

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref SOU 1968:A

förvaltning och folkstyre



BETÄNKANDE AV LÄNSDEMOKRATIUTREDNINGEN



Statens offentliga utredningar
1968:47
Kommunikationsdepartementet

Förvaltning och folkstyre

Betänkande av länsdemokratiutredningen
Stockholm 1968

ESSELTE AKTIEBOLAG, STOCKHOLM 1968

Innehåll

Skrivelse till departementschefen 5

1. Inledning 7

2. Samhällsförvaltningens förändrade förutsättningar 13
   A. Författning och förvaltning 13
   B. Den offentliga sektorns expansion 14
   C. Demokratisk kontroll och administrativ effektivitet 19
   D. Förvaltningens politiska roll 25
   E. Centrala planeringsbehov 26
   F. Samhällsförvaltningens förutsättningar 1809 och 1968 33
   G. Decentralisering, kommunalisering och lekmannanämnder 41

3. Den statliga länsförvaltningens organisation och arbetsuppgifter 45
   A. Inledning 45
   B. Den statliga länsförvaltningens organ 47
   C. Länsförvaltningen och samhällsbyggandet 61
   D. Länsförvaltningen och socialvården 66

4. Medborgarrepresentationen i den statliga länsförvaltningen 70
   A. Bakgrund 70
   B. Lekmannastyrelser i länsförvaltningen 72
   C. Argument för lekmannainflytande i länsförvaltningen 73
   D. Undersökning av lekmannainflytandet 78

5. Den svenska statsförvaltningens traditioner 83

6. Länsförvaltningsutredningens förslag 88

7. Den kommunala sektorn 99

8. Landstingens kompetens och verksamhet 108
   A. Landstingens formella kompetens 108
   B. Landstingens verksamhet 110
   C. Debatten om landstingens verksamhetsområde 112

9. Storlandstinget 121

10. Riksstyrelse och kommunal förvaltning 129
   A. Är kommunal självstyrelse federalism? 129
   B. Styrning på sakområden 129
   C. Finanspolitisk styrning av kommunerna 137

11. Den kommunala ekonomin 142

12. Samhällsplaneringens organisation och villkor 154
A. Sektorsplanering och nivåplanering 154
B. Den primärkommunala kompetensen inom samhällsplaneringen . . . 157
C. Statligt inflytande på samhällsplaneringen 161
D. Länsförvaltningsutredningens förslag ang. regional samhällsplanering . 168
E. Intensifierad planering 169
G. Samhällsplaneringens villkor 174

13. Överväganden rörande den regionala samhällsorganisationen 180
A. Landstingens kompetens och demokratins villkor 181
B. Kommunal självstyrelse och federalism 183
C. Det medborgerliga inflytandets villkor 185
D. De regionala planeringsbehoven 188
E. Synpunkter på länsförvaltningsutredningens förslag 190

14. Principprogram för kompetensfördelningen 194
A. Decentralisering — centralisering 194
B. Landsting och primärkommuner 197
C. Den kommunala ekonomin 203
D. Principprogrammets tillämpning 211

15. Kompetensfördelningen inom samhällsplanering och samhällsbyggande . . 216
A. Inledning 216
B. Länsplaneringen 216
C. Bebyggelseplaneringen och fastighetsbildningen 219
D. Bostadsbyggandet 225
E. Arbetsmarknadspolitiken 230
F. Vägväsendet 235
G. Skolväsendet 237

16. Kompetensfördelningen inom socialvården 242
A. Åldringsvården 245
B. Barnavården 248
C. Nykterhetsvården 249
D. Sammanfattande synpunkter på socialvårdens organisation

17. Synpunkter på den framtida organisationen m. m. 251

Sammanfattning 263

Särskilt yttrande av herr Ahlqvist 270
Särskilt yttrande av herr Hansson 271
Särskilt yttrande av herrar Gustafsson, Albinsson samt Lindencrona 273
Bil. 1 Offentligrättsliga konsekvenser av en vidgad länsdemokrati — Pär-Erik Back 288

Bil. 2 Behovet av statlig tillsyn över primärkommunal förvaltning — Bengt Finnveden och Sten-Sture Landström 300

Bil. 3 Länsstyrelsens organisationsfråga — Bengt Svanström 320

Bil. 4 Kommunala uppgifter i Danmark och Norge — Hans Ring 327

Till

Statsrådet och Chefen för Kungl. Kommunikationsdepartementet

Genom beslut den 18 december 1964 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla sju sakkunniga för att utreda frågan om det ömsesidiga beroendet mellan riksstyrelse samt kommunal och regional självstyrelse m. m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade Herr Statsrådet såsom sakkunniga landshövdingen Per I. Nyström, ordförande, dåvarande riksdagsledamoten, nuvarande landstingsrådet K. Emil Ahlquist, riksdagsledamöterna Carl Albert Anderson, P. Einar Asp, P. Olof Dahlén, dåvarande riksdagsledamoten, nuvarande landstingsrådet Stig F. Hansson samt riksdagsledamoten Per M. Petersson. Fr. o. m. den 25 april 1966 tillkallades riksdagsledamoten Sigvard T. Rimås som sakkunnig i utredningen sedan riksdagsledamoten P. Olof R. Dahlén på egen begäran blivit entledigad från utredningsuppdraget.

De sakkunniga har antagit benämningen länsdemokratiutredningen. Länsdemokratiutredningen har tidigare överlämnat delbetänkandet Författningsfrågan och det kommunala sambandet (SOU 1965: 54), där utredningen behandlat frågan huruvida och i vad mån den kommunala demokratin är beroende av något bestämt kammarsystem eller valsystem vad riksdagen beträffar. I det nu redovisade betänkandet har utredningen behandlat frågan om en vidgad demokrati på länsplanet och i samband därmed föreslagit principiella riktlinjer för arbetsfördelningen mellan statliga och kommunala organ. Till huvudsekreterare i denna etapp av utredningen förordnades den 27 januari 1966 utredningschef Hans G. Esping och som biträdande sekreterare fil. kand. Bo B. Malmsten fr. o. m. den 18 november 1966 samt byrådirektör Carl-Gustaf E. Carlsson under tiden 15 april 1966—1 oktober 1967. Följande experter har medverkat vid utarbetandet av detta betänkande: Universitetslektor Agne Gustafsson (fr. o. m. den 18 december 1964), landstingsdirektör Fredrik Lindencrona (fr. o. m. den 12 april 1966), landssekreterare Bengt E. G. Svanström (fr. o. m. den 12 april 1966), sekreterare

Bengt Finnveden (fr. o. m. den 1 augusti 1966), direktör Sten-Sture Landström (fr. o. m. den 1 augusti 1966), landstingsdirektör Gillis Albinsson (fr. o. m. den 27 maj 1967) samt professor Pär-Erik Back (fr. o. m. den 27 maj 1967). Finnvedens och Landströms expertuppdrag har enbart avsett frågan om behovet av statlig tillsyn över primärkommunal förvaltning. Betänkandet innehåller tre bilagor författade av Back, Svanström, Landström, Finnveden och fil. kand. Hans Ring. Varje författare svarar själv för innehållet i sina egna promemorior och undersökningar.

Med anledning av motioner vid 1966 års riksdag (I: 32 och II: 59) beslöt riksdagen (KU 20, rskr 101) att anhålla hos Kungl. Maj:t att länsdemokratiutredningen skulle få i uppdrag att förutsättningslöst utreda frågan om minoritetsrepresentationen i kommunernas styrelser och därmed sammanhängande spörsmål. I tilläggsdirektiv av den 27 maj 1966, varigenom utredningen också överfördes till inrikesdepartementet, fick länsdemokratiutredningen i uppdrag att utreda denna fråga samt att i samband därmed särskilt överväga frågan om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning i kommuner, där mer än en sådan förtroendeman utses. Länsdemokratiutredningen kommer att behandla denna fråga i sitt fortsatta arbete.

Genom ändring av departementsindelningen överfördes utredningen till kommunikationsdepartementet den 1.3.1967.

Länsdemokratiutredningen har nu slutfört sitt arbete rörande det ömsesidiga beroendet mellan riksstyrelse samt kommunal och regional självstyrelse m. m. och får härmed vördsamt överlämna betänkandet Förvaltning och Folkstyre.

Ledamoten Carl-Albert Andersson, som avled före slutjusteringssammanträdet, deltog i utredningens sista arbetssammanträde, då betänkandet i huvudsak godkändes av kommittén.

Särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Emil Ahlqvist och Stig F. Hansson samt experterna Gillis Albinsson, Agne Gustafsson och Fredrik Lindencrona.

Stockholm den 16 oktober 1968

Per Nyström

Emil Ahlquist *Sigvard Rimås*

Einar Asp *Stig F. Hansson*

Per Petersson

/Hans Esping

KAPITEL 1

Inledning

I motionerna I: 456 och II: 543 till 1964 års riksdag hemställdes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning av frågan rörande ersättande av nu gällande landstingslag med lag om länsparlament och självstyrelseorganisation på länsplanet i enlighet med de riktlinjer, som anfördes i motionerna.

I motiveringen för sitt förslag hänvisade motionärerna till att debatten kring en författningsreform i huvudsak gällt de centrala statsorganen. Motionärerna ansåg att detta var förklarligt, men att det kunde ifrågasättas om frågorna rörande de bästa formerna för folkviljans utövande enbart eller huvudsakligen borde begränsas till de centrala statsorganens utformning. Ökningen av samhällsuppgifternas antal och omfattning liksom deras mera komplicerade natur hade medfört att allt fler betydelsefulla uppgifter och ställningstaganden fått överlåtas på olika förvaltningsorgan. Därigenom hade möjligheterna till överblick och kontroll försvårats både för folkrepresentationen och för enskilda. Motionärerna påpekade vidare hur den växande samordningen och framför allt planeringen, som till största delen skedde utanför folkrepresentationernas räckvidd, fått betydande verkningar och ofta ställde folkrepresentationerna inför mer eller mindre fullbordat faktum.

Motionärerna anförde att dessa omständigheter var en följd av samhällets omvandling, som i många andra avseenden inneburit oskattbara fördelar. För den folkliga självstyrelsen hade emellertid utvecklingen medfört icke önskvärda konsekvenser genom tendenser till centralisering och administrativt maktutövande. Detta berodde, enligt motionärerna, på att formerna för folkviljans utövande inte anpassats och utvecklats i takt med samhällsuppgifternas och förvaltningens tillväxt.

Enligt motionärernas uppfattning var samordning och planering av samhällsuppgifterna nödvändig för att resultatet av ett folkrepresentativt system skulle bli det bästa. För detta fordrades expertmedverkan. En reform borde därför främst avse att ge från folkrepresentationen direkt utgående organ det avgörande inflytandet i planerings- och samordningsfrågor. Detta syfte syntes motionärerna bäst kunna uppnås om uppgifter, som nu åvilade centrala statliga organ och myndigheter samt statliga myndigheter på länsplanet, delegerades till en för ändamålet på länsplanet inrättad själv-

styrelseorganisation. Härigenom skulle statsmakterna i långt större utsträckning kunna ägna sig åt större och riksomfattande uppgifter, därför att en mängd ärenden, som endast blev föremål för en summarisk behandling, skulle avlastas. Dessa ärenden skulle i stället kunna behandlas mer ingående av folkrepresentativa organ på länsplanet. En sådan fördelning skulle, menade motionärerna, sammanfalla med planerings- och samordningsbehoven, som gjorde sig gällande dels på riksplan dels på länsplan.

Motionärerna påpekade, att en reform med det anförda syftet kunde utformas på olika sätt. För att belysa vissa möjligheter och tillvägagångssätt diskuterade emellertid motionärerna en enligt deras mening tänkbar utformning.

