i anslutning till 9 § LKI.

Det av regeringsrätten åberopade stadgandet i 63 § 2 mom. lagen om kommunalstyrelse i stad avsåg första stycket av sagda moment, vilket hade följande lydelse: »Är i lag eller författning stadgat, att skatt till stad skall utgå efter andra grunder än i 62 § angivas eller att — — —, gäller till efterrättelse vad sålunda är förordnat.» I lagen om kommunalstyrelse på landet motsvarades denna bestämmelse av 68 § första stycket. I nu gällande kommunallag motsvaras stadgandet av bestämmelsen i 68 §: »Är i särskild författning stadgat, att skatt till kommun skall utgå annorledes än i 67 § angives, gäller till efterrättelse vad sålunda är förordnat.»

Skattedifferentiering strider mot gällande kommunala beskattningsprinciper, och undantag från de allmänna grunderna för skattskyldighet böra så långt som möjligt undvikas. Det bör också uppmärksammas, att det nuvarande uppördssystemet bereder utomordentligt stora praktiska svårigheter att genomföra en skattedifferentiering, vilket torde vara anledningen till att det ovannämnda ärendet om viss skattelättnad för Kramfors förutvarande municipalsamhälle icke fullföljdes. Kommittén ifrågasätter, huruvida den befogenhet som Kungl. Maj:t enligt förevarande regeringsrättsutslag ansetts äga att i beslut om indelningsändring föreskriva skattedifferentiering över huvud taget bör utnyttjas. På grund härav kan kommittén icke biträda förslaget att i LKI närmare reglera denna befogenhet.

#### **Ekonomisk uppgörelse för vissa slags indelningsenheter**

Slutligen må i avseende å de ekonomiska uppgörelserna erinras, att LKI icke är tillämplig å indelningsändringar beträffande pastorat, tingslag och landstingskommuner. I den mån en kommunal eller ecklesiastisk indelningsändring medför ändring av även nyssnämnda slag av indelningsenheter, böra emellertid liksom hittills bestämmelserna i LKI om ekonomisk uppgörelse analogivis i huvudsak tillämpas å sådan uppgörelse mellan dessa enheter.



## 16 kap. Indelningsändrings ikraftträdande och åtgärder med avseende därå

### Tidsfristen mellan beslut om indelningsändring och dess ikraftträdande

Tidpunkten för indelningsändrings ikraftträdande och den tidrymd, som skall förflyta mellan Kungl. Maj:ts beslut om ändringen och dess ikraftträdande, regleras i 12 §, såvitt angår kommunala ändringar, och i 37 §, vad beträffar ecklesiastika ändringar.

I 12 § stadgas, att ändring i kommunal indelning skall träda i kraft vid det kalenderårs början, som Konungen bestämmer, icke tidigare än fyra eller, där kommun genom ändringen delas, nio månader efter det förordnande om ändringen meddelats. Enligt 37 § finnes endast en tidsfrist mellan beslutet om ändringen och dess ikraftträdande, nämligen fyra månader. Härav följer alltså, att beslut om kommunala indelningsändringar, som avse totalinförlivning av kommun med köping eller stad eller sammanläggning av hela kommuner till en kommun ävensom alla beslut, som enbart avse ecklesiastik indelningsändring, kunna meddelas så sent som i augusti ett år för att träda i kraft nästa årsskifte. Beslut om alla andra kommunala indelningsändringar, huru obetydliga de än må vara, måste meddelas senast i mars ett år för att kunna träda i kraft nästa årsskifte.

Vad först angår kommunala indelningsändringar anförde kommunala nybildningskommittén härom (sid. 184), att i allmänhet torde åtminstone i huvudsak de organisatoriska förberedelserna för genomförandet av även mycket omfattande kommunala indelningsändringar kunna medhinnas under loppet av de närmaste tre eller fyra månaderna före ändringens ikraftträdande. Där emellertid indelningsändring innebure delning av kommun, hade kommittén funnit det nödvändigt, att den taxering, som ägde rum året innan ändringen trädde i kraft, skedde med tillämpning av den nya kommunindelningen. På grund härav och med hänsyn till bestämmelserna om taxeringsnämndernas verksamhet<sup>1</sup> fann nybildningskommittén, att beträffande alla indelningsändringar, innebärande delning av kommun, beslut därom borde meddelas senast nio månader före ikraftträdandet.

Grunden till att den längre tidsintervallen om nio månader mellan in-

<sup>1</sup> Nämndernas arbete för året skall numera i länen vara avslutat för lokal taxeringsnämnd senast den 15 maj, eventuellt den 15 juni, för särskild taxeringsnämnd senast den 31 maj, eventuellt den 15 juni, och i Stockholm senast den 15 juni.



delningsbesluts meddelande och dess ikraftträdande infördes i lagen, var sålunda taxeringen i kommunerna. De kommunala indelningsändringar, som enligt gällande bestämmelser kunna beslutas så kort tid som fyra månader före ikraftträdandet, som nämnts totalinförlivningar och sammanläggningar av hela kommuner, äro alla av stor omfattning. Med den omfattning, som den kommunala verksamheten numera fått, har arbetet med kommunernas utgifts- och inkomststater blivit så vidlyftigt, att förberedelserna för statens fastställande kräva lång tid och icke böra onödigtvis forceras. Vid så stora indelningsändringar som totalinförlivningar och sammanläggningar av kommuner måste det med hänsyn till budgetarbetet vara av väsentlig betydelse för vederbörande kommuner att få besked om indelningsändringen tidigare under året än kanske vid månadsskiftet augusti/september. Frekvensen av beslut om kommunala indelningsändringar, meddelade under tiden 1/4—31/8 ett år för att träda i kraft påföljande årsskifte, är icke stor. Under åren 1948—1953 ha endast meddelats två sådana beslut, avseende totalinförlivning av landskommun med i ena fallet stad och i andra fallet köping. Dessa beslut meddelades i maj (1948) respektive juni (1950). Med hänsyn till det anförda anser kommittén lämpligt, att beträffande kommunala indelningsändringar i 12 § införas en enhetlig bestämmelse, att beslutet om ändringen skall vara meddelat senast nio månader före dess ikraftträdande.

I fråga om ecklesiastika indelningsändringar föreligga med hänsyn till budgetarbetet icke lika starka skäl till förlängning av tiden mellan beslutets meddelande och dess ikraftträdande. Även om en församling eller del därav införlivas med annan, torde upprättande av nästa års budget för den ändrade församlingen icke vara en så vidlyftig fråga, att den icke kan medhinnas, trots att beslutet om ändringen kanske icke meddelas förrän i augusti. Är det däremot fråga om nybildning av församling, antingen genom utbrytning av ett område ur en eller flera församlingar till egen församling eller genom sammanläggning av två eller flera församlingar till en församling, torde budgetfrågan för den nya församlingen bliva något mera komplicerad. I detta sammanhang bör även uppmärksammas frågan om upprättande av röstlängd för ändrad församling. Nedan (sid. 196) föreslår kommittén på närmare anförda skäl, att i LKI skall införas en bestämmelse av innehåll, att vid delning av församling skall året innan indelningsändringen träder i kraft röstlängd upprättas särskilt för varje del av församlingen. Om detta skall kunna ske, måste beslutet om indelningsändringen ha meddelats i god tid före röstlängdens justering den 25 juli. På grund av vad sålunda anförts om upprättande av utgifts- och inkomststat och särskilda röstlängder vid delning av församling bör enligt kommitténs mening den i 37 § stadgade tidsfristen av fyra månader mellan beslutet om indelningsändringen och dess ikraftträdande förlängas. För vinnande av enhetlighet



föreslås, att fristen, liksom vid kommunala indelningsändringar, bestämmes till nio månader.

### Beslutanderättens fördelning och ställföreträderskapet i ändrad kommun

Frågorna om beslutanderättens fördelning mellan kommuner, som beröras av en indelningsändring, under tiden mellan beslutet om ändringen och dess ikraftträdande samt om vilka organ, som under samma tid skola företräda vederbörande kommuner vid utövandet av denna beslutanderätt, regleras i 13 och 14 §§.

Paragraferna lyda:

13 §: »Sedan förordnande meddelats om ändring i kommunal indelning, skall under tiden innan ändringen träder i kraft den kommunala beslutanderätten utövas enligt den nya indelningen,

dock att i fråga om angelägenhet, som avser kommun enligt den äldre indelningen, sistnämnda indelning skall följas, intill dess den nya indelningen trätt i kraft.»

14 §: »Fullmäktige i kommun, vars område genom indelningsändring ökas eller minskas, skola företräda såväl den äldre som den ökade eller minskade kommunen.

Vidkommande sådan kommun äge Konungen, om förhållandena därtill föranleda, förordna, att samtliga fullmäktiges uppdrag skola upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val till fullmäktige verkställas för tiden till utgången av det år, då allmänna val av fullmäktige nästa gång skola äga rum. Konungens befallningshavande bestämmer, med tillämpning av vad om valdag och fullmäktiges antal är särskilt stadgat, vilken dag valet skall äga rum och huru många fullmäktige skola utses.» (Paragrafen erhöill sin nuvarande lydelse från och med den 1 januari 1955 i samband med den nya kommunallagens ikraftträdande, då fullmäktige obligatoriskt infördes i alla kommuner. Dessförinnan löd första stycket av paragrafen: »Är i kommun, vars område genom indelningsändring ökas eller minskas, beslutanderätten överlåten åt fullmäktige, skola dessa företräda etc.»)

Frågan om beslutanderättens fördelning regleras alltså i 13 §, medan frågan om ställföreträderskapet behandlas, beträffande kommuner med kommunalstämma eller allmän rådstuga (vilka kommunala organ som bekant upphörde att existera i och med 1954 års utgång) i 13 §, och i vad avser kommuner med fullmäktige i 14 §.

Beträffande innebörden av bestämmelserna i 13 § uttalade kommunala nybildningskommittén sammanfattningsvis följande (sid. 207): »Kommitteéns förslag är således, att, sedan röstlängd enligt den nya indelningen blivit upprättad, skall vid fattande av kommunala beslut den äldre indelningen följas i fråga om angelägenhet, som avser äldre kommun, medan för andra angelägenheter beslutanderätten skall utövas enligt den nya indelningen.»

Grundtanken torde vara klar. Kommunala beslut, som ha avseende på



exkorporeringskommunen inbegripet överflyttningsområdet samt på inkorporeringskommunen med undantag för överflyttningsområdet, skola fattas av äldre kommun, medan beslut, som avse exkorporeringskommunen med undantag för överflyttningsområdet skola fattas av den minskade kommunen och beslut, avseende inkorporeringskommunen inbegripet överflyttningsområdet skola fattas av den ökade kommunen. Av vad kommunala nybildningskommittén härutinnan anfört (sid. 206 f.) framgår, att den senare gruppen av beslut, som skola fattas av den ökade eller minskade kommunen, skola helt eller delvis åsyfta tiden efter indelningsändringens ikraftträdande, ehuru de fattas dessförinnan. Detta torde också ligga i sakens natur. Beslut, som avse överflyttningsområdet ensamt böra i enlighet härmed fattas av inkorporeringskommunen, i den mån de helt eller delvis åsyfta tiden efter indelningsändringens ikraftträdande och eljest av exkorporeringskommunen.

Så som 13 § är avfattad har den emellertid föranlett åtskilliga tolknings-svårigheter. En omarbetning av paragrafen i förtydligande syfte synes därför befogad. En sådan åtgärd är även påkallad av den omständigheten, att paragrafens nuvarande utformning skedde med hänsyn till att de beslutande organen i kommunerna utgjordes av kommunalstämma eller allmän rådstuga. Följande formulering föreslås: »Sedan förordnande meddelats om ändring i kommunal indelning, skall under tiden innan ändringen träder i kraft den kommunala beslutanderätten utövas av den oförändrade kommunen i den mån fråga är om beslut, som avser endast denna, och eljest av den ökade eller minskade kommunen.»

Vad härefter angår frågan om ställföreträderskapet i kommun, vars område skall ändras genom indelningsändring, är huvudregeln enligt 14 § första stycket, att fullmäktige skola företräda såväl den äldre som den ökade eller minskade kommunen. Denna bestämmelse är klar och någon ändring av densamma anser kommittén icke påkallad.

I de fall, där Kungl. Maj:t med stöd av 14 § andra stycket förordnar om nyval av fullmäktige i ändrad kommun, uppstå vissa frågor som tarva närmare belysning.

Det första spørsmålet i detta sammanhang är, huruvida de nya fullmäktige skola avlösa de gamla först vid indelningsändringens ikraftträdande eller om under övergångstidens senare del skola finnas två fullmäktigebestämmelser. Enligt lagrummets ursprungliga lydelse hette det att Konungen ägde förordna, »att samtliga fullmäktiges uppdrag skall upphöra, då den nya indelningen träder i kraft, samt nytt val av fullmäktige för tiden därefter verkställas etc.». Denna formulering gav närmast vid handen, att de nya fullmäktige, som skulle väljas »för tiden därefter», skulle avlösa de gamla först då dessas uppdrag upphörde, en anordning som emellertid torde vara mindre tillfredsställande. Enligt den från och med den 1 januari 1955 gällande lydelsen av 14 § ha orden »för tiden därefter» ersatts med orden



»för tiden till utgången av det år, då allmänna val av fullmäktige nästa gång skola äga rum». Under senare år har emellertid Kungl. Maj:t i indelningsbesluten till bestämmelsen om nyval fogat ett stadgande av innehåll, att med avseende å de gamla och nya fullmäktiges befogenheter skall gälla vad som finnes stadgat i 13 § LKI. I 18 §, som handlar om organiserandet av nybildad kommun, stadgas i fråga om fullmäktige för sådan kommun, att dessa omedelbart efter valet skola övertaga dem tillkommande uppgifter. Det synes kommittén lämpligt, att en bestämmelse av nyss angivna innehåll införes i 14 § såsom ett särskilt stycke. Liknande tillägg bör göras till 38 §, vars tredje stycke behandlar frågan om nyval av kyrkofullmäktige i ändrad församling.

I fall då förordnande om nyval av fullmäktige ges i samband med indelningsändring sönderfaller alltså tiden mellan dagen för Kungl. Maj:ts beslut och dess ikraftträdande i två perioder, den första under vilken de gamla fullmäktige företräda såväl den gamla som den ändrade kommunen, och den andra under vilken två fullmäktigerepresentationer tjänstgöra parallellt, de gamla fullmäktige för den oförändrade kommunen och de nya för den ändrade kommunen. Under den första perioden, då de gamla fullmäktige företräda både den gamla och den ändrade kommunen, böra dessa givetvis iakttaga stor återhållsamhet i avseende å beslut, som röra den ändrade kommunen. Häråt har regeringsrätten i visst fall givit uttryck (RÅ 1934 ref. 50). Det gällde tillsättandet av en överlärtjänst i ett skoldistrikt, som genom beslutad indelningsändring skulle reduceras med mer än hälften. Folkskolestyrelsens beslut hade fattats i överensstämmelse med folkskolestadgans och det lokala skolreglementets bestämmelser. I besvären anfördes, att kommunen enligt den nya indelningen skulle svara för överlärarens lön och att beslutet om tillsättningen föregripit de nya fullmäktiges ställningstagande. Beslutet undanröjdes, när ärendet rört angelägenhet, vars ordnande skäligen bort uppskjutas, till dess indelningsändringen trätt i kraft.