Motionärerna ansåg, att självstyrelseorganisationen på länsplanet borde baseras på en vittgående delegering från statsmakternas sida och tillerkännas en kompetens, som i hög grad borde motsvara den primärkommunala. Som högsta organ borde fungera en folkförsamling kallad landsting eller länsparlament. Under länsparlamentet skulle finnas en styrelse eller en länsregering, vars uppgifter skulle vara att handha beredning och verkställighet. Dessutom skulle finnas länsnämnder, som skulle handha olika förvaltningsgrupper. Slutligen tänkte sig motionärerna, att särskilda organ borde skapas för att handha vården om rättssäkerheten.

Det regionala självstyrelseorganet borde ges dels vissa uppgifter som delegerades från central nivå, dels nuvarande landstingsuppgifter, dels de uppgifter, som åvilade de regionala statliga myndigheterna med vissa undantag.

Det nya länsparlamentet borde liksom de nuvarande landstingen utses genom allmänna direkta val med en proportionell valmetod. Länsparlamentet borde även utrustas med beskattnings- och förordningsmakt. Denna förordningsmakt skulle också tillkomma vissa andra organ inom självstyrelseorganisationen via specialförfattningar.

Länsregeringen skulle förutom de beredande och verkställande uppgifterna handha samordnings- och planeringsuppgifter på regional nivå.

Motionärerna ansåg inte att en utökad decentralisering av förvaltningen skulle komma att innebära minskad rättssäkerhet. För såväl kommunalbesvär som förvaltningsbesvär borde i varje län inrättas en länsdomstol, som skulle överta de nuvarande länsstyrelsernas besvärsärenden. För att stärka rättssäkerheten ifrågasatte motionärerna om man inte borde inrätta en motsvarighet till befattningen som riksdagens justitieombudsman för länsparlamentet.

Motionärerna underströk, att decentraliseringen icke heller fick innebära, att den bärande princip, som fanns inom förvaltningen, nämligen att alla medborgare skall ha lika rätt oavsett bosättningsort, fick äventyras.

I motion II: 62 till 1964 års riksdag hemställdes med motiveringar, som erinrar om de ovan beskrivna, att riksdagen måtte besluta att genom kon-

stitutionsutskottet, eventuellt genom en inom riksdagen tillsatt parlamentarisk delegation, låta allsidigt och skyndsamt utreda frågan om att i huvudsak sammanföra länsstyrelsernas uppgifter med landstingen och därmed skapa en demokratisk länsorganisation m. m.

I sitt yttrande (KU 1964: 39) över motionerna I: 456, II: 543 och II: 62 till 1964 års riksdag anförde konstitutionsutskottet, att författningsdebatten dittills mest hade gällt de centrala statsorganen riksdag och regering. Utskottet delade motionärernas uppfattning, att starka skäl även talade för att de regionala och lokala organens ställning inom folkstyrelsen borde prövas.

Utskottet betonade, att den offentliga verksamhetens snabba expansion hade möjliggjorts genom att verkställigheten av statsmakternas lagstiftning decentraliserats till lokala och regionala organ. Utvecklingen mot ökad decentralisering av verkställighetsfunktionerna ansåg utskottet kunde beräknas fortsätta.

Utskottet ansåg, att det framför allt var två frågor som aktualiserades av denna utveckling, nämligen dels behovet av ökad effektivitet hos de kommunala och regionala organ som omsätter politikens mål i praktiskt handlande, dels fördelningen av uppgifter och ansvar mellan å ena sidan riksstyrelsen och å andra sidan de regionala och lokala organen för den kommunala självstyrelsen.

Utskottet underströk att medan den primärkommunala självstyrelsens organisation under senare år varit föremål för statsmakternas beslut inom ramen för kommunindelningsreformen, hade den regionala förvaltningens organisation, avseende såväl länsstyrelse som landsting däremot ännu inte varit föremål för statsmakternas prövning.

Liksom motionärerna hänvisade konstitutionsutskottet till den splittring, som rådde inom den regionala förvaltningen. Utskottet nämnde också att denna splittring givit upphov till två länsförvaltningsutredningar, av vilka den ena vid utskottsbehandlingen ännu inte hade framlagt resultatet av sitt arbete. Även frågan om landstingens organisation och kompetens hade varit föremål för utredning.

Utskottet påpekade, att en del av de i motionerna föreslagna reformerna av vissa remissinstanser hade uppfattats vara av sådan omfattning att man kunde riskera en utveckling mot delstater. Utskottet underströk, att det fann en sådan reformlinje helt inaktuell för vårt lands vidkommande.

En totalbedömning av frågekomplexet ansåg utskottet försvårades genom att närbesläktade frågor var under utredning, dels i länsförvaltningsutredningen dels i länsindelningsutredningen samt i utredningen angående taxerings- och uppbördsväsendets organisation. Dessutom var landstingsutredningens betänkande under remissbehandling. Utskottet fann dock, att den fråga, som närmast borde prövas i detta sammanhang, nämligen nödvändigheten av att samordna och förstärka den splittrade regionala förvalt-

ningen och att stärka den kommunala självstyrelsen på det regionala planet, var en författningspolitisk fråga av vidare räckvidd än som aktualiserades inom ramen för de nämnda utredningarna.

Utskottet anförde vidare, att det i riksdagsdebatten hade visats ett betydande intresse för att de frågor, som aktualiserats i motionerna, borde bli föremål för prövning i anslutning till den översyn av författningsfrågan, som måste följa efter remissbehandlingen av författningsutredningens betänkande. Utskottet fann det angeläget, att det inledda reformarbetet för statsskickets del inte försenades, men ansåg att detta inte fick undanskymma vikten av att de i motionerna och utskottets eget yttrande berörda problemen upptogs till ett samlat bedömande, och utgick från att de skulle bli föremål för prövning vid den fortsatta beredningen av författningsfrågan. Utskottet fann därför ingen anledning att ytterligare behandla de i motionerna framställda yttrandena.

Under hänvisning till de ovan anförda motionerna och utskottsutlåtandet beslöt riksdagen begära en utredning, varefter länsdemokratiutredningen tillsattes. Utredningens direktiv framgår av chefens för Justitiedepartementet anförande till statsrådsprotokollet den 18 december 1964. Här skall endast erinras om en central punkt, nämligen att de sakkunniga »bör — — — ha till uppgift att draga upp de principiella riktlinjerna för hur den regionala och lokala självstyrelsen och demokratien skall på bästa sätt utformas och pröva huruvida och i vad mån regionala och lokala representationers ställning och deras samverkan med riksstyrelsen i förvaltningen av rikets angelägenheter bör påverka utformningen av en ny författning».

Det framgår av det ovan citerade, att länsdemokratiutredningen fått sig anförtrodd två uppgifter med sinsemellan nära principiellt sammanhang. Dels skulle utredningen pröva det som senare kommit att kallas »det kommunala sambandet» och i vilken mån detta borde ha betydelse för författningsfrågan, dels dra upp riktlinjerna för hur den lokala och regionala självstyrelsen på bästa sätt skulle utformas.

Den första av de ovan nämnda frågeställningarna behandlades av utredningen med stor skyndsamhet och utredningens ställningstagande presenterades i betänkandet »Författningsfrågan och det kommunala sambandet» (SOU 1965:54) på hösten 1965. Skälen varför utredningen ansåg sig tvingad att först angripa problemen om valsystemet sammanhängde med de då pågående överläggningarna i denna fråga mellan delegationer från de stora partiernas riksdagsgrupper. Det naturliga hade annars varit, som länsdemokratiutredningen framhöll i sitt föregående betänkande, »att utredningen först försökte nå fram till en uppfattning i självstyrelsefrågorna och därvid tog ställning till önskemålen om en vidgad länsdemokrati. I nästa fas fick utredningen undersöka vilka anspråk en regional och lokal självstyrelse av den bredd och karaktär som utredningen ville förorda kunde

tänkas ställa på författningen, särskilt kammar- och valsystemet.»

I motionerna I: 32 och II: 59 till 1966 års riksdag hemställdes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om att rätten till minoritetsrepresentation i kommunens styrelse och därmed sammanhängande problem för den kommunala självstyrelsen skulle bli föremål för utredning och översyn. Riksdagen biföll motionerna (KU 20, rskr 101).

Med anledning härav uppdrogs enligt tilläggsdirektiv av den 27 maj 1966 åt länsdemokratiutredningen att överväga frågan om minoritetsrepresentation och det därmed sammanhängande spörsmålet om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning i kommuner där mer än en sådan förtroendeman utses.

Totalt har alltså länsdemokratiutredningen fått som uppgift att undersöka dels den kommunala demokratins interna funktionssätt, dels den lokala och regionala självstyrelsens kompetensområde och omfattningen av dess verksamhet samt dels den kommunala självstyrelsens samband med författningsfrågan och i synnerhet kammar- och valsystemet. Omständigheterna framtvingade en ologisk arbetsordning mellan såväl de två sistnämnda momenten, som mellan de två förstnämnda.

Det hade synts rimligt att utredningens andra etapp hade koncentrerats på den kommunala demokratins organisation. Som framhölls redan i direktiven från 1964 var emellertid flera utredningar rörande den regionala samhällsförvaltningens organisation under arbete, framför allt länsförvaltningsutredningen och länsindelningsutredningen.

Med hänsyn till önskvärdheten av att dessa utredningars ställningstaganden och länsdemokratiutredningens överväganden, vad gäller den primärkommunala och regionala självstyrelsens ansvarsområde, får en gemensam behandling, och att av dessa förslag föranledda ställningstaganden från statsmakternas sida genomförs i nära samband med varandra, har länsdemokratiutredningen ansett det angeläget att först behandla frågan om den regionala självstyrelsens omfattning.

Även av andra skäl har det emellertid befunnits lämpligt att behandla frågan om den interna kommunala demokratin i ett senare sammanhang. Ett stort forskningsprogram. »Kommunal indelning — kommunal självstyrelse», finansierat genom anslag från Riksbankens jubileumsfond, pågår för närvarande vid de statsvetenskapliga institutionerna vid rikets universitet. Detta arbete kan väntas ge utredningen ett värdefullt tillskott av information rörande den kommunala demokratins funktionssätt och arbetsformer.

Föreliggande betänkande innehåller därför utredningens överväganden och ställningstaganden till frågan om kompetensfördelningen mellan kommunala och statliga organ.

Det har framgått ovan att länsdemokratiutredningen först måste undersöka

i vilken utsträckning samhällsförvaltningens expansion och förändrade innehåll har medfört sådana nackdelar för möjligheterna att hävda en reell demokratisk kontroll, att en reform är angelägen. Länsdemokratiutredningen måste vidare bedöma i vilken utsträckning en reform i riktning mot vidgat politiskt inflytande över förvaltningen bör föranleda åtgärder med avseende på länsförvaltningen.

Det är emellertid också uppenbart att andra möjligheter att demokratisera länsförvaltningen än ett överförande till landstingen av väsentliga nu statliga uppgifter, framför allt ökat införande av lekmannanämnder, också måste undersökas.

Relevansen och betydelsen av de nackdelar med en omfattande kommunalisering, framför allt med avseende på möjligheterna att hävda statsmakternas centrala målsättningar gentemot regionkommunerna och med avseende på den kommunala verksamhetens ekonomiska villkor, som ofta framförts i den offentliga debatten, måste vidare analyseras innan en sammanfattande bedömning kan göras.

Det för dessa bedömningar nödvändiga recitmaterialet har delvis framlagts i utredningens föregående betänkande. Ett utförligt sakmaterial har också presenterats nyligen av ett flertal offentliga utredningar, bl. a. kommunalrättskommittén, den s. k. departementsutredningen och av verksplaneringsgruppen m. fl. En särskild ställning i detta avseende har länsförvaltningsutredningen, som inträngande belyst den statliga länsförvaltningens arbetsformer, organisation och problem.

I beaktande av att ett omfattande recitmaterial således nyligen publicerats av offentliga utredningar, har länsdemokratiutredningen ansett det onödigt att i detta sammanhang återigen framlägga ett omfattande bakgrundsmaterial. Detta ställningstagande har såtillvida haft betydelse för dispositionen av föreliggande betänkande som länsdemokratiutredningen endast kortfattat rekapitulerat redan presenterat material och i anslutning därtill angett hur materialet har uppfattats och analyserats av utredningen.

KAPITEL 2

Samhällsförvaltningens förändrade förutsättningar

A. Författning och förvaltning

I sitt första betänkande behandlade länsdemokratiutredningen den kommunala självstyrelsens ställning i samhällsarbetet och konstaterade, att den kommunala sektorn utgjorde en integrerad del av en allmän samhällsförvaltning och att växelverkan mellan kommunerna och de suveräna statsmakterna utgjorde en viktig förutsättning för den delegerade samhällsförvaltningens framgång. Där konstaterades vidare, att kompetensfördelningen mellan statliga och kommunala organ till stor del sammanhängde med regeringens och riksdagens möjligheter att hävda centrala målsättningar i samhällsförvaltningen.

Länsdemokratiutredningens ställningstaganden rörande kompetensfördelningen mellan organ för riksstyrelsen och för den kommunala självstyrelsen förutsätter därför en vidare analys av samhällsförvaltningens organisatoriska och administrativa villkor, såväl som en undersökning av möjligheterna att under olika alternativa förutsättningar hävda ett maximalt demokratiskt inflytande över förvaltningen, utan att därför dess effektivitet hotas.

Medan länsdemokratiutredningens uppdrag, vad avser kompetensfördelningen mellan kommunala och statliga organ, i första hand gäller den regionala förvaltningsnivån, förutsätter en bedömning av dessa frågor en analys också av vissa drag i den centrala förvaltningens organisation i ljuset av de nuvarande och framtida kraven på samhällsförvaltningens uppgifter. En sådan analys har i vissa avseenden redan presenterats av 1954 års författningsutredning (SOU 1963: 16 m. fl.). Författningsutredningen uppehöll sig emellertid i första hand vid relationerna mellan den centrala nivåns högsta organ — regering och riksdag — och framför allt den demokratiska och parlamentariska organisationen i anslutning härtill. Länsdemokratiutredningens ställningstaganden är i första hand avhängiga av förhållanden, som rör relationerna mellan politiska organ och förvaltningsorgan, d. v. s. av frågor som inte alls eller endast perifert har berörts av författningsutredningen.

Å andra sidan är det uppenbart att de förhållanden, som betingar den centrala förvaltningens organisation, i stor utsträckning är beroende av

författningsfrågan. Inte minst gäller detta den i internationell jämförelse unika uppdelningen av centralförvaltningen i två skilda nivåer, regering och ämbetsverk, som baseras på 1809 års regeringsform.

Ett av författningsutredningens huvudsyften var att kodifiera de förändringar i de högsta statsorganens relationer till varandra, som sedan 1809 blivit praxis. Särskilt borde parlamentarismen inskrivas i författningen. 1809 års regeringsform utgår som bekant från en motsatsställning mellan konungen eller regeringsmakten å ena sidan, och folkrepresentationen å den andra. En konsekvens av detta balanssystem är konungens rätt att utse ministären. Men författningen innehåller också en annan jämviktsfaktor, nämligen ämbetsverkens självständighet i förhållande till regeringsmakten och riksdagen. Denna har gammal hävd i svensk författningstradition.

Den politiska utvecklingen och parlamentarismens etablerade ställning som den naturliga och riktiga styrelseformen har successivt genom praxis förändrat förutsättningarna för regeringens och riksdagens relationer till varandra. Parlamentarismen innebär en upplösning av den gamla motsatsställningen mellan regering och riksdag. Efter hand har det också skett en förändring av regeringens och förvaltningens relationer till varandra. Då länsdemokratiutredningen tar upp denna sida av den konstitutionella utvecklingen, är det därför i väsentlig utsträckning som en fortsättning på de överväganden, som gjorts av 1954 års författningsutredning.

Detta innebär att länsdemokratiutredningens uppdrag, att överväga arbetsfördelningen mellan kommunala och regionala självstyrelseorgan och organ som representerar riksstyrelsen, motiverar en analys av den offentliga verksamhetens ändrade politiska och administrativa förutsättningar. I den fortsatta framställningen i detta kapitel kommer därför att ges en översiktlig redogörelse först för samhällsförvaltningens förändrade innehåll och utvecklingen mot en alltmer omfattande och genomgripande offentlig verksamhet. Vidare kommer frågan hur dessa förhållanden har påverkat samhällsverksamhetens organisatoriska förutsättningar att diskuteras. Kommunaliseringen av väsentliga delar av den offentliga förvaltningen kommer att behandlas i detta perspektiv.

B. Den offentliga sektorns expansion

Den samhällsorganisation, som bildade utgångspunkten för 1809 års författning, avvek i stor utsträckning från den nuvarande både med avseende på den offentliga sektorns absoluta och relativa storlek och med avseende på den offentliga förvaltningens innehåll och inriktning på olika uppgifter. Denna utveckling och orsakerna till den skall därför i korthet beröras nedan.

Den offentliga sektorns tillväxt sammanhänger med två förhållanden,

nära förknippade med varandra, nämligen dels den politiska och vetenskapliga utveckling, som lett fram till »välfärdsstaten», dels samhällets alltmer komplicerade tekniska och sociala infrastruktur som framtvingat den offentliga sektorns inriktning på produktion i vid mening.

Begreppet välfärdsstat kan inte definieras entydigt, vilket inte heller är nödvändigt i detta sammanhang, men det kan konstateras att politiska mål såsom i fråga om bostadsstandard, sjukvård, allmänbildning, ekonomisk stabilitet, rätt till arbete och vård för de gamla m. m. ingår som väsentliga moment i begreppets innehåll. Välfärdsstatsbegreppets mångtydighet kan illustreras av att såväl de skandinaviska länderna som Västtyskland och USA brukar betecknas med detta epitet.

Grundvalen för välfärdsstaten skapades genom industrialiseringen, som gav ökade materiella resurser och därmed helt nya möjligheter till välståndsutveckling och kraftig höjning av levnadsstandarden för alla folkgrupper.

Internationellt sett torde de olika reformer genom vilka välfärdsstaten byggts upp inte utgå från en enhetlig ideologi. Välfärdsstaten växer alltså fram medan reformerna genomförs utan någon i förväg uppgjord totalskiss över samhället. Detta innebär också att välfärdssamhället inte i något land är helt genomfört, utan arbetet och planeringen pågår kontinuerligt med ständiga förbättringar och reformer. Nya maktgrupper och nya idéer medför justeringar i tidigare institutionella välfärdsarrangemang. I denna process medverkar intresseorganisationerna liksom den kommunala och regionala självstyrelsen.

Karaktäristiskt för vårt land är att såväl staten som kommunerna har ansvaret för utvecklingen av den offentliga sektorns resurser. Både stat och kommun svarar för, skapar och driver välfärdsstatens inrättningar, både stat och kommun svarar för de yttre tekniska betingelserna för industri och handel.

Som tidigare nämnts är ett av välfärdsstatens karaktäristiska drag det ökade statliga engagemanget i det ekonomiska livet. Detta tar sig framför allt uttryck i den ekonomiska politiken. Under efterkrigstiden har denna haft tre centrala målsättningar, nämligen inkomstfördelningen, fördelningen av arbetskraft och kapital på olika produktionsområden samt den samhällsekonomiska balansen.

Samtliga partier har under efterkrigstiden varit överens om målsättningen om full sysselsättning även om det mellan partierna förekommit en viss variation i åsikterna om hur full sysselsättning skulle uppfattas. Den fulla sysselsättningens politik har i Sverige, liksom i andra länder, inte gått att förena med ett stabilt penningvärde. Man har emellertid med olika medel försökt dämpa inflationen framför allt genom finanspolitiska, räntepolitiska och kreditpolitiska åtgärder.

Sedan 1930-talet har åtgärder via statsbudgeten kommit att spela en allt

större roll i den ekonomiska politiken. Den då introducerade anticykliska konjunkturutjämnande budgetpolitiken, enligt vilken driftbudgeten underbalanseras i lågkonjunktur och överbalanseras i högkonjunktur, har varit instrumentet inte endast för att utjämna konjunkturrörelserna utan framför allt för att skapa en full och jämn sysselsättning och påverka inkomstfördelningen.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har utgjort ett viktigt instrument vid förverkligandet av den fulla sysselsättningen. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har i allt större utsträckning inriktats på att öka den geografiska och yrkesmässiga rörligheten, d. v. s. att överföra människor från sysselsättningssvaga orter och branscher till expanderande sådana med arbetskraftsbrist. Denna rörlighet har man sökt främja genom flyttningsbidrag, effektivisering av arbetsförmedlingen, yrkesvägledning samt omskolningsverksamhet. Lokaliseringspolitiken har utgjort ett annat väsentligt led i arbetsmarknadspolitiken framför allt under senare år.

På bostadspolitikens område har staten under efterkrigstiden gjort stora insatser för att förverkliga målsättningen om höjd bostadsstandard för alla folkgrupper. Medlen härför har varit dels förmånliga lån, dels bidrag till barnfamiljer och pensionärer. Såväl kommunerna som staten har i intim samverkan engagerat sig på bostadsområdet.

I samband med jordbrukskrisen på 1930-talet infördes olika regleringar till skydd för det svenska jordbruket. 1947 fastslog riksdagen målsättningen för jordbrukspolitiken, vilken på lång sikt skulle verka för inkomstlikställighet mellan jordbrukare och andra befolkningsgrupper. Denna målsättning skulle förverkligas dels genom yttre och inre rationalisering dels genom importskydd och prisreglering samt statliga subventioner.

De utbildningspolitiska målsättningarna har ställt stora krav på de samhälleliga resurserna såväl vad beträffar lokaler och utrustning som lärarutbildning. Utbildningsexpansionen berör alla undervisningsnivåer från grundskolan till högskolestadierna.

Av största betydelse för formandet av välfärdsstaten har socialpolitiska reformer av olika slag varit. Det skulle föra för långt att i detta sammanhang redogöra för de olika socialpolitiska åtgärderna. Här kan endast nämnas det allmänna försäkringssystemet och barnbidrag m. m., som skapar en ekonomisk grundtrygghet.

Den andra orsaken till den offentliga sektorns expansion är den komplicerade tekniska basorganisation som det moderna industrisamhället kräver för sitt fortbestånd och utveckling. Till denna kan räknas inte bara vägar, flygfält och andra allmänna kommunikationer, utan också sådant som utbildning, delar av arbetsmarknadspolitiken, stöd till forskning och teknisk vidareutveckling. Med industrialiseringen och den ekonomiska utvecklingen har alltså följt en utvidgning av den offentliga sektorn, som var okänd och obehövlig i det förindustriella samhället.

Den tekniska utvecklingen, som medfört behov av allt starkare utbyggnad av denna tekniska basorganisation, har lett till att staten i allt större utsträckning måst ta sig an eller ekonomiskt bidraga till den basteknik, som tidigare kommunerna tillhandahållit. Vägväsendet har förstatligats, statsbidragen till vatten och avlopp har ökat, polisens trafikreglerande verksamhet är numera en statlig uppgift o. s. v. Infrastrukturen medför kostnader av sådan omfattning, och gapet mellan anmälda behov och tillgängliga resurser är så stort, att budgetering och angelägenhetsgradering i hög grad präglar den administrativa verksamheten på detta område. Man behöver endast tänka på det anmälda behovet av höggradig rening av avloppsvatten och vägplanerna.