Många ärenden i ändrad kommun torde vara av den beskaffenhet, att deras avgörande utan olägenhet kan uppskjutas, tills de nya fullmäktige hunnit utses. De ärenden, som de nya fullmäktige ha att avgöra, utgöras i huvudsak av de till nästa års budget anknutna frågorna samt diverse val- och tillsättningsärenden. Sedan den nya röstlängden justerats den 25 juli, kunna fullmäktigevalen hållas tidigast i början av september, en tidpunkt som i detta undantagsfall torde vara godtagbar, eftersom nästa års stat icke skall fastställas förrän i oktober. Här må för övrigt erinras, att enligt 13 § femte stycket kommunallagen numera alla kommuner, och icke som förut blott städer, ha möjlighet att vid särskilda förhållanden uppskjuta statens fastställande till december, blott grunden för utdebiteringen av den



allmänna kommunalskatt, som ingår i preliminär skatt för inkomst under nästföljande år, fastställes i oktober.

Om en indelningsändring skall träda i kraft den 1 januari året efter det allmänna kommunalval ägt rum, är det praxis, att förordnande om nyval av fullmäktige icke meddelas, även om enligt eljest vedertagna normer nyval borde ha ägt rum, enär i dylikt fall val av fullmäktige under alla omständigheter skall ske under hösten före indelningsändringens ikraftträdande. Även i dessa fall bör om möjligt frågan om staten avgöras av de nya fullmäktige. Beträffande ändrad kommun låter detta sig göra, enär de nya fullmäktige för denna väljas under september. Men i fråga om ändrad församling, vilkas fullmäktige väljas tredje söndagen i oktober, kan detta icke medhinnas. Under sådana omständigheter anser kommittén, att man får åtnöjas med den anordningen, att de gamla fullmäktige besluta om staten för den ändrade församlingen.

För det fall att i samband med förordnande om nyval av fullmäktige även föreskrivas nyval av kommunala förvaltningsorgan — till frågan i vilken utsträckning detta bör ske återkommer kommittén nedan sid. 193 — uppstår samma spörsmål om de gamla och nya förvaltningsorganens inbördes befogenheter som ovan behandlats i avseende å gamla och nya fullmäktige.

Härvidlag inställer sig först frågan, om de nya förvaltningsorganen skola utses av de gamla eller nya fullmäktige. Med hänsyn till det huvudsakliga syftet med nyval av förvaltningsorganen — att dessa skola motsvara kommunens ändrade omfattning och det parlamentariska underlaget i fullmäktige — synes det uppenbart, att det är de nya fullmäktige, som skola utse sina blivande förvaltningsorgan. Så torde också i regel ha skett i praxis. Detta innebär då, att de nya organen icke kunna väljas förrän i oktober, eventuellt först i november, om det gäller ändrad församling och indelningsändringen skall träda i kraft året efter det allmänna kommunalval ägt rum.

Det ligger i sakens natur, att om beslut i en fråga skall fattas av organ som utsetts enligt den nya indelningen, även ärendets beredning om möjligt bör handhas av sådana organ. Detsamma gäller för verkställighet, i den mån sådan påfordras, innan indelningsändringen trätt i kraft.

Den viktigaste frågan för en ändrad kommun under övergångstiden är som nämnts fastställandet av påföljande års utgifts- och inkomststat, och budgetarbetet måste påbörjas flera månader innan de nya förvaltningsorganen kunna väljas. Tidigare, medan ännu kommunalstämman fanns kvar, praktiserades stundom i en dylik situation den metoden, att man på stämman utsåg en provisorisk kommunalnämnd, som fick ombesörja statförslagens upprättande, något som emellertid saknade stöd i lag. Numera låter detta sig icke göra, eftersom kommunalstämma ej längre finnes. Följaktligen sy-



nes icke återstå någon annan utväg, än att de gamla förvaltningsorganen få förbereda staten för den ändrade kommunen. För en kommun, vars område skall undergå en mera väsentlig minskning, kan detta måhända verka obilligt, i det att överflyttningsområdets representanter då kunna påtvinga vederbörande nämnd sin uppfattning i olika anslagsfrågor. Det torde emellertid få förväntas, att överflyttningsområdets representanter icke skola begagna sig av denna möjlighet utan i stället avstå från att deltaga i beslut av detta slag. Även för en kommun, vars område skall ökas, kunna härigenom uppstå vissa olägenheter, i det att överflyttningsområdet icke blir representerat vid budgetberedningen. Det torde dock få förutsättas, att de gamla nämnderna vid denna beredning vederbörligen skola beakta även överflyttningsområdets intressen. — Förvaltningsorganen ha som bekant icke blott beredande och verkställande uppgifter utan även i viss utsträckning självständig beslutanderätt. Beträffande den beslutande verksamheten bör under tiden intill dess de nya organen blivit utsedda gälla vad ovan sagts i fråga om de gamla fullmäktiges verksamhet under samma tid, nämligen att de gamla organen icke böra fatta beslut i andra ärenden rörande den ändrade kommunen än sådana, som oundgängligen måste avgöras under ifrågavarande tidrymd. Och för gränsdragningen mellan de gamla och nya organens kompetens under den del av övergångstiden, då dessa existera jämsides med varandra, gälla givetvis reglerna i 13 §.

Kommittén kommer härefter in på frågan, under vilka förutsättningar nyval av fullmäktige och förvaltningsorgan i ändrad kommun bör ske.

Enligt 14 § andra stycket må Konungen förordna om nyval av fullmäktige, »om förhållandena därtill föranleda». I regel brukar förordnande om nyval meddelas, då kommuns folkmängd ökas eller minskas med mer än 10 procent eller minskas så mycket att stadgat antal fullmäktige icke kan erhållas vid ny röstsammanräkning. Under senare år, sedan postanstalterna i riket icke längre hållas öppna på söndag, har Kungl. Maj:t, med hänsyn till de dryga kostnader, som extraval innebära för statsverket genom att då postanstalterna måste hållas öppna någon tid på valdagen för befordran av eventuella valförsändelser, blivit något mera restriktiv i fråga om förordnande om nyval. I gränsfall, då ökningen eller minskningen i folkmängd endast obetydligt överstigit 10 procent, har i stället meddelats den bestämelsen, att Kungl. Maj:t på anmälan av vederbörande framdeles vill förordna om nyval av fullmäktige.

Att vid indelningsändringar, som innebära en väsentlig ökning eller minskning av en kommuns folkmängd, nya val av fullmäktige böra äga rum synes uppenbart, enär fullmäktige böra motsvara kommunens geografiska omfattning. Någon ändring av 14 § andra stycket har kommittén därför icke anledning föreslå. Ett fullmäktigeval innebär emellertid för en kommun så mycket besvär och kostnader, att sådana val utöver de i vallagen föreskrivna böra äga rum endast då starka skäl tala därför. Enligt kommitténs



mening utgör en folkmängdsändring på 10 procent eller något däröver icke en så stor förskjutning i valmanskåren, att den motiverar, att nya fullmäktige skola utses för den förhållandevis korta tid — högst tre år — som de gamla fullmäktiges mandat eljest skulle fortfara. Kommittén föreslår, att först vid en folkmängdsförskjutning på 15—25 procent nya val av fullmäktige böra ifrågakomma, varvid hänsyn även bör tagas till hur lång tid som återstår av mandatperioden, så att för nyval vid kortare återstående mandatperiod kräves större folkmängdsförskjutning.

I praxis har Kungl. Maj:t i samband med förordnande om nyval av fullmäktige även föreskrivit, att nya val skola äga rum av de ledamöter och suppleanter i kommunens nämnder och styrelser, vilkas uppdrag utgå efter dagen för indelningsändringens ikraftträdande. Något direkt stöd i lag för denna praxis finnes icke, utan Kungl. Maj:t har därvid stött sig på den i 28 § givna befogenheten att föreskriva »övriga villkor» för en indelningsändrings genomförande. Givet är, att det vid mera betydande indelningsändringar kan vara befogat, att nya val icke blott av fullmäktige utan även av de kommunala förvaltningsorganen äga rum. Härför tala samma skäl som för nyval av fullmäktige, nämligen att organen böra motsvara kommunens ändrade geografiska omfattning, samt dessutom att de någorlunda böra åter spegla det parlamentariska underlaget i fullmäktige. Kommittén föreslår därför, att i 14 § intages en bestämmelse att nyval av kommunala förvaltningsorgan må kunna äga rum. För undvikande av tveksamhet bör bestämmelsen formuleras så, att därav tydligt framgår, att det är de nya fullmäktige, som skola utse de nya förvaltningsorganen. Beträffande frågan, i vilka fall nya val av förvaltningsorgan må anses befogade, synes till en början klart, att dylika nyval icke utan tvingande skäl böra äga rum, om indelningsändringen icke är av sådan omfattning, att den ansetts böra föranleda nyval av fullmäktige. Härvid bör emellertid uppmärksammas, att förordnande om nyval av fullmäktige aldrig meddelas, då indelningsändringen skall träda i kraft året efter det allmänna kommunalval ägt rum. För sådant fall bör givetvis nyval av förvaltningsorgan kunna ske, trots att förordnande om nyval av fullmäktige icke meddelas. Ofta torde det vara tillfyllest, att endast kommunens styrelse nyväljes. Hänsyn bör givetvis också tagas till om ett större antal ledamöter genom indelningsändringen bliva obehöriga, samt, därest valet förrättats proportionellt, i vilken utsträckning behöriga suppleanter finnas tillgängliga att inkallas som ledamöter. Endast i undantagsfall synas nya val av samtliga förvaltningsorgan i en kommun vara påkallade.

Vad ovan sagts om nyval av fullmäktige och förvaltningsorgan i ändrad kommun bör i tillämpliga delar gälla frågan om nyval av kyrkofullmäktige och förvaltningsorgan i ändrad församling. I 38 § bör i enlighet härmed införas en bestämmelse, att nyval av kyrkliga förvaltningsorgan må kunna äga rum.



Bestämmelserna i 38 § tredje stycket om nyval av fullmäktige i ändrad församling skilja sig i tre hänseenden från motsvarande bestämmelser i 14 § andra stycket om nyval av fullmäktige i ändrad kommun. Dessa lagrum erhöles båda genom lagen den 18 december 1953 (nr 755) den lydelse de nu äga. Därvid gavs åt 38 § tredje stycket en lydelse, motsvarande den som 14 § andra stycket tidigare hade; 38 § innehöll dessförinnan endast en hänvisning till stadgandena i 13 och 14 §§. Den första olikheten består däri, att enligt 38 § nyval skall ske »för tiden därefter», d. v. s. för tiden efter den nya indelningens ikraftträdande, medan detta stadgande uteslutits ur 14 §. Ifrågavarande föreskrift antyder närmast, att de nya fullmäktige först vid årsskiftet skola träda i verksamhet, något som skulle ställa sig mycket olägligt i praktiken och heller icke tillämpas. Orden »för tiden därefter» synas därför böra uteslutas även ur 38 §. — Den andra olikheten mellan de båda lagrummen är, att mandattiden för de nya fullmäktige enligt 38 § angives så, att nyval skall verkställas »i den ordning, som är stadgad för det fall att val sker första gången», medan samma sak i 14 § uttryckes så, att nyval skall verkställas »för tiden till utgången av det år, då allmänna val av fullmäktige nästa gång skola äga rum». Anledningen härtill är följande. Föreskriften om nyval i den ordning som är stadgad för det fall att val sker första gången syftade, då den återfanns i 14 §, på regeln i de dåvarande kommunallagarna, att fullmäktigval i kommun, där val skedde första gången och icke ägde rum under år, då allmänna fullmäktigval förrättades, ej skulle avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val nästa gång skulle äga rum. Denna regel avsåg i sin tur närmast det fall, att fullmäktige trädde i stället för kommunalstämma eller allmän rådstuga vid annan tid än året efter allmänna kommunalval. Enär begränsad mandattid efter stämmans och rådstugans avskaffande kan ifrågakomma blott vid indelningsändring, upptogs regeln härom icke i den nu gällande kommunallagen utan överflyttades till 14 § LKI (jfr härom kommunallagskommitténs betänkande SOU 1952: 14 sid. 400). Regeln i 30 § församlingsstyrelselagen om begränsad mandattid för kyrkofullmäktige avser däremot alltjämt såväl det fall då fullmäktige träda i stället för kyrkostämma som då nyval sker till följd av ändrad församlingsindelning. Från denna synpunkt finnes sålunda icke anledning att i förevarande hänseende ändra 38 § LKI till överensstämmelse med 14 § samma lag. Däremot synes det kommittén, att en sådan ändring är önskvärd i likformighetens och tydlighetens intresse. Kommittén framlägger därför förslag härtill. — Den tredje olikheten mellan ifrågavarande båda lagrum avser, att i 14 §, men ej i 38 §, införts en bestämmelse att vid nyval av fullmäktige länsstyrelsen skall bestämma valdag och antalet fullmäktige. Vad angår bestämmandet av valdag var skälet till att föreskrift härom infördes i 14 §, att, ehuru detta med hänsyn till föreslagen (och numera genomförd) ändring av 11 § 2 mom. kommunala vallagen icke i och för sig var erforderligt, så likväl ansågs böra ske för vin-



nande av större tydlighet och av likformighet med 18 § LKI (jfr kommunal-lagskommitténs nyssnämnda betänkande sid. 400 f.). Av samma skäl synes även i 38 § böra införas föreskrift, att länsstyrelsen vid nyval av kyrkofullmäktige skall bestämma valdag. Däremot läser saknas tillräcklig anledning föreslå, att länsstyrelsen vid sådant val skall bestämma antalet fullmäktige, något som skulle innebära ändring av 27 § församlingsstyrelselagen, utan bör detta alltjämt ankomma på kyrkostämman.

En annan fråga, som uppkommer i samband med förordnande om nyval av fullmäktige i ändrad kommun eller församling gäller valkrets- och valdistriktsindelningen. Enligt 9 § kommunallagen skall länsstyrelsens beslut om kommuns indelning i valkretsar meddelas senast två månader före ingången av det kalenderår, under vilket beslutet skall träda i tillämpning. Motsvarande gäller jämlikt 31 § lagen om församlingsstyrelse beträffande församlings indelning i valkretsar. Beslut om valdistriktsindelning skall jämlikt 3 § 4 mom. kommunala vallagen träda i tillämpning på landet beträffande kommunalval, som förrättas enligt den under *nästpåföljande* år upprättade röstlängden, och i stad å tid, som angives i beslutet. Enär Kungl. Maj:ts beslut om indelningsändring i allmänhet meddelas under samma år, som valet skall äga rum, kunna nämnda regler rörande valkretsindelning och valdistriktsindelning på landet icke följas i samband med de särskilda kommunalvalen. I praxis har Kungl. Maj:t, med stöd av 28 § LKI, antingen i själva indelningsbesluten eller i särskilda beslut i efterhand meddelat erforderliga bestämmelser i detta avseende. Där så ej skett, har vederbörande länsstyrelse ansett sig kunna åsidosätta de angivna tidsbestämmelserna vid fastställandet av den nya valkrets- eller valdistriktsindelningen. Det synes emellertid kommittén lämpligt, att i 14 och 38 §§ införas ett stadgande, som ger länsstyrelse rätt att vid behov fastställa sådan indelning oberoende av de därför eljest gällande tidsbestämmelserna. Motsvarande stadgande synes böra införas även i 18 och 40 §§, där val till fullmäktige i nybildad kommun respektive nybildad församling regleras.