En bedömning av den relativa betydelsen av de två orsakerna till den offentliga sektorns tillväxt ställer sig självfallet utomordentligt vansklig. Det finns emellertid mycket som talar för att den industriella och tekniska utvecklingen kommer att ställa allt större krav på den tekniska basorganisationens utbyggnad och på ökade offentliga investeringar inom de sektorer av samhällsverksamheten, som traditionellt är offentliga, men som utgör en förutsättning för ekonomisk expansion i allmänhet.

Även en försiktig bedömning talar alltså för att den offentliga sektorn även i framtiden kommer att öka, och att de avvägningsproblem mellan olika behov, som antytts ovan, i framtiden kommer att spela en än större roll och bli än mer angelägna för de offentliga organen.

Som framgår av nedanstående tabell har den offentliga sektorn ianspråktagit en allt större andel av bruttonationalprodukten. Den offentliga sektorns andel var 8 % 1874 och nådde 15 % under första världskriget. Utvecklingen därefter har gått dithän att 1966 närmare 30 % av bruttonationalprodukten ianspråktogs av staten och kommunerna. Inom den offentliga sektorn har kommunerna svarat för den största ökningen såväl vad konsumtion som investeringar beträffar. Detta har medfört att kommunerna från 1955 upptar en större del av den offentliga sektorn än staten. (se tabell 2: 1)

Inom den statliga sektorn utgör försvaret den största delposten med en andel av 30 procent. I den kommunala konsumtionen tar undervisning och sjukvård mer än 65 procent. Vid en jämförelse bakåt i tiden finner man att

*Tabell 2: 1. Den offentliga sektorns andel av bruttonationalprodukten 1874—1966 (procent).**

	1874	1915	1950	1966
Kommunerna	3,2	6,3	9,9	15,7
Staten	4,8	9,0	10,2	14,1
Summa	8,0	15,3	20,1	29,8

* Tabell 2:1—2:3 bygger på nationalräkenskaperna.

Tabell 2: 2. Den offentliga konsumtionens sammansättning 1965 (i miljoner kronor)

Förvaltningsområde	Statlig	Kommunal	Totalt
Undervisning	1 077	3 214	4 291
Hälso- och sjukvård	688	2 841	3 529
Socialvård	533	967	1 500
Rätts- och polisväsen	932	2	934
Försvar	2 005	—	2 005
Förvaltning	727	995	1 722
Övrigt	774	1 088	1 862
Summa	6 736	9 107	15 843

de områden som dominerade på 1870-talet, nämligen rätts- och polisväsen samt allmän förvaltning, numera intar en blygsam roll i den totala offentliga konsumtionen. Den dominerande rollen har i stället övertagits av undervisningsväsendet samt hälso- och sjukvården. Därefter följer väg- och gatuväsendet samt socialvården. Även beträffande tillväxttakten ligger hälso- och sjukvården främst, följt av väg- och gatuväsendet, undervisningsväsendet samt brandväsendet. I övrigt framgår de olika sektorernas omfattning 1965 av tabell 2: 2.

Investeringarna reflekterar de tendenser och de rörelser, som varit förhärskande i det svenska samhället sedan andra världskrigets slut, nämligen den starka urbaniseringen och därav betingat samhällsbyggande samt investeringar i vatten och avlopp, bostäder m. m. De växande barnkullarna medför behov av ökat skolbyggande. Bilismens ökning medför ett omfattande vägbyggande o. s. v. Många av dessa investeringar åvilar kommunerna såsom ansvariga för samhällsbyggandet på lokal nivå. Investeringarnas sammansättning framgår av tabell 2: 3.

Den offentliga sektorns expansion har givetvis medfört ett kraftigt per-

Tabell 2: 3. De offentliga investeringarnas fördelning 1965 (miljoner kronor-1959 års priser)

	Statliga	Kommunala	Totalt
Skolor m. m.	199	1 200	1 399
Sjukhus m. m.	82	766	848
Ålderdomshem m. m.	20	306	326
Försvar	2 599	—	2 599
Förvaltning samt övrigt	382	460	842
Affärsdrivande verk	2 681[1]	—	2 681
Bussar, spårvägslinjer, hamnar, kanaler m. m.	—	333	333
El- och gasverk	—	611	611
Vägar och gator	1 213	934	2 147
Vatten- och avlopp	—	1 197	1 197
Bostäder	—	2 636	2 636
Summa	7 176	8 443	15 619

[1] Inkl. övriga statliga aktiebolag.

sonaltillskott i den offentliga verksamheten. Av de år 1963 600 000 anställda inom den offentliga sektorn, vilket utgör 18 procent av den totala yrkesverksamma befolkningen, arbetar cirka 285 000 för kommunerna och 315 000 i statlig tjänst. Huvuddelen av de anställda finns inom serviceområden såsom sjukvården, undervisningen samt socialvården.

Enligt de beräkningar som gjorts av 1965 års långtidsutredning (SOU 1966: 1) kommer den offentliga konsumtionen och investeringarna framöver att ianspråktaga en än större andel av nationalprodukten än för närvarande. Utredningen räknar med att antalet sysselsatta inom den offentliga sektorn kommer att öka med minst 4 procent årligen.

C. Demokratisk kontroll och administrativ effektivitet

I all samhällsförvaltning finns betydande rättsliga moment. Själva det förhållandet, att rättssäkerheten kräver konsekvens och stabilitet inom ramen för den allmänna rättsordningen, gör att samhällsförvaltningens organisation i vissa stycken förändras ytterligt långsamt och endast med stor eftersläpning anpassas till ändrade administrativa förutsättningar. I synnerhet gäller detta den centrala statsförvaltningen, där kraven på stabilitet är särskilt starkt accentuerade. Den svenska statsförvaltningens särdrag förklaras också av historiska förhållanden, som knappast längre har någon politisk eller administrativ relevans.

Åtskilliga särpräglade förhållanden sammanhänger t. ex. med 1634 års regeringsform, vars bärande linje var övervinnandet av provinsialismen och koncentrationen av statsmakten. Ur de då bildade rikskollegierna härstammar huvuddelen av den nuvarande centrala statsförvaltningen. Endast ett av de inbördes självständiga kollegierna, nämligen kanslikollegium, har behållit sin ställning av stabsorgan för den högsta centrala regeringsmakten. Ur de andra har så småningom utvecklats de centrala ämbetsverken, i princip oberoende av varandra och av departementen.

Annat sammanhänger med motsättningarna mellan konungen och folkrepresentationen i 1809 års författning. Som en av balansfaktorerna mot kungamakten gjordes förvaltningsapparaten till ett förmedlande men självständigt organ. Ämbetsmännen skulle fatta sina beslut »enligt lag och laga förordning» och deras ansvar skulle vara uteslutande straffrättsligt. Å andra sidan skulle regeringens politiska ansvar inte anses omfatta ämbetsmännens åtgärder. Den enskildes rättsliga säkerhet gentemot kungamakten kunde därigenom garanteras och stabiliteten i maktfördelningen mellan de olika statsmakterna tryggas.

Politiskt och administrativt blev denna uppdelning möjlig därför att den offentliga förvaltningen dels var ytterligt begränsad till sin omfattning, dels i huvudsak innebar en judiciell förvaltning av tämligen enhetligt slag.

Denna föreställning om den offentliga förvaltningens arbetsuppgifter har

sedan i stor utsträckning bibehållits trots att utvecklingen i allt högre grad lagt samhällsförvaltningens faktiska tyngdpunkt på aktiv samhällsomdaning, planering och produktion. Förslaget till lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964: 27) berör t. ex. knappast med ett ord den allt större del av förvaltningsarbetet, som har en produktiv snarare än en judiciell karaktär. I själva verket torde detta vara ett uttryck för en allmänt accepterad fiktion, att den svenska statsförvaltningen är en förvaltning i huvudsakligen judiciell mening. Den samhällsorganiserade produktionens administrativa förutsättningar har knappast alls kommit till uttryck i debatten kring den politiska maktens förhållande till förvaltningen.

Relationerna mellan regering och förvaltning har som nyss nämnts, liksom relationerna mellan regering och riksdag, de facto förändrats radikalt sedan tillkomsten av 1809 års författning. Fortfarande kvarstår emellertid, som en rest från en tidigare epok, ämbetsverkens självständiga ställning. Föreställningen att regeringen inte inför riksdagen är ansvarig för samhällsförvaltningens närmare innehåll bibehålles åtminstone i de teoretiska diskussionerna i anslutning till olika organisationsfrågor inom statsförvaltningen.

En kommunalisering av väsentliga nu statliga uppgifter på länsplan skulle till en del kunna tänkas förändra också arbetsfördelningen mellan regering och ämbetsverk. Det har därför betydande intresse för länsdemokratiutredningen att också diskutera de formella och reella relationerna mellan regering och centralförvaltning, framför allt ur synpunkten hur regeringens politiska ansvar förhåller sig till dess möjligheter att styra förvaltningsarbetets inriktning. Med hänsyn till att dessa frågor aldrig givits en mera sammanfattande behandling har det ansetts angeläget att i detta sammanhang ge en någorlunda inträngande beskrivning och analys av hur förvaltningsarbetets förutsättningar har förändrats, när samhällsförvaltningen blivit alltmer omfattande och alltmer inriktad på produktion och planering.

Regeringen och riksdagen förutsätts enligt regeringsformen styra verksamheten inom statsförvaltningen med hjälp av författningar och instruktioner av generell giltighet. Bland de nu använda motiven för denna organisationsform märks framför allt rättssäkerhetsaspekterna. Besvärsinstitutet blir en naturlig konsekvens av systemet liksom remissförfarandet (jfr RF § 47).

Vid den tid, då systemet med självständiga förvaltningsorgan utformades, var, som nämnts, statens uppgifter inskränkta jämfört med nu. I 1800-talets Sverige var de författningar, som reglerade myndigheternas ämbetsutövning, normerande, i den meningen att syftet närmast var att dra upp ramarna för de enskilda medborgarnas aktivitet till ett vitt fält av för samhället godtagbara alternativ. Med få undantag, såsom skifteslagstiftningen och skråtvångets borttagande, utövade samhället inte någon själv-

ständig och aktiv påverkan på utvecklingen eller ingrep i syfte att radikalt ändra samhällsutvecklingen såsom nu genom aktiv konjunkturpolitik, arbetsmarknadspolitik och lokaliseringspolitik. De författningar, genom vilka statsmakterna styrde förvaltningen kunde därför, även med självständiga ämbetsverk och myndigheter, inskränkas till att precisera vilka beteenden hos medborgarna som kunde anses godtagbara respektive icke-godtagbara, samt att ange de åtgärder som myndigheterna ifråga skulle vidtaga i klart definierade fall av avvikelse.

Beslutsprocessen inom områden, som regleras genom sådana normerande författningar, får en objektiv, närmast domstolsliknande karaktär. Myndigheten skall tolka en preciserad författning i relation till en inträffad och konstaterad händelse eller situation och skall vidtaga de preciserade åtgärder som författningen stadgar. Intrycket av domstol förstärks också av förvaltningsförfarandets hårt reglerade former och ämbetsmännens tidigare oavsättlighet och skyddade rättsställning.

Det finns många författningar av denna typ och stora delar av förvaltningen regleras fortfarande i sådana former. Några exempel kan anges: lag om delning av jord å landet (18/6 1926), lag om yrkesskadeförsäkring (14/5 1954). Verksamheten inom vissa delar av den specialreglerade kommunala eller landstingskommunala förvaltningen styrs av statsmakterna på likartat sätt, delar av sjukvårdslagen (SFS 1962: 242) och sjukvårdsstadgan (SFS 1963: 70) har t. ex. en sådan kanaliserande och likriktande effekt.