#### **Kommunal röstlängd vid delning av kommun eller församling**

Enligt 16 § LKI skall, då kommuns område skall genom indelningsändring delas, vid upprättande av kommunal röstlängd året innan ändringen träder i kraft iakttagas, att särskild längd upprättas för varje del. Sådan särskild röstlängd, som skall användas inom annan kommun, skall jämlikt 20 § av valnämnden eller magistraten (kommunalborgmästaren) för ändamålet tillhandahållas vederbörande myndighet i den andra kommunen.

Vid tillkomsten av LKI upprättades ännu röstlängden för val till riksdagens andra kammare och den kommunala röstlängden var för sig (jfr kungörelserna den 26 november 1909 om upprättande av röstlängd för val till riksdagens andra kammare m. m. och den 8 april 1919 om upprättande



av kommunal röstlängd m. m.). Från och med tillkomsten av kungörelsen den 29 januari 1921 ha dessa båda röstlängder upprättats i en gemensam handling i två exemplar (den senaste kungörelsen i ämnet är av den 18 april 1947). På grund härav synas i 16 § orden »kommunal röstlängd» böra utbyttas mot förslagsvis orden »röstlängd för kommunen».

För delning av församling finnes icke någon mot 16 § svarande bestämmelse om upprättande av röstlängd särskilt för överflyttningområdet och särskilt för församlingen i övrigt. Samma behov av röstlängdens upprättande särskilt för de områden, i vilka församlingen skall delas, synes emellertid föreligga som då fråga är om delning av kommun. Kommittén föreslår därför att i LKI införes en ny paragraf av innehåll, att då församlings område skall genom indelningsändring delas, stadgandet i 16 § skall äga motsvarande tillämpning. Den nya paragrafen föreslås även skola innehålla en hänvisning till bestämmelsen i 20 § om tillhandahållande av röstlängd, som i anledning av indelningsändring upprättats för kommun och som skall användas inom annan kommun.

#### Tidpunkten för val av fullmäktige i nybildad kommun

I nybildad kommun åligger det, jämlikt 18 §, länsstyrelsen att sörja för att fullmäktige för kommunen bliva valda. Länsstyrelsen skall sålunda snarast möjligt under året innan indelningsändringen träder i kraft och sist före den 1 oktober bestämma dagen för valet och antalet fullmäktige som skall väljas. Nämda datum, den 1 oktober, synes vara valt med hänsyn till att beslut om nybildning av kommun, bestående i sammanläggning av två eller flera hela kommuner, kan meddelas så sent som den sista augusti året före indelningsändringens ikraftträdande. Vid tillkomsten av denna tidsbestämmelse gällde om fastställande av utgifts- och inkomststat, beträffande stad att detta skulle ske vid sammanträde under december månad (61 § förordningen om kommunalstyrelse i stad) och beträffande ändrad eller nybildad landskommun eller köping, att därmed kunde anstå till utgången av november månad (19 § LKI). Från och med 1 januari 1947 upphävdes i samband med det nya uppbördssystemets införande 19 § LKI, varjämte bestämmelsen för städerna ändrades därefter, att vid särskilda förhållanden statens fastställande kunde få ske under december, men att i så fall utdebiteringskvoten skulle fastställas under oktober. Jämlikt 13 § kommunallagen är från och med den 1 januari 1955 sistnämnda regel gällande för alla slags kommuner. Numera måste alltså fullmäktige besluta om utdebiteringskvoten för nästkommande år senast under oktober. Om under sådana förhållanden länsstyrelsen med stöd av bestämmelsen i 18 § LKI skulle dröja med beslutet om fullmäktigeval i nybildad kommun till den 30 september, skulle detta innebära att en alltför knapp tid förelåge mellan detta länsstyrelsens beslut och tidpunkten för fastställande av utdebiteringskvoten. Med den av kommittén ovan föreslagna ändrade regeln



om tidpunkten för ett indelningsbesluts ikraftträdande, nämligen att alla beslut om kommunala indelningsändringar skola meddelas senast nio månader före ikraftträdandet, kan tidpunkten för länsstyrelsens fastställande av valdag och fullmäktiges antal i nybildad kommun utan olägenhet framflyttas till sist före den 1 juli. Om så sker kunna val av fullmäktige i nybildad kommun alltid förrättas i augusti eller, om valet sker samma år som ordinarie kommunalval äga rum, på den ordinarie valdagen tredje söndagen i september.

I avseende å nybildning av församling förekommer i 40 § en motsvarande bestämmelse rörande förordnande för person att föra ordet i församlingens kyrkoråd m. m. Sålunda skall domkapitlet sist före den 1 oktober året innan indelningsändringen träder i kraft förordna präst att fullgöra dessa uppgifter. Om såsom kommittén ovan föreslagit, alla beslut om ecklesiastika indelningsändringar skola meddelas minst nio månader före ikraftträdandet, kan tidpunkten för domkapitlets ifrågavarande förordnande utan olägenhet ändras till sist före den 1 juli. I så fall kunna fullmäktige i nybildad församling väljas i augusti, om beslutet om nybildningen icke skall träda i kraft året efter allmänna kommunalval. Men om så är fallet, böra, i enlighet med vad ovan anförts vid behandlingen av 14 §, fullmäktigevalen äga rum å ordinarie valdagen den tredje söndagen i oktober. Vid denna tidpunkt finnas för den nybildade församlingen icke några fullmäktige som kunna fastställa och icke något kyrkoråd som kan bereda utgifts- och inkomststaten för nästkommande år. Om nybildningen då består i att ett område av en församling skall utbrytas ur denna till egen församling, kunna det gamla kyrkorådet och de gamla fullmäktige fullgöra dessa uppgifter. Skall åter den nybildade församlingen utgöras av två eller flera sammanslagna församlingar eller från andra församlingar utbrutna delar, blir frågan om uppgörande av förslag till och fastställande av stat för den nybildade församlingen mera komplicerad, i det att man då ej vet vilket av de gamla kyrkoråden och vilka av de gamla fullmäktige, som skola handlägga dessa frågor. I ett sådant läge synes den utvägen framkomlig, att budgeten beredes av de gamla kyrkoråden gemensamt och därefter fastställles å kyrkostämman med den nybildade församlingen. I dylika extrema fall bör i Kungl. Maj:ts beslut om församlingsbildningen intagas föreskrift om huru därvidlag bör förfaras.

#### **Formell ändring beträffande nybildad kommuns lånerätt**

I 22 § LKI stadgas, att Konungen må efter därom gjord framställning bestämma beloppet av den upplåning, som av nybildad kommun må beslutas utan underställning, intill dess de i 79 § lagen om kommunalstyrelse på landet och 74 § lagen om kommunalstyrelse i stad i sådant hänseende meddelade bestämmelser kunna tillämpas. Nämnade paragrafer i de numera upphävida kommunallagarna motsvaras såvitt angår upptagande av lån utan



Kungl. Maj:ts medgivande av 58 § kommunallagen. Visserligen är i lagen om införande av kommunallagen i 12 § intagen den sedvanliga bestämmelsen, att därest i lag eller författning förekommer hänvisning till föreskrift, som ersatts genom bestämmelse i den nya kommunallagen, denna bestämmelse i stället skall tillämpas. Då LKI nu är föremål för översyn synes det emellertid kommittén lämpligt, att i samband därmed hänvisningen i 22 § LKI till vissa paragrafer i de äldre kommunallagarna ersättes med en hänvisning till 58 § kommunallagen.

### Särskild besvärsrätt

Vid indelningsändring föreligger särskild besvärsrätt beträffande kommunala beslut, som fattas enligt den äldre indelningen under tiden mellan Kungl. Maj:ts förordnande om ändringen och dess ikraftträdande. Sålunda stadgas i 23 § LKI:

»Mot beslut, som, sedan Konungen förordnat om kommunal indelningsändring och innan densamma trätt i kraft, fattas inom av ändringen berörd kommun med tillämpning av den äldre indelningen, äge medlem av kommunen att föra talan jämväl där han tilltror sig kunna visa, att beslutet strider mot de förutsättningar, på vilka förordnandet om indelningsändringen grundats, eller, även om så ej är förhållandet, att beslutet dock avser angelägenhet, vars ordnande skäligen bör tillkomma kommun enligt den nya indelningen.

Rätt till klagan, som nu är sagd, tillkomme ock annan kommun, som av indelningsändringen beröres, så ock medlem av sådan kommun.»

Den här reglerade besvärsrätten går som synes utöver den vanliga kommunala besvärsrätten, vilken väsentligen avser klander av beslut på formella grunder. Här må besvär anföras mot beslut även på en grund som har med beslutets materiella innebörd att skaffa.

Paragrafens formulering ger vid handen, att endast beslut, som kunna angripas med kommunalbesvär, kunna bli föremål för besvär enligt detta lagrum. Sedan numera i 76 § 2 mom. kommunallagen direkt utsäges, att kommunalbesvär kunna anföras även mot beslut av de kommunala förvaltningsorganen, såvida dessa beslut ej äro av rent förberedande eller verkställande art, lär det vara tydligt, att besvär enligt 23 § LKI även må anföras mot sådana förvaltningsorganens beslut, som innebära ett avgörande i sak. Den oklarhet i detta avseende, som rådde före tillkomsten av nämnda bestämmelse i kommunallagen, då rätten att besvära sig över förvaltningsorganens beslut endast grundade sig på praxis, är därmed undanröjd.

Kammarkollegiet har ifrågasatt, huruvida icke besvärsrätten enligt 23 § LKI borde utsträckas att avse även beslut, som fattades efter indelningsändringens ikraftträdande. Som skäl härför har anförts, att Kungl. Maj:t med stöd av 28 § LKI i många fall lagt särskilda förpliktelser på kommun, vars område ökats, närmast avseende utförande av kommunala företag

(överflyttningsområdets förseende med vatten- och avloppsledningar, belysning, kommunala lokaler, lämpliga kommunikationer m. m.). Svårighet hade i vissa fall mött att förmå förpliktad kommun att fullgöra sådan skyldighet, och en utsträckning av tillämplighetsområdet för 23 § skulle enligt kollegiets mening kunna ge en praktisk form för skyldighetens utkrävande.

Som exempel på en vanlig form för här åsyftade villkorsbestämmelser må anföras följande: »Åtgärder för de införlivade områdenas förseende i erforderliga delar med gator, vatten från allmän vattenledning, avloppsledningar samt allmän belysning skola efter införlivningen vidtagas i erforderlig utsträckning och enligt de för motsvarande områden inom staden tillämpade principerna.»

Det är uppenbart, att en bestämmelse av ovan angivna innehåll icke går att effektuera mot vederbörande inkorporeringskommuns vilja, särskilt som i regel icke någon tid är utsatt, inom vilken åtgärderna skola ha vidtagits. Och att införa en tidsfrist i bestämmelser av detta slag synes icke böra ifrågakomma, när detta skulle utgöra ett intrång i den kommunala självbestämmanderätten.

Syftet med kammarkollegiets förslag är att genom en utsträckning av möjligheten att anföras besvär enligt 23 § till tiden även efter indelningsändringens ikraftträdande ge invånarna å införlivningsområdet möjlighet att framtvunga de i indelningsbeslutet avsedda åtgärderna. Kommittén ifrågasätter emellertid, om en utsträckt besvärsrätt verkligen skulle kunna ge vederbörande en sådan tvångsmöjlighet, ty dels äro ifrågavarande villkorsbestämmelser icke tidsbestämda och böra som nämnts ej heller vara det, varigenom svårigheterna att visa att kommunen eftersatt sina skyldigheter gentemot införlivningsområdet alltid måste bli stora, dels och framför allt föreligga väl, därest införlivningskommunen är ovillig att vidtaga vissa föreskrivna åtgärder, ytterst sällan några kommunala beslut i saken som skulle kunna överklagas. Vidare är att märka, att genom kommunalbesvär i princip icke är möjligt att åstadkomma mera än ett undanröjande av ett beslut. Kommittén anser därför, att någon utsträckning av besvärsrätten enligt 23 § på sätt kammarkollegiet föreslagit icke bör äga rum.

Kommittén håller i stället före att villkorsbestämmelser av här ifrågavarande slag i allmänhet icke böra meddelas i indelningsbesluten, när föreskrifter som icke kunna effektueras böra undvikas. Syftet med dem har varit att utöva ett moraliskt tvång på införlivningskommunen. Något annorlunda ter det sig om vederbörande kommun genom beslut av fullmäktige åtagit sig, att inom viss bestämd tid utföra särskilda anordningar till förmån för införlivningsområdet. I så fall må enligt kommitténs mening en villkorsbestämmelse därom intagas i indelningsbeslutet och då i form av en hänvisning till det ifrågavarande fullmäktigebeslutet.

Bestämmelserna om särskilda förpliktelser för kommun i avseende å



införlivningsområde ha huvudsakligast åsyftat områdets förseende med vatten- och avloppsledningar. Med hänsyn till gällande regler i bl. a. byggnads- och hälsovårdslagstiftningen ha dylika bestämmelser ej längre samma aktualitet som tidigare.

I formellt hänseende får kommittén föreslå två smärre ändringar i 23 §. Däri omnämnas dels beslut, som fattas »inom av ändringen berörd kommun med tillämpning av den äldre indelningen», och dels angelägenhet, vars ordnande skäligen bör tillkomma »kommun enligt den nya indelningen». Såsom en konsekvens av kommitténs förslag till ändrad lydelse av 13 § föreslås, att ifrågavarande uttryck utbytas mot uttrycken »av den oförändrade kommunen» respektive »den ändrade eller nybildade kommunen».

Rubriken till 23 §, som nu lyder »Om särskild besvärsmätt vid indelningsändring», synes lämpligen böra förkortas till »Om särskild besvärsmätt».

## 17 kap. Förfarandet vid indelningsändring

### Initiativ till indelningsändring

Initiativ till en indelningsändring kan jämlikt 24 § LKI tagas av kommun eller medlem av kommun, som skulle beröras av ändringen, samt av kammarkollegiet och länsstyrelsen. Att även Kungl. Maj:t kan taga sådant initiativ framgår av 31 § och torde för övrigt få anses ligga i sakens natur.

Det torde vara enastående i svensk kommunallagstiftning, att enskild kommunmedlem kan väcka en fråga, som kan få så vittgående följder för kommunen som en indelningsändring kan medföra. Kommunala nybildningskommittén motiverade icke närmare sitt sedermera lagfästade förslag i detta avseende. Däremot uttalade denna kommitté (sid. 234) beträffande utom kommunen stående person, att om sådan ville väcka fråga om kommunal indelningsändring, han syntes böra hänvända sig till kammarkollegiet eller länsstyrelsen med begäran, att denna myndighet ville med begagnande av sin initiativrätt upptaga frågan.

Anledning torde icke förefinnas, att bibehålla enskild kommunmedlem vid denna initiativrätt. Om en eller flera enskilda kommunmedlemmar skulle önska få en viss indelningsändring till stånd, synas de böra vara hänvisade till att, liksom i alla andra kommunala frågor, söka få frågan upptagen av kommunens fullmäktige. Skulle den önskade indelningsändringen avse överflyttning av ett område från den egna kommunen till annan kommun, i vilket fall den egna kommunen ofta är mindre hågad att taga initiativ till ändringen, kunna de göra motsvarande hänvändelse till fullmäktige i den kommun, som skulle få mottaga området. Och därjämte står dem den av kommunala nybildningskommittén anvisade utvägen till buds, att hos vederbörande statliga myndighet hemställa, att denna ville upptaga frågan.

Kommittén föreslår alltså, att den i 24 § stadgade rätten för medlem av kommun att väcka fråga om indelningändring, skall upphävas.

### Decentralisering av utredningsförfarandet

Frågan om utredningsförfarandet i indelningsärenden behandlas i 24—31 §§ LKI.

Till en början får kommittén föreslå, att rubriken till dessa paragrafer, vilken nu lyder »Om förfarandet vid indelningsändring» förkortas till »Om förfarandet».



Kommun eller kommunmedlem, som vill väcka fråga om indelningsändring, skall inge ansökan därom till kammarkollegiet; länsstyrelse som vill väcka liknande fråga, skall anmäla detta till kollegiet. Kollegiet är alltså första instans i indelningsärenden. För genomförande av indelningsändring fordras beslut av Kungl. Maj:t. Kollegiet äger dock avslå begäran om indelningsändring. Över sådant avslagsbeslut må, liksom i allmänhet över beslut av central förvaltningsmyndighet, besvär anföras hos Kungl. Maj:t. Länsstyrelsernas befattning med ärendena är begränsad till att ombesörja utredning i sådana ärenden, i vilka kollegiet funnit utredning erforderlig och icke företager sådan under eget inseende samt att avgiva utlåtanden i ärenden, vari utredning verkstälts under kollegiets inseende eller genom länsstyrelsens försorg.

Frågan om decentralisering av vissa uppgifter i nu förevarande hänseende upptogs vid 1948 års riksdag i en motion i andra kammaren, nr 4, av herr Andersson i Falun. I motionen hemställdes om vissa ändringar i LKI av innebörd, att ansökan om indelningsändring skulle inges till länsstyrelsen, som även skulle ha att förordna utredningsman. Först sedan utredningen slutförts skulle länsstyrelsen, med eget utlåtande, insända handlingarna i ärendet till kollegiet.

I utlåtande, nr 21, i anledning av denna och andra motioner förklarade sig konstitutionsutskottet sakna anledning att då tillstyrka förslaget. Utskottet framhöll, att gällande lagbestämmelser i ämnet vore tillräckligt smidigt utformade för att i praxis möjliggöra en lämplig fördelning av utredningsuppgifterna mellan kollegiet och länsstyrelserna; dessa senare skulle dessutom alltid erhålla tillfälle att yttra sig över en av kollegiet verkställd utredning.

Utskottets hemställan att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd bifölls av riksdagen.

Decentraliseringsutredningen upptog denna fråga i sin promemoria nr 22, dagtecknad den 24 januari 1949, och anförde därvid följande:

»Decentraliseringsutredningen har funnit de skäl bärande, som i den angivna motionen anförts för att till utredningsmän i ärenden om ändring i kommunal indelning böra i större utsträckning än för närvarande förordnas personer, vilka på grund av verksamhet i länet vunnit kännedom om de i ärendet aktuella lokala förhållandena och problemen. Såsom konstitutionsutskottet framhållit, möjliggöra gällande lagbestämmelser en sådan ändring av praxis.

Enligt utredningens mening tala emellertid starka skäl för att en decentralisering på förevarande område sträcker längre än till ändring av praxis beträffande valet av utredningsmän. Länsstyrelserna böra givas ställning såsom första instans i ärenden om ändring i kommunal indelning under det att kammarkollegiets verksamhet bör begränsas till att kollegiet verkar som central remissinstans samt utfärdar erforderliga råd och anvisningar rörande ordningen för utredningsverkställande. För en sådan decentralisering talar, att länsstyrelserna på grund av sin ställning hava närmare kännedom än ett centralt verk om de speciella lokala förhållanden, som kunna inverka på en indelningsfrågas bedömande.



Länsstyrelsernas juridiska och administrativa kompetens torde även vara fullt tillräcklig för att någon olägenhet ur säkerhetssynpunkt icke skall inträda av en sådan decentralisering. Under återopande av det anförda vill decentraliseringsutredningen föreslå, att gällande bestämmelser om förfarandet i ärenden om ändring i kommunal indelning ändras så, att ansökan om indelningsändring skall ingivas till länsstyrelsen, som har att, där skäl därtill äro, förordna om utredning. Finner länsstyrelsen anledning till ändring i den kommunala indelningen föreliggande, skall länsstyrelsen ha att med eget utlåtande sända handlingarna i ärendet till kammarkollegiet, som med sitt utlåtande överlämnar desamma till Konungens avgörande. Vid en sådan reglering skulle kollegium såsom central remissinstans även framdeles kunna verka för erforderlig enhetlighet samt utarbeta råd och anvisningar till länsstyrelsernas och utredningsmännens vägledning.»

Över decentraliseringsutredningens promemoria avgåvos yttranden av länsstyrelserna, domkapitlen, Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet och kammarkollegiet.

Samtliga hörda utom länsstyrelsen i Kristianstads län, domkapitlet i Stockholm och kammarkollegiet tillstyrkte förslaget. Därvid uttalade fyra domkapitel (i Uppsala, Västerås, Luleå och Visby), att domkapitlen borde erhålla ställning som första instans i indelningsärenden, som enbart berörde ecklesiastik indelning.

Av kammarkollegiets yttrande må här i korthet återges följande:

Kollegiet hade svårt att förstå, att förslaget skulle leda till bättre utredningsresultat. Om för uppdraget kompetenta personer kunde erhållas såsom utredningsmän, syntes det likgiltigt, om kollegiet eller länsstyrelserna förordnade dem.

I fråga om kravet på lokalkännedom hos utredningsmännen erinrade kollegiet, att kollegiet ofta samrådde med länsstyrelserna om valet av utredningsman.

Om länsstyrelserna skulle utse utredningsmän, torde de ha små möjligheter att gå utanför sin egen krets. I så fall torde, om flera utredningar samtidigt vore aktuella, tidsförluster komma att uppstå.

Vid decentralisering av utredningsväsendet skulle det icke bli möjligt att tillgodose kravet på enhetlighet vid indelningsfrågornas behandling.

Råd och anvisningar från kollegiets sida skulle fördröja ärendet, när kollegiet i så fall måste se handlingarna.

Beståndet av aktuella indelningsärenden skulle icke kunna överblickas.

Det kunde befaras, att länsstyrelserna ungefär samtidigt skulle överlämna sina indelningsärenden till kollegiet först mot fatalietidens slut (mars respektive augusti), varvid sådan anhopning skulle ske, att Kungl. Maj:ts beslut icke skulle hinna meddelas inom sagda fatalietid.

Kollegiet ifrågasatte om det vore önskvärt att till länsstyrelserna överlåta den rätt som kollegiet nu hade att avvisa en framställning om indelningsändring eller underlåta att till Kungl. Maj:t vidarebefordra ärende, vari utredning blivit gjord. Av länsstyrelserna avvisade ärenden skulle aldrig komma till kollegiets kännedom.

Då något verkligt behov av den föreslagna lagändringen ej syntes ha påvisats samt denna dessutom kunde befaras medföra dubbelarbete och svårighet att överblicka utredningsärendena, ansågo sig kollegiet icke kunna tillstyrka desamma. Därtill komme att riksdagen så sent som under år 1948 funnit en dylik lagändring ej vara behövlig.



Flertalet ärenden på det kommunala förvaltningsområdet, vilka avgöras av statlig förvaltningsmyndighet, handläggas i första instans av länsstyrelserna. Rent principiellt synes det därför kommittén, att presumptionen är för att länsstyrelserna skola vara första instans även beträffande indelningsärendena och icke såsom nu ett centralt ämbetsverk, kammarkollegiet. Då inställer sig frågan, vilka motiv som föranledde kommunala nybildningskommittén att föreslå kammarkollegiet som första instans. Den vägledande synpunkten för nybildningskommittén vid valet av myndighet för dessa ärendens handläggning var, att ärendena skulle underkastas enhetlig och systematisk utredning under objektiv och sakkunnig ledning (s. 233 i dess betänkande). Som offentlig myndighet, lämplig att i nu nämnda hänseende tagas i anspråk, kunde enligt nybildningskommittén ifrågasättas kammarkollegiet eller länsstyrelsen, vilka båda myndigheter intog sådan ställning i statsförvaltningen, att åt dem under alla omständigheter borde inrymmas ett väsentligt inflytande på ifrågavarande ärenden. Därefter fortsatte nybildningskommittén: »Enligt kommitténs mening bör ledningen i fråga om handläggningen av dessa ärenden anförtros åt kammarkollegium, dock att beträffande den närmare utredningen av praktiska skäl göres en viss uppdelning — — —.»

Då kommunala nybildningskommittén år 1917 avgav sitt betänkande var läget ett annat än nu, i det att någon samhällsplanering i modern mening då endast förekom i ringa omfattning. Numera utgör samhällsplaneringen en av länsstyrelsernas viktigaste uppgifter, och indelningsändringarna utgöra ett naturligt led i denna planering. Det framstår då som följdriktigt, att ledningen av indelningsärendena anförtros åt länsstyrelserna.

Vad angår länsstyrelsernas sakkunskap i fråga om indelningsärenden torde såsom decentraliseringsutredningen anfört dessas administrativa och juridiska kompetens vara tillfyllest för att några brister härutinnan icke skola behöva befaras, därest de skulle få sig ålagt att såsom första instans handlägga sådana ärenden.

Vidkommande kravet på enhetlighet vid ärendenas utredning, vilket krav givetvis även i fortsättningen bör upprätthållas, kunde måhända befaras, att vissa brister skulle uppstå därutinnan, om ledningen av det förberedande arbetet med ärendena anförtroddes åt 24 länsstyrelser och överståthållarämbetet i stället för som nu åt ett enda centralt ämbetsverk. Den av decentraliseringsutredningen föreslagna utvägen med råd och anvisningar, utarbetade av kammarkollegiet, synes emellertid kommittén utgöra ett lämpligt hjälpmedel i detta avseende. Av kammarkollegiets yttrande över decentraliseringsutredningens förslag synes visserligen framgå, att kollegiet icke anser det möjligt att utarbeta generella råd och anvisningar, utan att sådana skulle få ges i varje ärende för sig. Kommittén håller dock före, att det icke skall möta större svårigheter för kollegiet att utarbeta generella råd och anvisningar, som äro på en gång tillräckligt uttömmande och tillräckligt kortfat-



tade, för att bliva väl ägnade att utgöra erforderlig ledning för länsstyrelserna vid ärendenas handläggning.

Genom en decentralisering av indelningsärendenas handläggning till länsstyrelserna skulle vinnas flera fördelar. Därigenom skulle bliva en naturlig följd, att i större utsträckning än nu till utredningsmän i dessa ärenden förordnades personer, som genom sin verksamhet i länet äga god kännedom om förhållandena i orten och de aktuella problemen därstädes. Därvid böra ifrågakomma icke blott länsstyrelsens tjänstemän utan även andra inom länet bosatta lämpliga personer. Vidare skulle det bli lättare för vederbörande kommuner att komma i personlig kontakt med den myndighet, under vars inseende utredningen sker. För utredningsmyndigheten-länsstyrelsen är det även en fördel att under hela utredningsarbetet lätt kunna nå de myndigheter i länet, som i allmänhet böra yttra sig i ett indelningsärende, främst överlantmätare och länsarkitekt, vilka alltid finnas i residensstaden, men även andra t. ex. folkskolinspektör. För samråd under ett indelningsärendes handläggning mellan länsstyrelsen och de mer eller mindre fristående länsorganen lämpar sig väl det s. k. länsrådet.<sup>1</sup>

Det synes sålunda kommittén, att en decentralisering icke skulle behöva medföra några egentliga nackdelar men däremot skulle få vissa fördelar till följd. På grund härav och då det som nämnts synes principiellt riktigast, att handläggningen av indelningsärendena i första instans sker hos länsstyrelserna, anser sig kommittén böra föreslå en ändring av LKI i huvudsaklig överensstämmelse med vad decentraliseringsutredningen anført.

Även om en överflyttning av indelningsärendenas handläggning i första instans från kammarkollegiet till länsstyrelserna kommer att medföra en ökning av arbetsbördan för dessa, läser dock denna ökning med hänsyn till ärendenas fördelning på 24 olika länsstyrelser och överståthållarämbetet icke bliva så stor, att decentraliseringen kan tagas som intäkt för krav på personalförstärkning hos dessa myndigheter.

Decentraliseringsutredningen har i sin promemoria endast berört kommunala indelningsändringar. Kommittén anser emellertid, att även ärenden, som avse ecklesiastik indelningsändring, böra handläggas av länsstyrelserna. Att såsom vissa domkapitel föreslagit förlägga utredningar i ärenden rörande enbart ecklesiastik indelningsändring till domkapitlen finner kommittén icke lämpligt. En annan sak är, att länsstyrelserna i ärenden rörande ecklesiastiska indelningsändringar självfallet böra stå i intim kontakt med vederbörande domkapitel.

Kammarkollegiet uttalade i sitt ovannämnda yttrande farhåga för att vid en decentralisering länsstyrelserna ungefär samtidigt skulle överlämna

<sup>1</sup> I länsrådet deltaga i allmänhet, förutom landshövdingen såsom ordförande, landssekreteraren, vägdirektören, överlantmätaren, länsarkitekten, förste provinsialläkaren, distriktsingenjören för vatten och avlopp, lantbruksdirektören, länsarbetsdirektören och länsbostadsdirektören, och dess uppgift är bl. a. att vara ett forum för dryftande av särskilda frågor, vilkas bedömande är beroende av olika synpunkter, som finnas företrädda i samarbetsorganet.



sina indelningsärenden till kollegiet först mot respektive fatalietiders slut, varvid en sådan anhopning skulle ske, att Kungl. Maj:ts beslut icke skulle hinna meddelas inom sagda tider. Med hänsyn till kammarkollegiets ställning som central myndighet i avseende å indelningsärenden böra emellertid länsstyrelserna genom rapporter hålla kollegiet underkunnigt om beståndet av hos dem anhängiga ärenden av detta slag. Kommittén anser därför, att länsstyrelserna böra till kollegiet dels anmäla, när indelningsärende anhängiggöres, när utredningsman förordnas och när ärende slutligt avgöres genom avslagsbeslut, i de två sistnämnda fallen lämpligen genom avskrift av länsstyrelsens beslut, dels den 1 december varje år insända förteckning över anhängiga ärenden, därvid särskilt bör angivas, vilka ärenden, som förväntas kunna redovisas till kollegiet i och för slutligt avgörande före den 1 april påföljande år. Föreskrift om denna rapportskyldighet bör lämpligen intagas i de råd och anvisningar, som enligt vad ovan anförts böra utarbetas av kollegiet.

En fråga, som måste beaktas vid en decentralisering är, huru skall förfaras med indelningsärenden, som beröra två eller flera län. Enligt 43 § 2 mom. länsstyrelseinstruktionen skall beslutanderätten i ärende, som två eller flera länsstyrelser ha att behandla och som är av beskaffenhet att böra prövas i ett sammanhang i hela sin omfattning, tillkomma länsstyrelserna gemensamt, där för särskilt fall icke annorlunda finnes stadgat. Skulle länsstyrelserna stanna vid olika meningar, skall ärendet överlämnas till vederbörande besvärmyndighet (i detta fall Kungl. Maj:t), som därefter har att bestämma, efter vilken av de uttalade meningarna beslut i ärendet skall avfattas. Då länsstyrelserna i indelningsärendena närmast endast skola utgöra utredningsmyndighet och de beslut som skola meddelas i dessa ärenden sålunda till övervägande del komma att hänföra sig till ärendenas beredning, synes det kommittén, att denna ordning icke är väl lämpad för ärenden av detta slag. Kommittén föreslår i stället, att i LKI intages en bestämmelse, att indelningsärende, som berör två eller flera län, skall på beredningsstadiet handläggas av länsstyrelsen i det län, till vilket sökanden hör. Avslagsbeslut — såsom innebärande slutligt ställningstagande — synes däremot böra meddelas i den i länsstyrelseinstruktionen angivna ordningen.