Liksom när det gäller domstolarna, leder den här angivna typen av politisk styrning till en betydande likformighet i förvaltningen. Endast i undantagsfall kan det inträffa, att en identisk situation leder till olika beslut i två olika instanser. Med hänsyn till de regionala eller länsvis decentraliserade förvaltningsenheterna, kan man utgå från att behandlingen av ett likartat ärende i två län också blir likartad. Detta medför att enskilda genom ett studium av gällande författningar och prejudikatsamlingar med stor säkerhet kan förutsäga myndigheternas beslut. Självfallet innebär det också att statsmakterna genom utformningen av författningens text med betydande precision kan reglera förvaltningens närmare utformning och med utgångspunkt från generella regler i detalj kan påverka avgörandet i konkreta ärenden. Genom besvärsförfarandet och de prejudicerande besluten i högre instans, i allmänhet regeringsrätten, kan styrningen ytterligare finslipas.

Regeringens eller riksdagens möjligheter att påverka statsförvaltningen i denna typ av ärenden är utomordentligt stora. En politiskt accepterad förändring av förvaltningens syften eller medel kan oavkortat överföras i konkreta förvaltningsbeslut. Omfattningen av regeringens politiska ansvar överensstämmer följaktligen väl med dess möjligheter att påverka besluten.

Nackdelen med denna normerande typ av styrning av förvaltningen är uppenbarligen att den knappast ger utrymme för några initiativ inom statsförvaltningen och heller inte någon flexibilitet vad gäller anpassningen till ekonomiskt, tekniskt eller socialt komplicerade och föränderliga förutsättningar. Med hänsyn till samhällsarbetets effektivitet är detta allvarliga nackdelar inom många nya förvaltningsområden. En ny typ av författning — om än inte till formen — har därför vunnit insteg, som mera än tidigare inriktats på att förvaltningsorganen skall ha relativt stor frihet att välja mellan alternativa medel för att nå den av statsmakterna fastlagda allmänna målsättningen. Den energi och kraft med vilken statsmakternas allmänna målsättning fullföljs, blir i hög grad beroende av de verkställande organens intresse.

Denna nya typ av författningar kan illustreras med utgångspunkt från skogsvårdslagen (21/5 1948). I lagens inledande paragraf anges statsmakternas syfte med lagen, nämligen att skogsmark bör utnyttjas så att »tillfredsställande ekonomisk avkastning kan uppnås». Sedan anges i § 4 vilken myndighet som skall ha uppsikt över att lagens intentioner fullföljs, nämligen skogsvårdsstyrelsen i länet. Återstoden av lagen preciserar något närmare vilka typer av situationer som skogsvårdsstyrelsen kan ingripa i. Som exempel kan nämnas paragraferna om avverkning, som utgör ett centralt moment i författningen. I § 6 stadgas att »utvecklingsbar» skog inte får avverkas utan skogsvårdsstyrelsens godkännande, samt att skog skall anses »utvecklingsbar» så länge det under förutsättning av »lämplig skötsel måste anses mera lönande att låta skogen kvarstå än att omedelbart avverka den». Naturvårdslagen (11/12 1964) och flertalet författningar inom de bostads-, arbetsmarknads- och socialpolitiska områdena har likartad karaktär.

Beslutsprocessen inom förvaltningen vid tillämpningen av denna instrumentella typ av författningar blir väsentligt olika den tidigare. I stället för att som vid den normerande styrningen bedöma en konkret, redan inträffad händelse, måste myndigheten upprätta en »prognos» över möjliga utfall av olika möjliga medel och bedöma vilket av dessa som kan väntas ge det bästa resultatet i förhållande till ett mycket allmänt formulerat syfte. Det kan självfallet inte undvikas att denna styrning av förvaltningen, som konstruerats för att ge stor flexibilitet, samtidigt medför att den politiska kontrollen blir svag. Myndighetens beslut kan svårligen förutsägas av den enskilde eller statsmakterna, och verksamheten inom på detta sätt reglerade förvaltningsområden uppvisar också följdriktigt stora regionala variationer. Till denna senare effekt bidrar också förhållandet att besvär över förvaltningsbeslut inom dessa områden i regel skall anföras hos ett centralt ämbetsverk eller Kungl. Maj:t, där den prejudicerande betydelsen är väsentligt inskränkt.

Denna senare typ av instrumentell styrning har, som ovan nämnts, blivit

allt vanligare i och med samhällsförvaltningens expansion och den förändrade synen på det allmännas uppgifter. Den är heller inte inskränkt till statsförvaltningen utan används också för styrningen av den primär- och landstingskommunala förvaltningen inom den specialreglerade sektorn. Som exempel kan nämnas flertalet av socialvårdslagarna, hälsovårdslagarna, byggnadslagen etc.

Statsmakterna har också möjlighet att genom budgetarbetet och medelsanvisningarna styra myndigheternas verksamhet. Men även här har kraven på administrativ effektivitet och flexibilitet reducerat den politiska kontrollen.

Under 1800-talet var det i första hand riksdagen som, genom sin makt över statsregleringen, i detalj föreskrev hur och på vilka villkor regeringen fick disponera av riksdagen anslagna medel. Regeringens rörelsefrihet minskade samtidigt som riksdagens makt över förvaltningen ökade. Som en konsekvens av det parlamentariska systemet är det nu regeringen som i stor utsträckning övertagit riksdagens roll i detta avseende. Således avviker den fastställda budgeten i allmänhet ej i större utsträckning från regeringens statsverksproposition.

Förvaltningsmyndigheterna är underkastade en detaljerad kontroll från kanslihuset, vilken är grundad på anslagsbestämmelserna: »Genom att här lämna tillräckligt detaljerade anvisningar, kan departementet faktiskt komma mycket långt när det gäller att begränsa förvaltningsmyndigheternas självständighet. Det är också att märka att sådana planer och anvisningar, som inte finns intagna i vare sig riksdagsbeslutet eller regleringsbreven, men kan återfinnas i motiven för regeringens propositioner, likväl anses bindande för underlydande förvaltningsorgan.» (Gunnar Heckscher: »Regering och förvaltning», Nordisk administrativt tidskrift 1955: 3—4)

En stark kontroll över anslagen till förvaltningen och deras användning utgör emellertid inte någon garanti för administrativ effektivitet. Under senare år har detta medfört att ett rambudgettänkande börjat vinna insteg även vid bedömningen av förvaltningens organisation. Som bakgrund till de årliga anslagsäskandena skall myndigheterna numera lämna en översikt över den väntade utvecklingen inom aktuella verksamhetsområden. Även myndigheternas planeringsåtgärder skall redovisas. I motiveringarna för den föreslagna anslagsförändringen bör relevanta sakuppgifter lämnas som t. ex. uppgifter om arbetsvolym, varjämte framförda förslag bör angelägenhetsgraderas. Det bör också övervägas om möjligheter finnas att begränsa de delar av verksamheten, som inte längre har samma angelägenhetsgrad som tidigare.

Man kan också konstatera en tendens att statsmakterna genom stora reservationsanslag, t. ex. till arbetsmarknadsstyrelsen, avhänder sig kontrollen över medelsanvändningen på stora områden.

Statsmakterna befinner sig för närvarande i ett dilemma, vars lösning kan få avgörande betydelse för frågan om demokratisk kontroll contra administrativ effektivitet. Å ena sidan har utvecklingen gått mot en ökad detaljkontroll från statsmakternas sida när det gällt anslagstilldelningen till myndigheterna. Å andra sidan har kraven på företagsmässig effektivitet allt mera börjat göra sig gällande inom förvaltningen över huvudtaget. Detta krav står givetvis i ett intimt samband med samhällsutvecklingen i stort, där tonvikten nu börjat ligga på produktiva snarare än förvaltande insatser. Administrativ effektivitet inom dessa senare områden förutsätter betydande mått av ekonomisk rörelsefrihet.

Sedan 1963 har en utredning inom statskontoret — programbudgetutredningen — undersökt möjligheterna att införa för modern statsförvaltning anpassade metoder för den ekonomiskt-administrativa ledningen av statliga myndigheters verksamhet. Enligt Kungl. Maj:ts direktiv till utredningen syftade denna till att försöka öka effektiviteten i statlig verksamhet genom att i tillämpliga delar utnyttja de metoder för kostnadsredovisning och budgetering som under senare år utvecklats och blivit vanliga inom företagen.

I sitt betänkande SOU 1967: 13 sammanfattade utredningen sina synpunkter på programbudgetering inom statlig förvaltning. Anslag borde ges för vissa »program», som skulle ge uttryck för ändamålet med verksamheten, inte som nu för tjänster och omkostnader, som är gemensamma för flera av myndighetens verksamhetsgrenar. Den nuvarande bokföringen vid myndigheterna borde byggas ut för att visa hur kostnaderna fördelar sig på programmen, på organisationernas ansvarsområden och på prestationerna. Ett budgeteringssystem skapas för styrning av myndigheternas verksamhet. Det skulle innebära bl. a. att för varje ansvarsområde inom myndigheten skall ske en planering av de arbetsuppgifter, som skall utföras och en beräkning av kostnaderna för programmen. Budgeteringen skulle alltså byggas upp från lägsta nivå inom myndigheten.

Sammanfattningsvis kan sägas, att programbudgeteringen är avsedd att främja effektiviteten i statlig verksamhet, dels genom att den sätter ett instrument för styrning av verksamheten i verksledningens händer och dels genom att den möjliggör en bedömning av myndigheternas prestationer och resultat i förhållande till de resurser som tas i anspråk. Detta innebär att statsorganens rörelsefrihet ökar i vissa avseenden. De får ett anslag för ett visst ändamål och kan sedan själva avgöra fördelningen på personal och material. Myndigheterna får således möjlighet att själva välja medlen för att uppnå ett visst mål.

D. Förvaltningens politiska roll

Ovan konstaterades att regeringen enligt regeringsformen inte har rätt att påverka myndigheternas avgörande av ett enskilt ärende. Myndigheterna skall pröva ärendet efter dess förutsättningar och enligt lag och laga förordning. Ämbetsmännens ansvar är straffrättsligt och regeringens politiska ansvar anses å andra sidan inte omfatta förvaltningsbeslut. Denna princip har kommit till klart uttryck i RF § 90, där det anges att inte heller riksdagen får behandla enskilda förvaltningsärenden.

Förvaltningsmyndigheterna har i olika sammanhang slagit vakt om denna självständiga ställning. Med hänvisning till att det »faktiska beslutet bör fattas där det formella ansvaret ligger», har man avvisat inblandning från departementen eller regeringen. Olika faktorer har emellertid trots detta tenderat att upplösa ämbetsverkens självständighet och sudda ut gränserna mellan departement och i varje fall vissa ämbetsverk.

I samhällsdebatten har man under det senaste årtiondet vid flera tillfällen pekat på minskade motsättningar mellan de demokratiska partierna i alla västerländska stater. Man har konstaterat att de flesta politiska riktningar blivit relativt eniga om de politiska målen, motsättningarna sägs vara av teknisk natur, sammanhängande med förverkligandet av dessa mål. De stora partiskiljande reformkraven har så småningom assimilerats av alla partier och ingått bland de aktuella frågornas förutsättningar.

Även om denna beskrivning förefaller alltför idyllisk, kan man konstatera att, som en följd av den fortgående standardstegringen, motsättningarna mellan olika befolkningsgrupper och samhällsklasser har blivit mindre dramatiska. I konsekvens därmed har också många tidigare stora politiska stridsfrågor upptagits och accepterats av alla partier och motsättningarna mellan de olika partiprogrammen har därigenom utjämnats.