#### Utredningsmyndighetens rätt att avslå ansökan om indelningsändring

Beträffande utredning i indelningsärende stadgas i 25 § första stycket LKI, att där fråga om ändring i kommunal indelning blivit väckt, utredning skall verkställas där skäl därtill är.

Rörande detta stadgandes innebörd, anförde departementschefen i propositionen 1919: 310 (sid. 109): »Enligt förslaget är avsett, att kammarkollegium skall äga att utan utredning avvisa ansökan om indelningsändring; endast 'där skäl därtill är', skall utredning verkställas. Ej heller eljest bör kollegium hava skyldighet att underställa Kungl. Maj:t beslut, var-



igenom förklaras, att indelningsändring ej bör komma till stånd.» Detta departementschefens yttrande lämnades av riksdagen utan erinran.

Att utredningsmyndigheten i enlighet härmed bör äga rätt att avslå en framställning om indelningsändring även i fall då utredning i ärendet blivit verkställd, finner kommittén fullt befogat. Det synes emellertid lämpligast, att detta också kommer tydligt till uttryck i lagtexten. Kommittén föreslår därför tillägg till denna i sådant syfte.

#### Utredning utan särskilt förordnad utredningsman

Enligt 25 § andra stycket LKI skall kammarkollegiet, om det finner utredning i indelningsärende böra verkställas under dess eget inseende, uppdraga åt särskild utredningsman att verkställa utredningen. Beträffande ärende, som av kollegiet överlämnas till vederbörande länsstyrelse för utrednings besörjande, stadgas i tredje stycket av samma paragraf, att länsstyrelsen äger, där så finnes erforderligt, förordna utredningsman till sitt biträde. Enligt lagens ord äger sålunda länsstyrelse, men icke kammarkollegiet, att själv verkställa utredning i indelningsärende utan anlitan- de av biträde av utredningsman. Trots detta har kollegiet i ett flertal ärenden av mindre omfattning, särskilt sådana där områdesbestämningen icke för- anlett några större svårigheter och där fråga om ekonomisk uppgörelse av vidlyftigare eller mera invecklad beskaffenhet icke förväntats skola uppstå, icke förordnat någon utredningsman, utan ärendena ha handlagts helt inom kollegiet. Därvid har då tillgått så, att tjänsteman i kollegiet införskaffat de erforderliga ekonomiska uppgifterna och därefter upprättat en promemoria med förslag till indelningsändring, vilken promemoria utremitterats till vederbörande myndigheter för yttrande. Metoden har visat sig enkel, snabb och billig, och genom att den icke tillämpats annat än i bagatellären- den torde några olägenheter icke ha uppstått av att därvid kontakten med myndigheterna i orten icke blivit så stor. Utredning genom byråpromemo- rior har i många fall haft så stora fördelar, att förfarandet vid en decen- tralisering av ärendenas handläggning synes böra tillämpas av länsstyrelserna i samma utsträckning som hittills skett i kammarkollegiet.

#### Vissa bestämmelser om utredning och utredningsman

Vid utredning i indelningsärende bör enligt 26 § tredje stycket LKI kom- mun eller kommunal samt såvitt möjligt envar, vilkens rätt kan beröras av ifrågasatt indelningsändring, beredas tillfälle att uttala sig i ärendet. Vad denna rekommendation innehåller synes kommittén själfallet och bestämmelsen föreslås därför skola såsom överflödig utgå ur paragrafen.

Vad i 27 § första stycket sägs om utredningsmans befogenhet att hos vederbörande begära utlysande av stämmor lär böra upphävas, enär kom- munalstämmor ej längre finnas.

Enligt andra stycket av 27 § äger utredningsman deltaga i överläggning



vid sammanträde, som utlysts av honom själv eller på hans begäran, och jämlikt tredje stycket av samma paragraf skall utredningsmannen hos utredningsmyndigheten anmäla, om han finner, att utredningens omfattning bör väsentligen ändras eller att utredningen bör inhiberas. Detta synes kommittén så självfallet, att stadgandet i fråga bör upphävas.

### Utredningskostnader

Frågan om kostnad för utredning i indelningsärende regleras i 32 § LKI. Sådan kostnad må, efter ty därom förordnas av den myndighet, som besörjer utredningen, förskjutas av sökande eller av allmänna medel. Sökande, så ock, där på utredningen följer indelningsändring, kommun som av ändringen beröres, må, efter ty Konungen prövar skäligt, förpliktas att helt eller delvis återgälda förskjuten utredningskostnad.

Med hänsyn till kommitténs förslag ovan (sid. 201), att enskild kommunmedlem icke skall bibehållas vid initiativrätt i fråga om indelningsändring, synas orden »sökande, som i 24 § sägs» i första stycket av 32 § lämpligen böra utbytas mot orden »kommun, som väckt fråga om utredningen» samt ordet »sökande» i paragrafens andra stycke ersättas med orden »sådan kommun», varjämte i sistnämnda stycke »kommun», som av ändringen beröres, bör betecknas »annan kommun» etc.

I 32 § regleras icke det fall, att utredningskostnad, som förskjutits av sökande eller av allmänna medel, vid ärendets slutliga avgörande befinnes böra stanna å denna sökande respektive statsverket. I dylika fall brukar Kungl. Maj:t eller, där det är fråga om avslag å framställning, kammarkollegiet, i det slutliga beslutet icke meddela någon föreskrift om utredningskostnaden, varav då följer, att kostnaden skall stanna å sökanden respektive statsverket. Någon komplettering av paragrafen i förevarande hänseende anser kommittén icke behöfvig, men däremot synes det i tydlighetens intresse vara lämpligt, att framdeles i sådana beslut direkt utsäges, att kostnaderna i ärendet skola stanna å den, som förskjutit desamma.

Beträffande utredningskostnader, som förskjutas av allmänna medel, utfärdar Kungl. Maj:t för varje budgetår, på därom av kammarkollegiet gjord framställning, ett brev till statskontoret, däri Kungl. Maj:t medger, att till förskjutande i föreskriven ordning av ersättning till utredningsmän i indelningsärenden må under ifrågavarande budgetår användas högst vissa närmare angivna belopp från åttonde och elfte huvudtitlarnas reservationsanslag till kommittéer och utredningar genom sakkunniga. Dessa belopp ha under senare år varierat mellan sammanlagt 5 000 och 8 000 kronor. Under budgetåret utbetalar statskontoret på begäran av utredningsmyndigheten, jämlikt bemyndigande i brevet den 9 juli 1920 angående ersättning till utredningsmän i indelningsärenden m. m. med däri vidtagna ändringar den 20 maj och 2 september 1938 samt den 8 augusti 1946, ifrågakommande ersättningar till vederbörande utredningsman.



Vid en decentralisering av utredningsförfarandet i indelningsärendena till länsstyrelserna synes det kommittén, att det skulle innebära en onödigt betungande anordning, om i stället för såsom förut kammarkollegiet nu alla länsstyrelser skulle varje år hos Kungl. Maj:t anmäla, vilka belopp som kunna beräknas bliva erforderliga för förskjutande av allmänna medel av utredningskostnader i indelningsärenden. I stället synes för detta ändamål medel kunna anvisas å den å länsstyrelsernas avlöningsstat upptagna delposten ersättning till sakkunniga för biträde vid utredningar m. m.

Bestämmelsen i 32 §, att Kungl. Maj:t skall avgöra, om sökande skall förpliktas att helt eller delvis återgälda förskjutna utredningskostnader, kan förorsaka vissa komplikationer i de fall, då ärendet anses vara av beskaffenhet att höra föranleda ett avslagsbeslut. Som nämnts tillkommer det utredningsmyndigheten att meddela avslagsbeslut i ett indelningsärende. Om då i ärendet uppkommit utredningskostnader och anledning föreligger att låta sökande helt eller delvis återgälda av allmänna medel förskjutna kostnader, måste denna senare fråga underställas Kungl. Maj:ts prövning. Utredningsmyndigheten har i så fall att antingen underställa ärendet i hela dess vidd Kungl. Maj:ts prövning eller också att själv avgöra ärendet i huvudsaken och därefter underställa Kungl. Maj:t frågan om skyldighet för sökanden att återgälda förskjutna utredningskostnader. Detta synes emellertid kommittén onödigt invecklat. Anledningen till att kommunala nybildningskommittén föreslog, att endast Kungl. Maj:t skulle erhålla befogenhet att besluta om återgäldande av utredningskostnader, som förskjutits av allmänna medel, kan möjligen ha varit, att denna kommitté tänkt sig, att alla indelningsärenden, som föranledde särskild utredning, skulle avgöras av Kungl. Maj:t. Då utredningsmyndigheten emellertid fått sig anförtrött att meddela beslut om avslag å ansökan om indelningsändring även i de fall, då särskild utredning verkstälts i ärendet, bör denna myndighet också vara befogad att i sådant fall avgöra frågan om det slutliga gäldandet av uppkomna utredningskostnader. Om vederbörande sökande icke skulle åtnöjas med ett dylikt beslut, finnes alltid möjlighet att hos Kungl. Maj:t anföra besvär däröver. Kommittén föreslår därför, att i 32 § orden »må, efter ty Konungen prövar skäligt, förpliktas» utbytas mot orden »må, efter ty prövas skäligt, av den myndighet, som meddelar slutligt beslut i saken, förpliktas».

Jämlikt Kungl. Maj:ts ovannämnda brev till statskontoret den 9 juli 1920 jämte däri den 8 augusti 1946 vidtagen ändring äga utredningsmännen åtnjuta dagarvoden enligt gällande kommittékungörelse, »dock att sådan ersättning ej må utgå till utredningsman, som är befattningshavare hos kammarkollegium, därest utredningen verkställs under kollegii inseende, eller till befattningshavare hos länsstyrelse, åt vilken överlämnats att verkställa utredning». I dylika fall är det Kungl. Maj:t som bestämmer utredningsmannens arvode. Här uppstår, då ärendet är av beskaffenhet att böra avslås, den situationen, att ärendet enbart för arvodesfrågans skull måste under-



ställas Kungl. Maj:ts prövning, antingen detta nu sker så, att hela ärendet eller endast själva arvodesfrågan överlämnas till Kungl. Maj:ts avgörande. Kommittén anser därför, att föreskrifterna i förevarande Kungl. brev den 9 juli 1920 böra kompletteras med en bestämmelse av innehåll, att där utredning verkställes av tjänsteman hos utredningsmyndigheten, denna själv må bestämma storleken av utredningsmannens arvode. Det torde icke behöva befaras, att myndigheten — efter en decentralisering av utredningsförfarandet vederbörande länsstyrelse — därvid obehörigt skall gynna en hos densamma anställd tjänsteman. För övrigt har vederbörande kommun, därest den skulle vara missnöjd med ett beslut om gäldande av arvode till utredningsman, möjlighet att anföra besvär däröver hos Kungl. Maj:t.

## 18 kap. Ändring i ecklesiastik indelning

Vad kommittén här förut under avdelningen rörande indelningslagstiftningen anfört i fråga om ändring i kommunal indelning äger i stor utsträckning motsvarande tillämpning å ändringar i ecklesiastikt hänseende. Det intima samband, som i allmänhet råder mellan kommunal och ecklesiastik indelning har också föranlett kommittén att vid behandlingen av frågor rörande kommunala indelningsändringar jämväl till behandling upptaga motsvarande spörsmål beträffande ecklesiastika ändringar. I detta kapitel går kommittén in på sådana frågor, som uteslutande ha avseende å ändring i ecklesiastik indelning.

### Organiserandet av nybildad församling

Då ny församling skall bildas, skall domkapitlet jämlikt 40 § första stycket LKI förordna präst att bl. a. hålla »kyrkostämma och sammanträde med kyrkofullmäktige» i församlingen. Lagrummet har erhållit sin nuvarande lydelse enligt lagen den 21 maj 1954 (nr 299). Tidigare innehöll den citerade bestämmelsen, att nämnde präst skulle hålla »kyrkostämma eller sammanträde med kyrkofullmäktige». Av propositionen till förevarande lag om ändring av 40 § LKI (prop. 1954: 207) framgår, att den ändring av paragrafen, som avsågs med propositionen, endast gällde uteslutande ur densamma vad däri fanns stadgat rörande skolråd, och icke därutöver att ordet »eller» i nu ifrågavarande del av paragrafen skulle utbytas mot »och». Sistnämnda ändring synes sålunda ha berott på misskrivning. Då det uppenbarligen skulle vara meningslöst att för organiserandet av en nybildad församling, där kyrkofullmäktige skola finnas, hålla såväl kyrkostämma som sammanträde med kyrkofullmäktige, föreslår kommittén, att orden »kyrkostämma och sammanträde med kyrkofullmäktige» i 40 § första stycket ändras till »kyrkostämma eller sammanträde med kyrkofullmäktige».

När sålunda i 40 § första stycket föreskrives, att i nybildad församling, där kyrkofullmäktige skola finnas, den av domkapitlet förordnade prästen skall hålla sammanträde med fullmäktige, förutsättes i lagrummet, att fullmäktige redan äro valda. Innan detta val kunnat äga rum, måste emellertid såväl tidpunkten för valet som antalet fullmäktige ha bestämts. Att förordna om valdag tillkommer länsstyrelsen. Antalet fullmäktige bestämmas i vanliga fall av kyrkostämman, men detta är ett ärende, som enligt 17 § försam-



lingsstyrelselagen måste beredas av kyrkorådet, och något sådant finnes icke i den nybildade församlingen före fullmäktiges första sammanträde. I ett sådant läge synes det böra ankomma på länsstyrelsen att bestämma antalet fullmäktige. På grund härav föreslår kommittén, att i 40 § införes en bestämmelse om åliggande för länsstyrelsen att i nybildad församling, där kyrkofullmäktige skola finnas, bestämma dag för val av fullmäktige samt dessas antal. En motsvarande bestämmelse rörande nybildad kommun har med verkan från och med den 1 januari 1955 införts i 18 §.

I 40 § finnas i andra och tredje styckena vissa bestämmelser om befattningshavare i nybildad församling, avseende tidpunkten för val av dem m. m. Motsvarande bestämmelser rörande nybildad kommun återfinnas i 18 §. I sistnämnda paragraf förekom, i dess lydelse före den 1 januari 1955, även uttrycket »befattningshavare» (kommunala befattningshavare), men på förslag av kommunallagskommittén i dess betänkande SOU 1952: 14 (sid. 402) har detta uttryck numera, efter förebild av lagen den 27 maj 1949 med vissa bestämmelser i avseende å kommunindelningsreformens ikraftträdande, ersatts med »kommunens styrelse och övriga nämnder» respektive »ledamöter och suppleanter i» etc. I överensstämmelse härmed synes uttrycket »befattningshavare» i 40 § böra ändras till »kyrkoråd och övriga nämnder» respektive »ledamöter och suppleanter i» etc.

#### Bestämmelser rörande kyrkliga skoldistrikt

I 44 och 45 §§ LKI förekomma vissa bestämmelser som ha tillämpning å församling, som tillika utgör skoldistrikt, eller å kyrkligt skoldistrikt, som består av flera församlingar eller del av församling. Sålunda har enligt 44 § skolöverstyrelsen beträffande församling i egenskap av skoldistrikt samma befogenhet att väcka fråga om indelningsändring som länsstyrelse. I samma paragraf stadgas vidare, att utredning rörande ändring i församlingsindelning skall äga rum under vederbörlig samverkan med bl. a. skolöverstyrelsen. Jämlikt 45 § slutligen gäller vad i LKI är stadgat om församling i tillämpliga delar skoldistrikt, vars angelägenheter handläggas å kyrkostämma eller av kyrkofullmäktige, ändå att dess område icke sammanfaller med församlingens område.

I församlingsstyrelselagen ha jämlikt lagen den 21 maj 1954 (nr 296) från och med den 1 januari 1955 företagits bl. a. den ändringen, att de bestämmelser, som rörde folk- och fortsättningsskolväsendet, utmönstrats ur lagen, varvid i en övergångsbestämmelse till denna lagändring föreskrivits att där skoldistrikt ej sammanfaller med lands- eller stadskommun, bestämmelserna i lagen i dess tidigare lydelse dock alltjämt skola tillämpas med avseende å folk- och fortsättningsskolväsendet i distriktet. Anledningen härtill var som bekant, att folk- och fortsättningsskolväsendet numera på några få undantag när blivit en borgerligt kommunal angelägenhet och att de få fall, där skolärendena alltjämt handläggas å kyrkostämma eller av kyrko-



fullmäktige, äro avsedda att avvecklas.<sup>1</sup> Från och med den 1 januari 1955 har vidare jämlikt lagen den 21 maj 1954 (nr 299) ur 40 § LKI uteslutits den tidigare gällande bestämmelsen, att vid första kyrkostämman eller sammanträdet med kyrkofullmäktige i nybildad församling skulle väljas skolråd.

Med anledning härav föreslår kommittén, att hela 45 § skall upphöra att gälla ävensom att i en övergångsbestämmelse till en blivande lag om ändring av LKI föreskrives, att stadgandet i 45 § alltjämt skall gälla, intill dess sådan organisationsändring inträtt, som gör detsamma överflödigt.

Vad angår bestämmelserna i 44 § om skolöverstyrelsens initiativrätt rörande ändring i skoldistriktsindelning och om samverkan med denna myndighet vid utredning om indelningsändring hade kommunala nybildningskommittén icke föreslagit några sådana bestämmelser. I yttrande över förslaget till LKI anförde dåvarande folkskolöverstyrelsen, att det syntes nödigt, att överstyrelsen och dess organ, då det gällde omreglering av skoldistriktet, erhöle den ställning, som av rådande förhållanden påkallades. Detta syntes enligt överstyrelsen lämpligen kunna ske därigenom, att denna i fråga om skoldistriktet erhöle rätt att taga initiativ till och leda utredning antingen omedelbart eller genom utredningsman, vartill då i regel torde finnas lämpligt att utse statens vederbörande folkskolinspektör. Med anledning härav uttalade departementschefen i propositionen 1919: 310 (sid. 118), att detta överstyrelsens önskemål syntes böra på det sätt tillmötesgå, att det uttryckligen stadgades, att denna skulle äga befogenhet att väcka fråga om ändring i skoldistriktsindelning och att utredning i dylik fråga skulle äga rum under samverkan med överstyrelsen.

Vidkommande den särskilda initiativrätt, som i LKI tillagts skolöverstyrelsen i avseende å ändring i skoldistriktsindelning, må erinras, att andra centrala ämbetsverk, som med hänsyn till förhållandena inom sina verksamhetsområden finna utredning om indelningsändring påkallad, ha att hos utredningsmyndigheten göra framställning om att utredning i saken skall komma till stånd. Även om skolväsendet utgör en av de större kommunala uppgifterna, läser dock tillräckliga skäl saknas att bibehålla skolöverstyrelsen vid den särställning, som den för närvarande intager i detta hänseende. Beträffande stadgandet, att utredning om ändring i skoldistriktsindelning skall äga rum under vederbörlig samverkan med skolöverstyrelsen, ligger det i sakens natur, att utredningsmyndigheten i ett indelnings-

<sup>1</sup> För närvarande finnas fem församlingar, som utgöra skoldistrikt, nämligen Markaryd (= Markaryds köping och Markaryds landskommun), Hallsberg (= Hallsbergs köping och Hallsbergs landskommun), Linde (= del av Linde kommun), Guldsmedshyttan (= återstående del av Linde kommun) och Mora (= Morastrands köping och Mora landskommun). Därjämte finnas två kyrkliga skoldistrikt av det slag, som avses i 45 § LKI, båda bestående av flera församlingar, nämligen Sunne, Västra Ämterviks och Östra Ämterviks församlingars skoldistrikt (= Sunne köping och Stora Sunne landskommun) samt Torpa, Kung Karls, Kungs-Barkarö och Björskogs församlingars skoldistrikt (= Kungsörs köping och Kung Karls landskommun).



ärende i vederbörlig utsträckning skall samråda med den centrala myndighet, vars verksamhetsområde beröres av en ifrågasatt indelningsändring. Från systematisk synpunkt synes det därför riktigaast att i LKI över huvud taget icke reglera denna samverkan och att sålunda icke som nu omnämna *en* myndighet, med vilken samverkan skall ske, och icke de övriga, som därvid kunna ifrågakomma. På grund av vad sålunda anförts föreslår kommittén, att bestämmelserna i 44 § om skolöverstyrelsens initiativrätt och om utredningsmyndighetens samverkan med skolöverstyrelsen skola utgå.

## 19 kap. Återstående frågor

### Förslaget om vissa fastighetsbildande åtgärders inverkan på kommun- och församlingsgränser

Fastighetsbildningssakkunniga ha i en promemoria den 28 februari 1950 framlagt förslag till lag om vissa fastighetsbildande åtgärders inverkan på kommun- och församlingsgränser. Lagförslaget, som innehåller tre paragrafer, behandlar i 1 § ägoutbyten, i 2 § laga skiften och i 3 § sammanläggning av fastigheter. Förslaget lyder:

#### 1 §.

Sammanfaller gräns för kommun eller församling med fastighetsgräns och ändras sistnämnda gräns genom ägoutbyte, skall även den förra gränsen, ändå att denna fastställts genom särskilt beslut, anses flyttad till fastighetsgränsens nya sträckning.

#### 2 §.

Fastighet, som utlagts vid laga skifte, skall därefter tillhöra samma kommun och församling som förut, även om fastigheten erhållit ägor som före skiftet tillhört annan kommun eller församling.

#### 3 §.

Har till överlantmätare eller fastighetsregisterförare i stad inkommit under rättelse, att ny fastighet bildats genom sammanläggning, och befinnes fastigheten höra till mer än en kommun eller församling, skall överlantmätaren eller registerföraren ofördröjligen anmäla förhållandet för länsstyrelsen, som, därest sådant för kommun eller församling medför men av någon betydelse eller föranleder att någon skall mantalsskrivas i annan kommun eller kyrkobokföras i annan församling än tidigare, äger förordna att kommun- eller församlingsgränserna på det sätt ändras, att fastigheten kommer att höra till en kommun eller församling. Har sammanläggning skett under laga skifte må med anmälan anstå till dess skiftet fastställts.

Befinnes uppenbart, att förordnande enligt denna paragraf icke kan meddelas, må anmälan till länsstyrelse underlåtas.

Meddelas ej förordnande, som nu sagts, skola kommun- och församlingsgränserna förbli orubbade intill dess ändring må bli beslutad av Konungen enligt vad särskilt är stadgat.

Beträffande LKI ha fastighetsbildningssakkunniga föreslagit, att i 2 och 35 §§ (vilka innehålla regeln om att det är Konungen som förordnar om ändring i kommunal eller ecklesiastisk indelning) skulle tilläggas följande punkt: »Dock må sådant förordnande i fall, som avses i 3 § första stycket lagen om vissa fastighetsbildande åtgärders inverkan på kommun- och församlingsgränser, meddelas av Konungens befallningshavande.»



Överlantmätaren i Skaraborgs län har i yttrande till länsstyrelsen i länet ifrågasatt, huruvida icke, därest fastighetsbildningssakkunnigas förslag skulle genomföras, den föreslagna särskilda lagen borde inarbetas i LKI.

Kommittén torde sakna anledning att yttra sig över fastighetsbildnings-sakkunnigas förslag såsom sådant. Med anledning av den enligt ovan framkastade tanken att inarbeta den föreslagna särskilda lagen i LKI, vill kommittén emellertid anföra följande. De i 1 och 2 §§ av förslaget intagna reglerna om ägoutbytens och laga skiftens inverkan på kommun- och församlingsgränser, innebärande att kommun- eller församlingsgräns under vissa förutsättningar automatiskt skall ändras, synas icke vara av beskaffenhet att böra införas i LKI. Däremot innehåller 3 § vissa regler om förfarandet för åstadkommande av ändring av kommun- eller församlingsgräns, varför förslaget i denna del torde kunna sägas äga viss hemortsrätt i LKI. Det inbördes sammanhanget mellan de tre paragraferna i de sakkunnigas lagförslag synes emellertid vara större än sammanhanget mellan 3 § och LKI. Kommittén finner för sin del övervägande skäl tala för att, därest de sakkunnigas förslag skulle genomföras, alla tre paragraferna sammanhållas i en och samma lag och får därför avstyrka ett införande i LKI av de i förslaget intagna bestämmelserna.

#### Upphörd kommuns arkivalier

Riksarkivet har i skrivelse till kommittén den 12 oktober 1953 hemställt, att kommittén ville överväga, om icke en allmän föreskrift rörande överlämnande av upphörd kommuns arkivalier till vederbörande inkorpore-ringskommun eller nybildade kommun borde intagas i en blivande lag om ändring av LKI eller utfärdas såsom en särskild författning. Riksarkivet har därvid erinrat, att den kungörelse den 29 december 1949 (nr 719), som inför kommunsammanslagningarna utfärdades rörande överlämnande av de upphörande kommunernas arkiv till de nya storkommunerna, endast gällde för detta tillfälle.

Bestämmelserna i kommunallagen om de kommunala arkiven (26, 30, 40, 45 och 47 §§) innehålla icke några regler rörande upphörda kommuners arkiv. I yttrande över kommunallagskommitténs förslag till bestämmelser rörande den kommunala arkivvården uttalade riksarkivet, att de borde kompletteras med föreskrifter om bl. a., hur det skulle förfaras med vården av upphörande kommuners arkiv. Riksarkivets framställning föranledde emellertid ingen åtgärd vid lagförslagets behandling av Kungl. Maj:t och riksdagen. I propositionen i ämnet (1953: 210) framhöll departementschefen endast (sid. 158) — förutom att en alltför ingående reglering härutinnan icke borde förekomma — att det vid sammanslagning av kommuner syntes naturligt, att den nybildade kommunens olika organ övertog de handlingar, som motsvarande organ i de äldre kommunerna vårdat, samt att i den mån arkivvården varit centraliserad, alltså kommunens styrelse i den nybildade



kommunen skulle taga hand om arkivalierna. I utlåtande, nr 22, i anledning av propositionen (sid. 45) avböjde även konstitutionsutskottet en mera ingående reglering på detta område, enär en sådan skulle stå i strid med principen att kommunerna i fråga om den inre kommunala förvaltningen icke borde mera än nödigt bindas av detaljföreskrifter.

Jämväl kommittén är av den åsikten, att det icke är erforderligt eller lämpligt att i författningsväg mera ingående reglera den kommunala arkivvården. Vid sammanslagning av kommuner eller införlivning av hel kommun med annan kommun böra den nybildade kommunens respektive inkorporeringskommunens olika organ övertaga de handlingar, som motsvarande organ i den eller de upphörda kommunerna vårdat. Om arkivvården i den nybildade kommunen eller inkorporeringskommunen är centraliserad, bör det bliva dennas styrelse, som mottager handlingarna, oavsett huruvida arkivvården i den upphörda kommunen varit centraliserad eller icke. Och även för det fall då arkivvården varit centraliserad i den upphörda kommunen men icke är det i den nybildade kommunen eller inkorporeringskommunen, bör denna senares styrelse övertaga handlingarna. Någon föreskrift härom i lag eller författning torde icke vara behöflig, men det synes dock lämpligt, att erinran härom intages i indelningsbeslutet. Men om en kommun upphör genom att dess område uppdelas på två eller flera andra kommuner, blir frågan om den upphörda kommunens arkivalier icke lika enkel, i det att någon universalsuccession i avseende å dennas tillgångar då icke äger rum utan en fördelning av dessa måste ske. För sådant fall torde föreskrifter erfordras rörande till vilken av inkorporeringskommunerna, som den upphörda kommunens arkivalier skola överlämnas. Dessa föreskrifter synas böra meddelas i beslutet om indelningsändringen. Regler härom torde böra intagas i de råd och anvisningar, som enligt vad ovan anförts böra utarbetas av kammarkollegiet till ledning för länsstyrelsernas handläggning av indelningsärendena.

På grund av det anförda kan kommittén icke tillstyrka riksarkivets förslag, att i LKI skall intagas en allmän föreskrift om huru skall förfaras med upphörd kommuns arkivalier, eller att en särskild författning därom skall utfärdas.

### Omtryckning av LKI

Enligt kommitténs förslag skola i LKI 27 paragrafer ändras, två paragrafer upphävas, en ny paragraf införs samt en paragraf erhålla ändrad nummerbeteckning ävensom lagens benämning och tre underrubriker i densamma ändras samt en ny underrubrik införs. De föreslagna ändringarna äro emellertid icke så genomgripande, att kommittén anser, att en ny lag bör utfärdas. För överskådlighetens skull får kommittén dock föreslå, att vid utfärdandet av en lag om ändringar i LKI denna sistnämnda omtryckes i sin helhet.



## 20 kap. Ombildning av hel kommun till stad eller köping

LKI avser, såsom framgår av namnet, att reglera det administrativa förfarandet vid ändring i rikets *indelning*. Ombildning av landskommun till köping eller stad eller av köping till stad innebär icke någon indelningsändring. LKI är alltså icke tillämplig på beslut om sådana ombildningar.

Rätten att besluta om kommuns ombildning till köping eller stad tillkommer sedan gammalt Kungl. Maj:t. Terminologin »beviljande av köpingsrättigheter» har numera övergivits, men beträffande stadsbildningar plägar Kungl. Maj:ts beslut i saken alltjämt formuleras så, att kommunen »förunnas stadsrättigheter att tillgodonjutas från och med den...»

En ombildning av hel kommun till stad eller köping äger i vissa avseenden sådan likhet med en indelningsändring, att LKI bör härutinnan analogivis tillämpas vid behandling av ärende rörande dylik ombildning. Vidare inträffar stundom, att utredningen i ett ärende angående utbrytning av ett område ur en kommun till stad eller köping ger vid handen, att i stället för dylik utbrytning en totalombildning av kommunen till stad eller köping bör äga rum. I sådant fall sker hela beredningen av ärendet i enlighet med bestämmelserna i LKI, fastän resultatet av utredningen blir en kommunombildning. Detta föranleder kommittén att upptaga vissa frågor i samband därmed till behandling.

Före kommunallagens ikraftträdande den 1 januari 1955 innebar en kommuns ombildning till stad bl. a., att lagen om kommunalstyrelse i stad blev tillämplig å kommunen i stället för lagen om kommunalstyrelse å landet. Härav följde då, att val av stadsfullmäktige måste äga rum och drätselkammare utses. Förordnande om stadsfullmäktigeval meddelades regelmässigt i besluten om stadsbildning.