Som en följd av denna utveckling har de politiska valprogrammen, i den mån sådana numera utges, fått en annorlunda karaktär och ett väsentligt annat innehåll. De stora, »okomplicerade» samhällsreformerna, med deras påtagliga och konkreta effekt på den enskilde väljarens situation, har med få undantag, såsom ATP-reformen, förlorat i aktualitet och spelar inte längre samma stora roll i det politiska arbetet. Även om de grundläggande partiskiljande värderingarna har kvar sin livskraft, gör samhällslivets tilltagande komplexitet det svårt eller omöjligt att annat än i enstaka fall konkretisera deras innehåll. I stället för att som tidigare framlägga ett uttömmande reformförslag, måste partierna inskränka sig till en exemplifiering av vad partiets grundläggande samhällssyn kan väntas medföra vid ett regeringsmandat. Det politiska förtroendet innebär på detta sätt i allt högre grad en fullmakt att prägla hela samhällsarbetet i enlighet med en grundläggande värdering och mindre ett mandat att genomföra vissa konkreta omgestaltningar av samhällsstrukturen.

Denna förändring i de demokratiska ideologiernas uttrycksformer och funktioner medför att folkstyrets effektivitet nu mera än tidigare blir direkt avhängig av möjligheterna för det politiska valda organet att prägla förvaltningsapparaten med sin grundsyn. För att kunna fylla sin huvudfunktion, att utgöra samhällsgestaltningens drivkraft, måste de folkvalda organen kunna skapa vilja till förändring i ett administrativt system, som i sig tenderar mot stabilitet och konservatism.

Genom partiväsendets så småningom allt starkare ställning har begreppet »regeringens politiska ansvar» sedan början av 1900-talet glidit över mot att betyda i första hand inte ett ansvar inför riksdagen och dess konstitutionsutskott, vilket lagstiftarna förutsatt, utan ett ansvar inför väljaren i allmänna val. Detta har i sin tur inneburit att förvaltningsmakt och regeringsmakt har identifierats med varandra, såväl i riksdagsdebatterna som i valrörelserna. Förvaltningen uppfattas inte längre som ett förmedlande organ mellan Kungl. Maj:t och folket, utan som ett instrument för att förverkliga folkstyrets intentioner, som de uttrycks genom partiställningen i riksdagen.

Regeringens politiska förtroende hos väljarna har på grund av dessa förhållanden i ökande omfattning kommit att bli beroende av den expanderande samhällsförvaltningens effektivitet och förmåga att fullfölja intentionerna. Detta har naturligtvis också satt sina spår i riksdagsdebatterna och i den allmänna politiska debatten. I riksdagsarbetet innebär detta, att den ovan nämnda RF § 90 observeras endast så tillvida som den debatterade aktuella frågan ges formen av principfråga genom en lös anknytning till den enskilda åtgärdens eventuella prejudicerande effekt. Förvaltningsarbetets detaljer, t. ex. arbetsmarknads- och bostadsbyggnadsfrågor, är tämligen ofta föremål för debatt i riksdagen. I debatten i anslutning till bostadsbyggnadsvolymens fastställande för budgetåret 1965/66 diskuterades t. ex. i detalj de statliga lånemedlens fördelning på län och kommuner, d. v. s. frågor som sorterar under bostadsstyrelsen. Beslut av radioledningen, statens läroboksnämnd och arbetsmarknadsverket diskuteras ofta i riksdagen. I valrörelserna innebär identifieringen av regeringen med förvaltningen, att regeringens försvar och oppositionens attacker ofta gäller förvaltningsfrågor. Bostadsbyggandets planering och effektivitet var t. ex. en stor fråga i 1966 års valrörelse. Avtalsverkets och regeringens relationer inför lärarkonflikten 1966 är ett annat aktuellt exempel.

E. Centrala planeringsbehov

Förutsättningarna för den offentliga sektorns organisation har också förändrats genom den stora roll som planerings- och samordningsbehoven kommit att spela. Detta i sin tur sammanhänger med flera olika tendenser i samhällslivet, men kanske framför allt med den offentliga sektorns expan-

sion, sådan denna tecknades i avsnitt B i detta kapitel. De tekniska och ekonomiska förutsättningarna för produktionen — samhällelig såväl som enskild — som framtvingat allt större enheter har emellertid också haft avgörande betydelse för denna utveckling. Besluten får därigenom så stora konsekvenser, ekonomiskt, socialt och på arbetsmarknaden, att en helhetsbild och koordinering mellan olika sektorer är nödvändig.

De förhållanden som framtvingat en planering, som omfattar stora delar av samhällslivet, kan även i fortsättningen väntas utgöra starka incitament för planering. Vinsterna av långsiktig koordinering av samhällsaktiviteterna kan väntas öka, samtidigt som konsekvenserna av en utebliven eller misslyckad planering sannolikt kommer att bli allt allvarligare.

Planeringsbehoven är i och för sig märkbara på alla administrativa nivåer inom samhällsförvaltningen: stat, län och kommun. Självfallet kommer emellertid planeringen att få olika karaktär. Den centrala planeringen, till vilken intresset här i första hand knyts, karaktäriseras framför allt av den stora roll som fördelningsproblemen mellan olika sektorer och regioner spelar och av den dominerande betydelse, som den ekonomiska långtidsplaneringen har.

Eftersom en omfattande central planering nödvändiggör ändrade beslutsformer och samtidigt möjliggör en ökad decentralisering av verkställigheten, har planeringsfrågorna väsentligt intresse i detta sammanhang. Det kan också tilläggas, att kravet på en bättre överensstämmelse mellan statsmakternas centrala målsättningar och förvaltningsarbetet i statliga och kommunala myndigheter i sig utgör incitament till långsiktig planering

Den statliga planeringen beskrevs ingående i verksplaneringsgruppens promemoria av den 19.10.1964 (stencil). Ur denna kan citeras:

»Den i statens regi bedrivna långtidsplaneringen antar självfallet skiftande form och omfattning allteftersom den vänder sig till samhällets olika sektorer. Utslagsgivande i dessa hänseenden är primärt omfattningen av statens ansvar och möjligheter till påverkan. I förhållande till de enskilda grenarna av den svenska ekonomin får de offentliga insatserna främst karaktären av initiativ och medhjälp till upprättandet av översiktliga och avstämda perspektiv. Detaljplaneringen faller i allt väsentligt på kommunernas, företagens m. fl. eget ansvar. Det statliga inflytandet över och ansvaret för planeringen är väsentligt större där staten genom subventioner engagerat sig i en närings produktion; till denna kategori kan jordbruket och bostadsbyggandet hänföras.»

Arbetsgruppen framhöll vidare att man haft

»särskild anledning att beakta den statliga planeringsintensiteten i förhållande till de produktionsgrenar för vilka primärkommunerna eller landstingen är huvudmän. Ett flertal ämbetsverk och myndigheter har sin verksamhet huvudsakligen förlagd till dylika områden såsom bl. a. skolöverstyrelsen, socialstyrelsen och medicinalstyrelsen. Finansieringsförhållandena kan anses vara tongivande för avvägningen av de statliga planeringsinsatserna i berörda sektorer. I de fall där staten helt eller till övervägande del svarar för kostnaderna, t. ex. grundskolan, har produktionsansvaret utöver de kommunala myndigheternas arbetsområde bibe-

hållits, även om den löpande driften decentraliserats. Kraven på statlig planering måste följaktligen ställas lika högt som ifråga om produktionen helt i egen regi. Även när det gäller till största delen kommunalt finansierade verksamhetsgrenar framstår dock en statlig insats som nödvändig, med hänsyn bl. a. till kraven på säker, långsiktig och avstämd behovsbedömning och på likformighet inom riket ifråga om t. ex. hälsovårdens och åldringsvårdens standard. Statlig planeringsaktivitet kan också påkallas då produktionsproblem skär igenom och går utöver de kommunala myndigheternas arbetsområde, såsom t. ex. ifråga om vattenförsörjningen, vägnätet och markpolitiken. — — — Vad beträffar innehållet skall endast nämnas att en utökad vägledande statlig planering i form av teknisk service — — — innefattande prognosverksamhet och bedömningar av produktionsförutsättningar och eventuellt rekommendationer — synes vara väl förenlig med den kommunala självstyrelsen. Det måste betraktas som mycket angeläget att ämbetsverks och myndigheters planeringsresurser anpassas till behovet av dylik central, översiktlig vägledning. — — —

När det gäller de varor och tjänster för vilka staten åtagit sig att direkt svara för produktionen måste särskilt stora krav ställas på ingående och effektiv planering. Hit hör bl. a. allmänna förvaltningstjänster, affärsverkens tjänster, vägväsendet samt en stor del av kraft- och malmproduktionen. Produktionsansvaret innebär att departement, ämbetsverk, länsstyrelser och andra statliga organ måste uppfatta sig som företag vilka har att inrikta sin verksamhet efter långsiktiga överväganden. — — —

Kravet på en insiktsfull, långsiktig och flexibel planering kan sägas vara särskilt utpräglad inom den statliga sektorn, som ju till stor del är undandragen konkurrens från andra producenter. Riskerna för felaktig fördelning av resurserna, uppkomst av brister och köer etc. torde med bestämdhet få anses större ju lägre planeringsaktiviteten är inom den statliga sektorn. Bristande klarhet om statens avsikter på skilda områden framstår därtill som ett osäkerhetsmoment i enskilda företags, kommuners m. fl. planering.»

Arbetsgruppen konkluderar att en förstärkning av statens resurser för långtidsplanering kan betraktas »uteslutande som ett effektivitetsintresse i företagsmässig mening».

De former i vilka den centrala statliga planeringen bedrivs har väsentligt intresse för länsdemokratiutredningens ställningstagande, därför att de reflekterar regeringens möjligheter att styra aktiviteten hos statliga myndigheter, kommuner och enskilda. Det har därför ansetts motiverat att i detta sammanhang ge en relativt detaljerad beskrivning av den centrala planeringens organisation och funktioner.

För att underlätta framställningen på denna punkt har den centrala planeringen delats i två grupper, nämligen dels den ekonomiska nivåplaneringen, dels sektorsplaneringen. I realiteten har emellertid dessa två planeringsformer ett nära samband med varandra. Det är rimligt att påstå att den ekonomiska planeringen fungerar som samordnare för sektorsplaneringen. Indelningen är emellertid trots detta motiverad genom den olika organisation i vilken dessa två planeringsverksamheter bedrivs, och framför allt på grund av deras tämligen olikartade anknytning till det centrala regeringsarbetet och till den verkställande nivån. I jämförelse med näringslivets vill-

kor kan den centrala ekonomiska planeringen i många avseenden liknas vid koncernplanering, medan sektorsplaneringen i första hand motsvarar de enskilda företagens eller företagsgruppernas produktionsplanering.

Den ekonomiska planeringen

Den centrala ekonomiska planeringen tjänar i första hand syftet att direkt och på längre sikt sätta de olika delarna av samhällsverksamheten i relation till varandra och möjliggöra sådana avvägningar, som är nödvändiga för ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser i enlighet med förhärskande politiska värderingar. Två olika stadier kan urskiljas, nämligen långtidsutredningarna och långtidsbudgetarna. Den följande framställningen bygger i stor utsträckning på redogörelser hämtade från kompletteringspropositionerna 1963—1965.

De första organiserade långsiktiga bedömningarna av den svenska ekonomins utvecklingsproblem företogs i samband med att man i anslutning till Marshall-planen utarbetade ett långtidsprogram för den svenska ekonomin. Detta arbete inleddes 1948. Mera omfattande studier har sedan företagits med femårsintervall under perioden 1950—1965.

Långtidsutredningarnas uppgift har i första hand varit att sammanställa planer och prognoser för skilda sektorer av ekonomin, och att med dessa som utgångspunkt ge en sammanfattande analys och bedömning. Huvudsyftet är med andra ord en översiktlig kartläggning av utvecklingsperspektiven inom ekonomin. Med hjälp av en avstämning av de olika prognoserna har man prövat deras inbördes förenlighet. Man har diskuterat de problem och kritiska moment, som kunna inställa sig i framtiden.