Enligt 5 § i den nu gällande kommunallagen äro reglerna för fullmäktiges antal desamma för alla slags kommuner, och även mandatperioderna och reglerna för valbarhet äro desamma för såväl stads- som kommunalfullmäktige. Vid hädanefter skeende stadsbildningar synes därför i regel anledning saknas att förordna om val av stadsfullmäktige, utan de sittande kommunalfullmäktige äro enligt 4 § kommunallagen i och med stadsbildningen att betrakta som stadsfullmäktige intill utgången av löpande mandatperioder. Omständigheterna kunna emellertid vara sådana, att förordnande om val av stadsfullmäktige framstår som befogat. Om exempelvis i en kom-

mun, som skall ombildas till stad, finnes ett municipalsamhälle, som i samband med stadsbildningen skall upplösas, kunna fullmäktige i municipal-samhället och i kommunen tänkas ha utsetts med hänsyn till de speciella förhållandena i tätorten respektive landsbygdsområdet. Dessa och andra förhållanden kunna föranleda, att stadsfullmäktige böra väljas för att träda i kommunalfullmäktiges ställe.

I stad skall enligt 29 § kommunallagen finnas en drätselkammare, som skall vara stadens styrelse. Härifrån gäller det undantaget, att, där Konungen så förordnat, som stads styrelse skall finnas ett stadskollegium. Detta undantag är avsett för de allra största städerna, varför man i detta sammanhang — ombildning av landskommun eller köping till stad — torde kunna bortse därifrån.

I fråga om valbarhet, ledamöternas antal och mandatperiodernas längd gälla numera samma regler för såväl kommunalnämnd som drätselkammare som utgör stadens styrelse. Därför behöver vid stadsbildningar i regel ej heller drätselkammare utses, utan den gamla kommunalnämnden övergår till att bli drätselkammare. Liknande förhållanden, som enligt vad ovan anförts kunna motivera, att förordnande meddelas om val av stadsfullmäktige i samband med kommuns ombildning till stad, torde emellertid i vissa fall böra föranleda, att även drätselkammare bör utses för staden såsom ersättare för kommunalnämnden.

I beslut om kommuns ombildning till stad brukar icke förordnas om nyval av kommunala nämnder. I ett den 3 maj 1949 lämnat svar å en i riksdagens andra kammare framställd interpellation angående förfarandet i fråga om val av nämnder och styrelser vid kommuns ombildning till stad ifrågasatte vederbörande statsråd, om Kungl. Maj:t utan uttryckligt stöd i lag skulle i ombildningsbeslutet kunna föreskriva, att nämndledamöternas mandat skulle upphöra samtidigt med stadsbildningen. Kommittén håller emellertid före att så bör vara fallet, därest synnerliga skäl därtill föreligga. Som exempel på sådana skäl kan anföras, att för bl. a. byggnadsnämnd och hälsovårdsnämnd gälla olika regler för stad och land rörande dessa nämnders sammansättning. Om vidare i en kommun, som skall ombildas till stad, finnes ett municipalsamhälle, kunna liknande skäl för nyval av exempelvis byggnadsnämnd eller hälsovårdsnämnd föreligga, som ovan anförts för meddelande om förordnande om val av stadsfullmäktige för staden.

I nyssnämnda interpellationssvar berörde statsrådet även frågan, huruvida kommun kunde äga befogenhet att själv besluta om nyval av kommunala nämnder i samband med stadsbildning. Statsrådet fann, att detta utgjorde en ren rättsfråga, vars avgörande ålåde besvärmyndigheterna, samt att sannolikheten talade för att kommunen icke ägde sådan rätt. Kommittén anser för sin del, att sådan rätt såsom saknande stöd i lag icke finnes för vederbörande kommun.



Vad ovan i samband med kommuns ombildning till stad anförts om fullmäktige och styrelse samt om nyval av kommunala nämnder gäller enligt kommitténs mening i tillämpliga delar för kommuns ombildning till köping.

I nya städer läser numera icke ifrågakomma att inrätta magistrat. I sådana städer skola därför tills vidare finnas kommunalborgmästare. Enligt lagen den 17 juni 1932 om kommunalborgmästare väljes sådan av stadsfullmäktige och förordnande å befattningen utfärdas av länsstyrelsen. Reglemente för honom fastställs av Konungen efter förslag av stadsfullmäktige.

För en till stad ombildad kommun bör interimistiskt utses en person att tjänstgöra som kommunalborgmästare, intill dess fullmäktige hunnit välja en sådan och länsstyrelsen hunnit utfärda förordnande för den valde.

Enligt 90 § lagen om val till riksdagen skall i stad utan magistrat finnas en valnämnd, bestående av kommunalborgmästaren som ordförande samt två ledamöter jämte suppleanter för dem, vilka väljas för fyra år av stadsfullmäktige. Valet skall förrättas å tid, då val till befattningar inom staden eljest anställs. Som valnämnd i stad kan icke fungera den valnämnd, som jämlikt 33 § lagen om val till riksdagen skall finnas för varje valdistrikt på landet, ty dels består sådan valnämnd av fem ledamöter i stället för tre och dels läser en kommun, som är av den storlek att den ombildas till stad, i regel vara indelad i flera valdistrikt. För ny stad måste alltså utses valnämnd.

I beslut om kommuns ombildning till stad ha hittills, i avseende å interimistiskt förordnande av kommunalborgmästare och tillfälligt utseende av valnämnd, meddelats samma föreskrifter, som i nämnda hänseende återfinnas i 18 § LKI beträffande nybildad stad. Så synes även i fortsättningen böra ske.

I stadsbrevens ha vidare för kommuner med över 10 000 invånare tidigare meddelats föreskrifter om kommunens indelning i valkretsar för det blivande stadsfullmäktigevalet. Även i de fall då fullmäktigeval skola äga rum, bliva dock föreskrifter rörande valkretsindelning numera överflödiga, enär enligt 9 § kommunallagen reglerna om valkretsindelning vid val av fullmäktige äro desamma för stad och land.

Liksom hittills synes i stadsbrevens böra meddelas åläggande för länsstyrelsen att underställa Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse förslag till reglemente för kommunalborgmästaren.

Vid landskommuns ombildning till köping föreskrevs tidigare regelbundet det villkoret, att köpingen skulle, intill dess annorlunda kunde varda bestämt, bekosta för köpingen erforderlig polispersonal. Detta hade sin grund däri, att enligt lagen om polisväsendet i riket tidigare gällde, att köping, som enligt särskilt meddelad bestämmelse var pliktig att bekosta för köpingen erforderlig polispersonal, icke ägde erhålla statsbidrag till avlöning av sin polispersonal. Genom den ovan angivna bestämmelsen i köpings-



breven gick köpingen miste om det statsbidrag, som dessförrinnan utgått till landskommunen för ifrågavarande ändamål. Genom en ändring i polislagen, som trätt i kraft den 1 januari 1954, gäller numera i stället, att alla köpingar äga utfå statsbidrag till avlöning av sin ordinarie polispersonal med hälften eller en fjärdedel av kostnaden, beroende på om köpingens invånarantal den 1 januari 1953 understeg eller uppgick till minst 5 000 personer. Med hänsyn härtill intages numera i beslut om landskommuns ombildning till köping icke längre någon bestämmelse rörande kostnaderna för köpingens polispersonal.

Enligt lagen om allmänna vägar den 30 juni 1943 gäller om väghållare som huvudregel, att kronan är väghållare på landet och stad inom sitt område. Kungl. Maj:t äger emellertid förordna, att bl. a. köping skall vara väghållare ävensom att kronan skall vara väghållare inom stad.

Före vägväsendets förstatligande från och med år 1944 förekom vid stadsbildning, liksom också vid införlivning med stad, alltid föreskrifter om ekonomisk uppgörelse med vägdistriktet. Sedan vägväsendet på landet förstatligats, ha dessa föreskrifter vid stadsbildningar ersatts med bestämmelse, att den allmänna väghållningen inom stadens område skall övertagas av staden. Den därav följande ekonomiska uppgörelsen mellan staten och staden beröres icke närmare i själva stadsbrevet utan får företagas särskilt mellan vederbörande parter.

I ärende rörande kommuns ombildning till stad bör emellertid själva huvudfrågan vem som skall vara väghållare inom stadsområdet, staden eller kronan, utredas, varvid givetvis väg- och vattenbyggnadsstyrelsen bör yttra sig.

Beträffande Kungl. Maj:ts beslut om kommuns ombildning till köping eller stad saknas föreskrift om inom vilken tid före ikraftträdandet Kungl. Maj:ts beslut därom skall föreligga.

Att ett dylikt ombildningsbeslut bör träda i kraft vid ett årsskifte är bl. a. med hänsyn till kommunens räkenskaper naturligt. Detta har ock under senare tid undantagslöst iakttagits.

Däremot har stundom inträffat, att ombildningsbeslut meddelats sent på året för att träda i kraft vid påföljande årsskifte. Ofta nog uppstå icke några svårigheter genom att ett ombildningsbeslut meddelas endast kort tid före dess ikraftträdande. Men om i en landskommun, som skall ombildas till köping eller stad, finnes ett municipalsamhälle, som i samband med ombildningen skall upplösas, måste för den ombildade kommunen upprättas en utgifts- och inkomststat, som i sig innesluter såväl den gamla landskommunens som municipalsamhällets stater. För sådant fall bör givetvis tillses, att beslutet om ombildningen meddelas i så god tid före dess ikraftträdande, att utgifts- och inkomststat för den ombildade kommunen hinner upprättas och i förekommande fall fullmäktigeval förrättas.



## Sammanfattning

Kommitténs uppdrag har varit att verkställa översyn av lagstiftningen om kommunalförbund och vissa delar av lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning samt utredning av därmed sammanhängande frågor.

### Kommunalförbunds­lagstiftningen

Ett ökat behov av interkommunalt samarbete kan antagas uppstå på olika kommunala förvaltningsområden, icke minst i fråga om skolväsendet. Det nuvarande kommunalförbunds­institutet har visat sig mindre väl lämpat för kommunalt samarbete i större omfattning. Orsakerna härtill äro framför allt, att de till ett förbund hörande kommunerna ha ett obetydligt inflytande på förbundets verksamhet, att denna verksamhet icke är understad samma offentlighetskontroll som annan kommunal verksamhet samt att förbunden äro organiserade på ett sätt som mer än nödvändigt avviker från den vanliga kommunala organisationen. På grund härav har frågan om ändrad lagstiftning beträffande kommunalförbund aktualiserats.

Kommittén har undersökt behovet av tillgång till olika former för interkommunalt samarbete. Därvid har kommittén funnit, att för sådant samarbete icke föreligger behov av bildande av specialkommuner i fråga om något kommunalt förvaltningsområde. Det rådande och väntade behovet av samarbete mellan kommuner kan enligt kommitténs mening tillgodoses genom bildande av kommunalförbund eller ingående av avtal av väsentligen civilrättslig natur.

Vid val mellan dessa båda samarbetsformer rekommenderar kommittén i princip samarbete genom avtal före samarbete genom kommunalförbund, enär den förra formen är enklare och innebär ett mindre ingrepp i den kommunala förvaltningen än den senare. Kommunalförbundsformen bör emellertid enligt kommitténs mening användas, då fråga är om samarbete beträffande mera betydande kommunala förvaltningsuppgifter eller då de i samarbetet deltagande kommunerna äro förhållandevis många.

Beträffande kommunalförbunden har kommittén funnit sig böra föreslå så omfattande förändringar i förhållande till gällande bestämmelser, att kommittén sett sig föränlåten framlägga förslag till ny lag om kommu-

nalförbund. Därvid har kommittén i största möjliga utsträckning anknutit till kommunallagens bestämmelser.

Den nya lagen om kommunalförbund skiljer sig från den nuvarande lagen med samma benämning huvudsakligen i följande hänseenden.

För kommunalförbund skall finnas dels ett beslutande organ, kallat förbundsfullmäktige, och dels ett verkställande och förvaltande organ, kallat förbundsstyrelse.

Förbundsfullmäktige skola utses av medlemskommunernas fullmäktige, och valbarheten inskränkes till ledamöterna av dessa senare fullmäktige. Antalet ledamöter i förbundsfullmäktige bör i princip vara så stort, att varje medlemskommun får möjlighet att där placera personer av olika åsiktsriktningar. Några fasta regler för bestämmande av antalet fullmäktige har kommittén med hänsyn till de många faktorer, som därvidlag böra få inverka, icke föreslagit utan därutinnan endast gjort vissa rekommendationer. Antalet fullmäktigledamöter skall bestämmas av medlemskommunerna och anges i förbundsordningen. Förbundsfullmäktiges sammanträden skola vara offentliga.

Förbundsstyrelsen skall utses av förbundsfullmäktige. För valbarhet till ledamot och suppleant i förbundsstyrelse skall ej gälla annan inskränkning än som följer av kommunallagens motsvarande bestämmelser om kommuns styrelse. Antalet ledamöter i förbundsstyrelsen skall vara minst fem.

Genom den föreslagna organisationen för kommunalförbunden har i fråga om förbundens verksamhet dels tillgodosetts kravet på boskillnad mellan beslutanderätt, å ena, samt verkställighet och förvaltning, å andra sidan, ävensom kravet på offentlighetskontroll, och dels avsetts att stärka medlemskommunernas inflytande på verksamheten.

Där kommunalförbund handhar obligatorisk kommunal förvaltningsuppgift, skola vederbörande specialförfattnings bestämmelser om kommun ha avseende å förbundet.

Någon utökning av de slag av kommuner, som må bilda kommunalförbund, föreslås icke.

På ett och samma kommunalförbund må läggas två eller flera förvaltningsuppgifter, under förutsättning att alla uppgifterna äro gemensamma för samtliga medlemskommuner.

Den nuvarande obligatoriska begränsningen av medlemskommuns skyldighet att bidra till kostnaderna för kommunalförbunds verksamhet föreslås upphävd. Sådan begränsning må stadgas i förbundsordningen, dock endast under förutsättning att fråga icke är om obligatorisk kommunal förvaltningsuppgift och förbundet icke är sådant som bildats (eller må bildas) genom tvång.

Kommunalförbund må upptaga lån eller fondera medel, endast då så medgivits i förbundsordningen.

I syfte att bereda medlemskommunerna ökad insyn i kommunalförbunds



verksamhet har föreslagits, att förbundsstyrelsen skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

I fråga om bildande av kommunalförbund genom tvång har kommittén avvisat tanken att införa generell möjlighet härtill. Beträffande nu föreliggande möjligheter härutinnan, d. v. s. såvitt angår polisdistriktsförbund och regionplaneförbund, föreslås icke någon ändring. I lagen om kommunalförbund böra icke upptagas bestämmelser om bildande av sådana förbund genom tvång. Eventuellt erforderliga nya bestämmelser av detta slag böra, liksom hittills skett, intagas i vederbörande speciallagstiftning. På ännu ett kommunalt förvaltningsområde, nämligen skolväsendet, bör enligt kommitténs mening införas möjlighet att ålägga kommuner att samarbeta såväl genom kommunalförbund som i avtalsliknande form. Sådant åläggande föreslås skola meddelas av den nya mellaninstans på skolväsendets område, som är avsedd att inrättas enligt 1951 års skolstyrelseutrednings förslag i dess betänkande SOU 1955: 31. Däremot bör det ankomma på länsstyrelsen att fastställa eller, i händelse av oenighet mellan kommunerna, besluta om förbundsordning för sådant kommunalförbund. Bestämmelser av detta innehåll ha av skolstyrelseutredningen intagits i den av utredningen föreslagna skolstyrelselagen.

I den utsträckning i speciallagstiftning givas bestämmelser om kommunalförbund, skola reglerna i lagen om sådana förbund icke gälla.

I vad avser bildande, ändring och upplösning av kommunalförbund samt utträde ur förbund föreslås, i förhållande till nuvarande lagstiftning, i sak endast mindre ändringar.

För att undvika, att den nuvarande och den föreslagna lagen om kommunalförbund skola tillämpas jämsides med varandra, föreslås, att alla vid den nya lagens ikraftträdande befintliga förbund skola upplösas. Därvid skola de förbund, som skola fortsätta sin verksamhet, utan likvidationsförfarande nybildas enligt den nya lagen och i samband därmed övertaga de äldre förbundens tillgångar och förbindelser; övriga förbund skola träda i likvidation.

Vad angår samarbete genom civilrättsliga avtal har kommittén funnit övervägande skäl tala för att den interkommunala avtalsrätten icke skall särskilt regleras och föreslår följaktligen icke några bestämmelser härutinnan.

Ej heller anser kommittén någon reglering av formerna för förberedande förhandlingar rörande interkommunalt samarbete behövlig.

### **Indelningslagstiftningen**

I fråga om lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning har kommitténs uppgift inskränkt sig till en översyn



av lagens bestämmelser med undantag för reglerna i 3 § om förutsättningarna för indelningsändring. De ändringar i lagen, som kommittén föreslår, äro icke så genomgripande, att en ny lag ansetts behöva utarbetas.

Kommittén föreslår införande i lagen av ett nytt begrepp i fråga om indelningsändring, nämligen sammanläggning av kommuner. Därmed avses dels förening av hela kommuner av samma slag till en ny kommun och dels förening av hel landskommun med stad eller köping eller hel köping med stad.

I betänkandet har lämnats en redogörelse för bestämmelserna i 3 § om förutsättningarna för indelningsändring, vartill knutits vissa reflexioner angående paragrafens tillämpning.

I fråga om den ekonomiska uppgörelsen vid indelningsändring föreslår kommittén, förutom en omdisponering av bestämmelserna härom i 4—10 §§, att begreppet »ersättning för avsevärt försämrad ekonomisk ställning» i nuvarande 9 §, allmänt kallad skatteersättning, ändras till »särskilt bidrag» från en kommun till annan, detta i syfte att markera, att fråga är om ett på offentligrättslig grund bestämt bidrag och icke en civilrättsligt betonad ersättning för liden förlust.

Beträffande fördelningen av tillgångar och förbindelser föreslås upphävande av dels bestämmelsen i nuvarande 6 § andra stycket om möjlighet att tillägga kommunal tillgång eller förbindelse endast del av ändrad eller nybildad kommun, dels ock bestämmelsen i nuvarande 7 §, att skuld som »tillkommit för» egendom, som tilldelas viss kommun, skall till betalning övertagas av samma kommun.

Vidkommande tillämpad praxis vid fördelning av tillgångar och förbindelser föreslår kommittén vissa ändringar och framställer vissa erinringar.

Vad angår särskilt bidrag till kommun för försämrad ekonomisk ställning till följd av indelningsändring föreslår kommittén sådan ändring av hittills tillämpad praxis, att dylikt bidrag kan utgå även då den beräknade förlusten medför en mindre ökning av utdebiteringsbehovet i kommunen än 50 öre per skattekrona.

Kommittén ifrågasätter, huruvida den befogenhet som Kungl. Maj:t enligt rättspraxis ansetts äga att i beslut om indelningsändring föreskriva skattedifferentiering över huvud taget bör utnyttjas.

Tidsfristen mellan beslut om indelningsändring och dess ikraftträdande, som för närvarande — olika för olika slag av indelningsändringar — är antingen minst nio eller minst fyra månader, föreslås skola enhetligt för alla indelningsändringar bli minst nio månader.

Som tillägg till 14 § föreslås såsom en kodifiering av praxis en bestämmelse, att vid indelningsändring, som innebär ökning eller minskning av kommun, må förordnas om nyval av — icke blott såsom nu kommunens fullmäktige utan även — kommunens styrelse och övriga nämnder. Motsvarande tillägg föreslås i 38 § beträffande församling. Beträffande frågan



i vilken utsträckning sådana nyval böra äga rum förordar kommittén emellertid en restriktivare praxis än den som för närvarande tillämpas.

Till 14 § föreslås vidare det tillägget att länsstyrelse må, oberoende av därför eljest gällande tidsbestämmelser, fastställa den valkrets- och val-distriktsindelning, som påkallas av nyval enligt samma paragraf. Motsvarande tillägg föreslås i 38 § beträffande fullmäktigeval i ökad eller minskad församling samt i 18 och 40 §§ beträffande sådana val i nybildad kommun respektive församling.

Den i 24 § intagna bestämmelsen om rätt för enskild kommunmedlem att väcka fråga om indelningsändring föreslås upphävd.

Kommittén föreslår, att indelningsärendenas handläggning i första instans skall decentraliseras från kammarkollegiet till länsstyrelserna. Om länsstyrelsen finner anledning till indelningsändring icke föreligga, skall den enligt förslaget äga meddela avslagsbeslut; i motsatt fall skall den med eget utlåtande överlämna handlingarna i ärendet till kammarkollegiet, som med sitt utlåtande har att överlämna desamma till Kungl. Maj:t.

I övrigt föreslår kommittén i avseende å indelningslagen endast vissa smärre ändringar.

## Särskilt yttrande av herr Pettersson

Vid behandlingen av indelningslagen har kommitténs majoritet i 17 kap. under rubriken »Decentralisering av utredningsförfarandet» föreslagit, att indelningsärendenas handläggning i första instans skall överflyttas från kammarkollegiet till länsstyrelserna. Detta majoritetens förslag kan jag icke biträda.

Som skäl för en sådan decentralisering har majoriteten till en början anfört, dels att flertalet ärenden på det kommunala förvaltningsområdet, vilka avgöras av statlig förvaltningsmyndighet, i första instans handläggas av länsstyrelserna, och dels att numera — till skillnad från vad som var fallet vid tillkomsten av LKI — samhällsplaneringen, vari indelningsändringarna utgöra ett naturligt led, är en av länsstyrelsernas viktigaste uppgifter. Dessa skäl äro enligt min mening av övervägande teoretiskt intresse och böra icke få öva något avgörande inflytande vid frågans bedömande.

Av praktisk innebörd äro däremot följande av majoriteten anförda skäl för en överflyttning av utredningsförfarandet till länsstyrelserna, nämligen dels att en naturlig följd därav skulle bli att till utredningsmän i indelningsärenden i större utsträckning än nu skulle förordnas personer, som genom sin verksamhet i länet äga god kännedom om förhållandena i orten och de aktuella problemen därstädes, dels att det skulle bli lättare för vederbörande kommuner att komma i kontakt med utredningsmyndigheten, och dels att det skulle vara en fördel för utredningsmyndigheten-länsstyrelsen att under hela utredningsarbetet lätt kunna nå de myndigheter i länet, som i allmänhet böra yttra sig i ett indelningsärende, såsom överlantmätare, länsarkitekt m. fl.

Vad angår önskemålet att utredningsmännen i större utsträckning än nu böra vara personer med ortskännedom, kan detta tillgodoses även utan någon decentralisering av utredningsförfarandet, nämligen om kammarkollegiet vid val av utredningsman samråder med vederbörande länsstyrelse. Enligt vad kollegiet upplyst sker redan nu ofta sådant samråd. Härtill må anmärkas, att det hittills ej sällan inträffat, att länsstyrelsen på kollegiets begäran om förslag till lämplig utredningsman icke haft någon person att föreslå, vilken samtidigt varit lämplig för uppdraget och haft möjlighet att åtaga sig detsamma.

Att det vid decentralisering skulle bli lättare för vederbörande kommuner att komma i kontakt med utredningsmyndigheten samt för denna

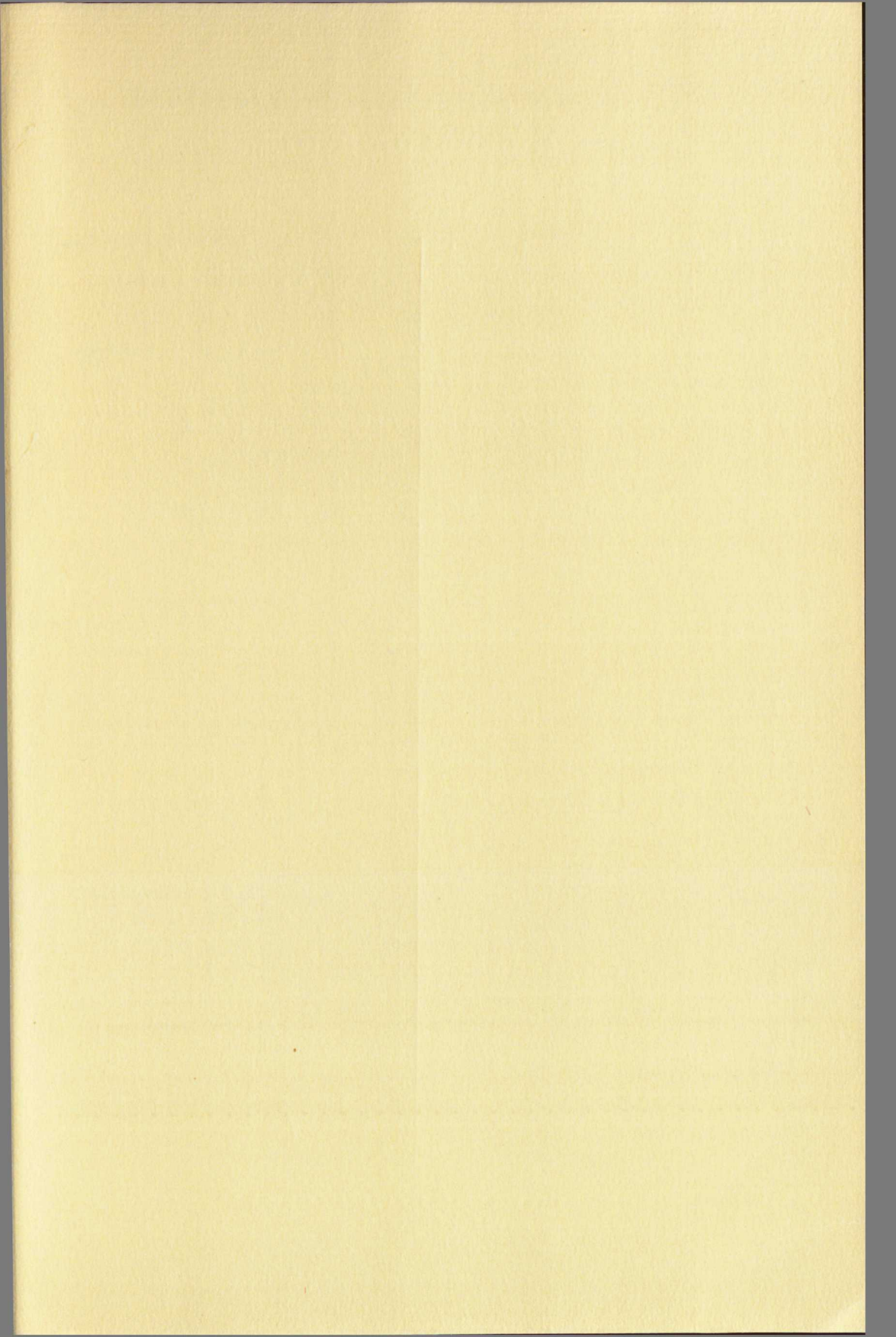


senare att nå de myndigheter, som i regel ha att yttra sig i indelningsärenden, är obestriddigt. Frågan är då, om de fördelar, som därigenom skulle vinnas, äro så stora, att de övertäga de med en decentralisering förbundna nackdelarna.

Det främsta skälet mot en decentralisering är enligt min mening risken för att kravet på enhetlighet i indelningsärendenas handläggning icke skall kunna upprätthållas i erforderlig utsträckning. Kravet på enhetlighet gör sig gällande med särskild styrka i indelningsärenden, enär såväl bedömningen av förutsättningarna för en indelningsändring som reglerna för de ekonomiska uppgörelserna i ärendena i stor utsträckning bygga på praxis. Majoriteten har ansett, att risken för bristande enhetlighet vid ärendenas utredning skall kunna förebyggas genom att kammarkollegiet utarbetar generella råd och anvisningar till ledning för länsstyrelserna. När det gäller större och därmed mera betydelsefulla indelningsändringar äro emellertid förhållandena i de enskilda ärendena så skiftande, att generella anvisningar näppeligen kunna bli tillfyllest. För att en fast praxis skall kunna upprätthållas, fordras en samlad erfarenhet av ett större antal indelningsärenden. Om utredningen i dessa ärenden skall anförtros åt 24 länsstyrelser och överståthållarämbetet, blir det endast ett fåtal ärenden, som komma att handläggas av varje enskild utredningsmyndighet, och enligt vad hittills visat sig vara fallet, kan det i vissa län gå flera år mellan varje gång ett indelningsärende aktualiseras.

Vid en decentralisering kommer för övrigt risken för bristande enhetlighet att framträda icke blott i fråga om ärendenas utredning utan även i vad avser avslagsbeslut, vilka det liksom nu skulle tillkomma utredningsmyndigheten att meddela. Majoriteten har visserligen uttalat, att avskrift av länsstyrelses avslagsbeslut bör insändas till kammarkollegiet, men detta kan knappast få någon större betydelse i förevarande hänseende. Då en sådan avskrift inkommer till kollegiet, står man nämligen inför ett fullbordat faktum, därest beslutet icke överklagas, och härtill kommer att avslagsbeslut av administrativ myndighet ofta icke är närmare motiverat utan endast innehåller, att framställningen i ärendet icke föranleder vidare åtgärd.

Med hänsyn till det anförda anser jag, att olägenheterna av en överflyttning av indelningsärendenas handläggning i första instans från kammarkollegiet till länsstyrelserna vida skulle övertäga de fördelar, som skulle vara förenade därmed. En sådan överflyttning bör därför enligt min mening icke komma till stånd.





# Statens offentliga utredningar 1956

## Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

### Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

### Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

### Kommunalförvaltning.

Städernas donationsjord. [7]  
Kommunalförbund och indelningsändringar. [19]

### Statens och kommunernas finansväsen.

Förenklad statsbidragsgivning. [8]  
Tulltaxa. Förslag till 1952 års tulltaxekommitté. 1.  
Allmänna synpunkter. [14] 2. Detaljmotivering.  
[15] 3. Taxan. [16]

### Politi.

### Nationalekonomi och socialpolitik.

Aldringsvård. [1]  
Statsägda aktiebolag i Sverige. [6]  
Pennyvärdeundersökningen. 3. Investeringsverk-  
samhet och sparande. Balansproblem på lång och  
kort sikt. [10]

### Hälso- och sjukvård.

### Allmänt näringsväsen.

Frågan om fortsatt samarbete mellan staten och  
TGO i LKAB. [9]

### Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Fiskhandeln i Sverige. [2]  
Statens stöd åt växtförädlingen m.m. [4]  
Fiskeområde. [17]

### Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

### Industri.

Atomenergien. [11]

### Handel och sjöfart.

### Kommunikationsväsen.

Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk  
kraft. [5]

### Bank-, kredit- och penningväsen.

### Försäkringsväsen.

### Kyrkoväsen. Undervisningsväsen.

#### Andlig odling i övrigt.

Restaurering av Uppsala domkyrka. [3]  
Bihang till kyrkohandboken. [12]  
Konstbildning i Sverige. [13]  
Seminarieorganisationen 1. [18]

### Försvarsväsen.

### Utrikes ärenden. Internationell rätt.