Direkt har utredningarna tjänat syftet att ge en bakgrund för en offentlig diskussion och vägledning för statsmakternas, kommunernas och företagens handlande. Man har däremot inte syftat till någon plan som, sedan den underställts statsmakternas prövning, skulle kunna ge ovillkorliga riktlinjer för det framtida handlandet. Inte desto mindre har vissa av långtidsutredningarnas rekommendationer uppenbart haft stor betydelse för den faktiska politiken under planeringsperioden.

Långtidsutredningarna utgår från förutsättningarna att det centrala målet är att nå snabbast möjliga tillväxttakt i ekonomin. Samtidigt finns dock begränsningarna att vissa generella mål, full sysselsättning, stabilt penningvärde etc., måste uppfyllas. Långtidsutredningarnas centrala avvägningsproblem är att dessa mål inte alltid är förenliga med varandra.

De första långtidsutredningarna utarbetades av speciellt tillsatta statliga kommittéer med karaktär av expertgrupper. Inom de sekretariat, som bildades för varje kommitté, gjordes de statistiska sammanställningar, den materialsamling och bearbetning som varje kommitté ansåg sig behöva. Till stor del utnyttjade man emellertid sammanställningar och undersökningar avseende olika delsektorer utarbetade inom dessa.

1959 års långtidsutredning (SOU 1962: 10) påtalade bristerna i denna arbetsorganisation. Den diskontinuitet i utredningsarbetet som följt av att nya kommittéer och nya sekretariat tillsatts för varje femårsutredning hade inte varit lycklig ur effektivitetssynpunkt och hade försvårat ett snabbt färdigställande. Med hänsyn till att planer och bedömningar föråldras relativt snabbt, allteftersom de anpassas till nya erfarenheter och ändrade förutsättningar, borde någon form av rullande framtidsbedömning te sig mera ändamålsenlig.

Delvis under intryck av denna kritik omorganiserades arbetet med långtidsutredningarna successivt under åren 1963 och 1964. Ett ekonomiskt planeringsråd tillkallades 1962 med uppgift att följa den löpande utvecklingen och diskutera de problem, som möter när det gäller att bevara och öka framstegstakten i ekonomin. Det ekonomiska planeringsrådet är alltså ett organ för samråd mellan regeringen, näringslivet, arbetsmarknadsorganisationerna och den samhällsekonomiska forskningen i frågor som rör den svenska ekonomins utveckling på längre sikt. Det utredningsarbete, som utgör grundvalen för planeringsrådets överläggningar, avses tillkomma genom ett brett upplagt samarbete mellan offentliga myndigheter, näringslivet och den ekonomiska forskningen. Ledningen av utredningsarbetet, liksom uppgiften att planera och samordna undersökningarna inom olika organ, har ålagts finansdepartementets ekonomiska avdelning, som samtidigt fått förstärkta resurser. Genom den ovan skisserade organisationen har den ekonomiska långtidsplaneringen »departementaliserats» och institutionaliserats, samtidigt som självfallet det ekonomiska utredningsarbetet effektiviserats och dess värde som underlag för regeringsbesluten ökats.

På grund av den statliga sektorns tillväxt och ökande betydelse för samhällsekonomin framstod det i slutet på 1950-talet som alltmer angeläget, att vid sidan av den årliga statsbudgeten redovisa de finansiella konsekvenserna på längre sikt av statsmakternas redan gjorda åtaganden. Önskemålet var bl. a. att genom en sådan mera långsiktig statsfinansiell redovisning skapa bättre förutsättningar för en rationell prövning av frågor av större ekonomisk räckvidd. Långtidsbudgetar publiceras sedan 1960 varje år som bilaga till kompletteringspropositionen.

Uppläggningen av de hittills utarbetade långtidsbudgetarna har skiftat något. Den första utgjorde i princip endast en summering av planer och reformförslag som inhämtats från de statliga myndigheterna. Någon bedömning av planerna eller prioritering av reformerna gjordes således inte. Redovisningen skedde efter samma indelningsgrunder, som i den årliga budgeten, d. v. s. i huvudtitlar och anslagsgrupper. De fyra följande långtidsbudgetarna utarbetades enligt ett system som innebar, att vissa större anslag eller anslagsgrupper redovisades utan hänsynstagande till nya åtaganden, medan för övriga anslag framräknades ett »reformutrymme». De särredovisade utgiftsposterna — tillsammantagna svarade dessa för om-

kring två tredjedelar av de totala statsutgifterna — var i huvudsak sådana, där utgiftsutvecklingen styrdes av redan fattade, till sina ekonomiska konsekvenser preciserade beslut. Övriga statsutgifter blev föremål för en överslagsmässig budgetgranskning. Härvid medräknades utgifter för sådana smärre reformer som låg i linje med av statsmakterna tidigare angiven ambitionsnivå inom resp. verksamhetsområde. Vidare kunde ett ytterligare reformutrymme erhållas i det fall den beräknade totala stegringstakten understeg den trendmässiga ökningen. Med trendmässig avsågs härvid utgiftsutvecklingen under den gångna femårsperioden framräknad i fasta priser.

I den långtidsbudget som redovisades i 1965 års kompletteringsproposition användes en ny metod som innebar att endast de resursanspråk medräknades som erfordrades för att uppfylla gällande målsättningar.

En långtidsbedömning kan stanna vid en prognos, men den kan också föras vidare till ett program eller en plan. En prognos söker förutsäga framtida händelser, d. v. s. den faktiska utvecklingen inom ett område. Ett långtidsprogram är närmast en redogörelse för en från vissa synpunkter önskvärd utveckling. Som grund för ett långtidsprogram torde i regel böra förutsättas beslut utifrån en klart utformad politisk målsättning. En långtidsplan slutligen förutsätter utöver långtidsprogrammet att de medel — ekonomiska eller andra — redovisas, som erfordras för att programmet skall kunna realiseras.

Den statliga långtidsbudgeten är närmast att hänföra till typen långtidsplan. Den är dock ingen fullständig plan eftersom den endast redovisar konsekvenserna av redan fattade beslut och endast mycket summariskt diskuterar vilka medel som behövs för att realisera dessa. I långtidsbudgeten görs inga försök att förutsäga, vilka nya politiska beslut, som kan komma att fattas under den behandlade perioden.

Syftet med långtidsbudgeten är att ange omfattningen av de finansiella och personella resurser, som erfordras för att statsmakternas uppställda målsättningar skall kunna uppfyllas och gjorda åtaganden infrias. Mot bakgrund av den allmänna resurstillgången diskuteras vidare möjligheterna att realisera dessa målsättningar och åtaganden.

Långtidsbudgeten är ett planeringsinstrument i den meningen att den syftar till att skapa en bättre grundval för statsmakternas handlande under det kommande året. Det kan förutsättas att nya beslut med verkningar fram i tiden kommer att fattas på en rad områden och att dessa beslut påverkar de redovisade långtidsbedömningarna. Långtidsbudgeten är därför ingen slutlig plan. Den revideras årligen och ingår härigenom automatiskt i en rullande planering för den statliga sektorns utveckling.

Ett annat syfte med långtidsbudgeten är att den skall ingå som ett led i det intensifierade planeringsarbete, som sker inom statsverksamheten på olika områden och på olika nivåer.

Sektorsplanering

Huvuddelen av den centrala statliga planeringen sker för olika sektorer av förvaltningen och enskilda myndigheter var för sig. Sektorsplaneringen är mycket heterogen till sitt innehåll, omfattning och metoder. Ur innehållslig synpunkt kan emellertid två poler urskiljas, nämligen dels den renodlade produktions- eller verksamhetsplaneringen, dels målsättningsplaneringen.

Med produktionsplanering menas då den planering, som behövs för att de olika förvaltningsorganen på ett tillfredsställande sätt skall kunna handlägga de uppgifter de är ålagda. Målsättningen betraktas emellertid inte alltid som ovillkorligen given. Myndigheterna förutsätts i sin interna långtidsplanering också behandla eventuella förväntade nya behov och nya krav på verksamheten. Prognostiska element spelar självfallet en stor roll i sådan verksamhetsplanering. Förväntad utveckling av befolkning, sysselsättning och sociala behov har betydelse.

Medan större delen av verksamhetsplaneringen sker i anslutning till långtidsbudgeteringen i ämbetsverken, är det nödvändigt även för departementen att bedriva en sådan planering. Särskilt understrykes detta av att ämbetsverkens kompetensområde inte alltid är så avgränsat, att planeringen kan ske oberoende av verksamheten hos andra myndigheter. Behovet av »koncernplanering» inom departementen har därför kommit att spela en större roll under senare år och givit upphov till en eller flera arbetsgrupper för formell eller informell samordning i de flesta departement.

Målsättningsplanering — d. v. s. den planering som drar upp eller föreslår målsättningen för avgränsade verksamhetsområden — har traditionellt skett i parlamentariska kommittéer, med mer eller mindre starka inslag av experter och andra representanter för förvaltningen. Under senare år kan noteras att även mycket utpräglade målsättningskommittéer, t. ex. bostadsbyggnadsutredningen (SOU 1965: 32), till övervägande delen bestått av ämbetsmän eller tjänstemän från departementen, förutom representanter för berörda intresseorganisationer.

Det har funnits en tendens att offentliga utredningar, som tillsatts för att föreslå en utvecklingsplan för ett visst område, i alltför hög grad har bortsett från det samhällsekonomiskt möjliga. Några nyligen tillsatta kommittéer har därför i direktiven fått en ram angiven inom vilken den föreslagna utbyggnaden får ske, t. ex. vägplaneutredningen.

Sambandet mellan den ekonomiska planeringen och sektorsplaneringen

Konsistens mellan de styrande ekonomiska »nivåplanerna» och sektorsplaneringen säkerställs genom att långtidsbudgetens grundval utgörs av uppgifter, som inhämtats från myndigheterna. I direktiven, som utfärdas inför utarbetandet av långtidsbudgetarna, anges de ekonomiska förutsätt-

ningar, som skall tillämpas. Myndigheterna uppmanas att i sina redovisningar av den förutsedda anslagsutvecklingen ange de grundläggande faktorer, som styr behovsutvecklingen. Vidare skall utgiftsplanerna granskas kritiskt med avseende på deras angelägenhetsgrad och möjligheterna att genomföra dem med hänsyn till personaltillgång, lokalsituation m. m. Slutligen skall myndigheten också redovisa huruvida de framförda förslagen kan beräknas medföra att de köproblem, som finns, kommer att kvarstå, förvärras eller elimineras under prognosperioden.

I långtidsbudgeten sammanfattas sedan konsekvenserna av de olika äskandena och en angelägenhetsgradering sker inom ramen för utarbetandet av statsverkspropositionen. Nya standardkrav, alltså en reviderad målsättningsplanering, kan sedan bedömas mot den samlade bakgrunden av dittills gjorda åtaganden.

Det ligger i själva den centrala planeringens natur att denna måste handläggas i ett överordnat organ och att en planering inom olika delsektorer i huvudsak blir en verksamhetsplanering av underordnad roll. De centrala nationella planeringsbehoven har sålunda förändrat förutsättningarna för den traditionella kompetensfördelningen mellan statsdepartementen och de centrala ämbetsverken. Planeringsfrågorna har därför väsentlig betydelse för arbetsfördelningen inom den centrala förvaltningen och därmed också för länsdemokratiutredningens överväganden.

F. Samhällsförvaltningens förutsättningar 1809 och 1968

I avsnitt A i detta kapitel konstaterades, att regeringen och riksdagen enligt regeringsformen inte har rätt att påverka myndigheternas handläggning av enskilda ärenden. Myndigheten skall pröva ärendet efter dess förutsättningar samt enligt lag och laga förordning.

Ämbetsmännens ansvar är straffrättsligt och regeringens politiska ansvar i riksdagen anses i princip inte omfatta de enskilda förvaltningsbesluten. Denna princip har fått ett klart uttryck i RF § 90, där det anges att riksdagen inte får behandla frågor rörande domarmaktens beslut, enskilda medborgares och korporationers förhållanden eller verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning.

I avsnitt C i detta kapitel konstaterades vidare, att detta unika system, med en från regeringsmakten självständig förvaltning, utgjorde en av konsekvenserna av den dåtida uppfattningen, att regeringsmakt och folkmakt stod i en motsatsställning till varandra, och vidare att systemet som sådant blev administrativt möjligt och ur demokratisk synpunkt godtagbart, därför att civilförvaltningens ambitionsnivå då var utomordentligt begränsad och huvudsakligen inskränkt till administrativ rättskipning.

Samhällsförvaltningens expansion och allt starkare inriktning på offent-

lig produktion och planering, sådan denna utveckling skildrats i avsnitt C, har emellertid tenderat att skapa en motsatsställning mellan kraven på politisk kontroll och kraven på administrativ effektivitet. Det påvisades hur statsmakterna sett sig föranledda att av effektivitetsskäl minska förvaltningens beroende av författningarna. I huvudsak hade detta skett genom att författningstexterna formulerats mycket allmänt. Myndigheterna hade därigenom givits stor frihet att välja mellan alternativa åtgärder eller medel för att nå ett visst allmänt formulerat syfte. En eventuell introduktion av programbudgetering skulle också komma att försvaga styrningen genom budgeten.

I avsnitt D i detta kapitel diskuterades hur den expanderande samhällsverksamheten, i förening med ändrade politiska förhållanden i övrigt, påverkat förvaltningens organisatoriska förutsättningar. Genom partiväsendets starka ställning, liksom genom en betydande värdegemenskap inom ramen för det demokratiska systemet, hade regeringsansvaret mindre blivit ett ansvar gentemot riksdagen än gentemot väljarna i allmänna val. Den politiska utvecklingen hade inneburit att förvaltningsarbetets detaljer fått större politisk signifikans under senare år. Debatten under de senare valrörelserna hade i stor utsträckning kommit att kretsa kring frågor, som strängt taget enligt 1809 års författning ligger utanför regeringens kompetens.

Slutligen visades i kap. E hur samhällsförvaltningens stigande ekonomiska betydelse och en stegrad ambitionsnivå vad gäller samhällsarbetets totala effektivitet givit ökad betydelse åt samordningsbehoven mellan olika förvaltningsområden inom den offentliga sektorn. Denna samordning hade endast kunnat tillgodoses inom ramen för det centrala regeringsarbetet.

Den hittills gjorda analysen har alltså påvisat en ständigt stegrad konflikt mellan den typ av förvaltning som anges i 1809 års författning och de krav på samhällsförvaltningens organisation som den offentliga förvaltningens effektivitet och den nuvarande politiska strukturen ställer. Att detta har inneburit stora svårigheter för statsmakterna förefaller självklart, och en tendens till djupgående reorganisation av samhällsförvaltningen är också uppenbar. Förvaltningens förändrade förutsättningar har därför aktualiserat flera betydelsefulla avvikelser från den föreställning om den offentliga förvaltningens organisation, som uttrycks i 1809 års författning. Det tycks därvid i första hand ha varit tre grundkrav, som statsmakterna försökt få tillgodosedda utan alltför stark konflikt med författningens bokstav, nämligen:

1) Kravet att regeringens kontroll och styrningsmöjligheter skall motsvara dess politiska ansvar i riksdagen och inför väljarna.

2) Kravet på delegering av politisk kontroll och politiskt ansvar till andra nivåer, inom sådana verksamhetsområden och förvaltningsenheter, som regeringen trots ökad planering inte kan styra i detalj.

3) Kravet på ökad vitalitet, initiativförmåga och samordning inom hela förvaltningen, motsvarande de villkor, som samhällsfunktionernas mera produktiva inriktning nu ställer.

Fyra olika möjligheter har hittills utnyttjats i större omfattning för att tillgodose dessa krav, nämligen departementaliseringen (indragningen till regeringen av planering och verkställighet), införandet i ämbetsverken av lekmannastyrelser utsedda av regeringen eller andra politiska organ, bildandet av statliga företag eller affärsdrivande verk med särskilda och i regel intimare relationer till vederbörande departement samt slutligen kommunaliseringen. Två av dessa metoder har endast indirekt intresse för länsdemokratiutredningens överväganden, nämligen departementaliseringen och den statliga affärsverksamheten. Departementaliseringen har emellertid ett visst samband med kommunaliseringen. Den skall kortfattat behandlas i detta kapitel.

Departementaliseringen

En mera rationell arbetsfördelning mellan departement och ämbetsverk har i och för sig varit aktuell i varje fall ända sedan 1900-talets början. Ministären Arvid Lindman — vars ledare hade praktiska erfarenheter från affärslivet — fann förvaltningens effektivitet icke helt tillfredsställande. År 1908 tillsattes en kommitté med uppgift att föreslå åtgärder avsedda att råda bot på de otympligheter som låg i regeringens beroende av ämbetsverken. Utredningen, som kallade sig departementalkommitterade, publicerade 1913 ett betänkande, vari man sammanfattningsvis konstaterade:

1. Erforderlig fackkunskap vid regeringsärendenas behandling i statsdepartementen och särskilt vid deras föredragning i statsrådsberedningen saknas i allmänhet.

2. Dubbelarbete med avseende på regeringsärendenas handläggning äger rum genom dessas behandling både i statsdepartement och i centrala verk, vilket dubbelarbete frånsett ökade förvaltningskostnader, vållar förseningar och tidsutdräkt vid ärendenas beredning och avgörande.

3. De centrala ämbetsverken intar i förhållande till departementscheferna en så fristående ställning, att en enhetlig och planmässig ledning av statsförvaltningen försvåras.

4. Samarbete mellan flera verk och myndigheter, som har att taga befattning med regeringsärendens handläggning, är inte genomfört i erforderlig mån och i lämpliga former.

Det är tydligt, att kommittén hade sympatier för en ministerstyrelse av den typ, som utbildats i andra konstitutionella stater i Europa. Utredningen ansåg sig dock av politiska skäl inte kunna förorda en omdaning av centralförvaltningen efter ministerstyrelsens mönster. Tiden var inte mogen härför. »Det må vara framtiden förbehållet att, när omständigheterna föranleda därtill, beträda ministerstyrelsens väg», konstaterade kommittén.

Kommittén föreslog i stället kompromissen att de centrala verken — med vissa undantag — skulle förenas med de statsdepartement, till vilka de hörde, och organiseras som beståndsdelar av dessa departement. Vissa verk — som statskontoret och kammarrätten — liksom en del specialmyndigheter skulle dock alltjämt stå utanför. De senare skulle i fortsättningen benämnas icke verk utan anstalter, t. ex. riksförsäkringsanstalten. De i departementen inflyttade verken skulle visserligen behålla sin självständighet, men de kommitterade ville öka departementschefernas inflytande bl. a. genom återupplivande av rätten för departementschefen att bevista ämbetsverkens styrelsesammanträden. Vidare skulle verken införlivas med departementen som departementsavdelningar och departementskontor, dock med bibehållandet av chefernas gamla titlar generaldirektörer, överdirektörer, o. s. v.

Men även på ett annat sätt skulle den gamla verksförvaltningen effektiviseras. I sirliga vändningar kritiserade kommittén verkens konservatism:

»Det ligger nära till hands, i synnerhet för de centrala ämbetsverken, vilka äro undandragna direkt förbindelse med det praktiska livet, att låta de uppfattningar och åskådningar, som en gång gjort sig gällande inom verken och där vunnit häfd, allt framgent blifva rådande. I den mån enhällighet och följdriktighet mellan förvaltningsåtgärderna härigenom bevaras och en god tradition inom verken upprätthålles, är naturligen däremot intet att invända. Men kontinuiteten och traditionen i förvaltningen kunna lätteligen, om förvaltningen icke sättes i tillfälle att mottaga inflytelser från den utveckling, som fortgår utanför ämbetsverkens murar, övergå till en onödig formalism och ett byråkratiskt stelnande i former, och fara är därmed för handen, att administrationen kommer att sakna erforderligt lif och verklighetssinne».

De sakkunniga ville därför förse de olika verken — även sedan de inbyggts i departementen — med lekmannaråd och lekmannafullmäktige. Dessa skulle dels tillföra ämbetsverken nya impulser och idéer, dels stärka deras anseende utåt. »Det är givet, att förvaltningen i långt högre grad kommer att uppbäras af förtroende inom de områden af samhällslivet, som falla under eller beröras af ämbetsmyndigheternas funktioner, därest representativa män inom dessa områden beredes tillfälle att vid förvaltningens handhafvande göra fruktbärande sina speciella insikter och föra fram sina önskningsmål.»

Försöket att bryta dualismen i den centrala förvaltningen misslyckades emellertid. Redan 1911 hade kommitterade föreslagit, att i avvaktan på inrättandet av ett socialdepartement, där hälso- och sjukvårdsärenden, försäkringsväsendet och övriga sociala frågor sammanfördes, en omfattande socialavdelning skulle inbyggas i civildepartementet. Ministären Staaff gick emellertid en annan väg, och skapade ett nytt centralt ämbetsverk, socialstyrelsen, därmed anknytande till den linje i svensk förvaltningstradition, som departementalkommitterade ville komma bort från.

Eftersom en formell ändring av organisationen inte kunde åstadkommas

har man sökt mera informella vägar för att tillgodose samma behov. Det är i detta sammanhang inte möjligt att i detalj kartlägga beslutsstrukturen inom den centrala förvaltningen. Problemställningen har också huvudsakligen bakgrundsbetydelse för länsdemokratiutredningens ställningstaganden. Några konkreta huvudlinjer kan emellertid urskiljas.

Den lättast beträdda vägen och kanske också den mest effektiva med hänsyn till de organisatoriska krav som tidigare diskuterats har varit indragningen och tillskapandet av väsentliga planeringsorgan i departementen. Man har därvid vunnit administrativ samordning och politisk kontroll motsvarande regeringsansvaret.

En vanlig metod har varit att tillsätta informella planeringsorgan i departementen med representanter för departementet med statsrådet eller statssekreteraren som ordförande och de ämbetsverk vars verksamhet faller inom det aktuella området. Sådana planeringsberedningar finns nu inom flertalet departement, inom åtskilliga departement i flera olika former, vardera med ett avgränsat arbetsområde. Inte alltid ingår i dessa planeringsorgan enbart representanter för statsförvaltningen: socialdepartementets sjukvårdsdelegation är ett exempel på att också representanter för intresseorganisationerna (i detta fall landstings- och kommunförbunden) kan ingå. Bland de andra mera kända exemplen finns ekonomiska planeringsrådet, forskningsberedningen, försvarsrådet, utbildningsrådet och samarbetsgruppen för handelspolitik.

Inte heller är organ av den antydda typen alltid informella. Det finns åtskilliga exempel på planeringsorgan, inom kommittéväsendets ram, t. ex. den ovan nämnda sjukvårdsdelegationen. Planeringsorgan kan också vara officiellt auktoriserade genom riksdagsbeslut och därigenom inom ramen för departementsorganisationen som t. ex. lokaliseringsberedningen.

Det är emellertid karaktäristiskt för samtliga dessa planeringsorgan, att de i huvudsak är formellt avsedda för diskussioner, samråd och ömsesidig information samt att det inte förs protokoll. De är i regel inte heller beslutande. Organen ifråga ingår alltså som ett led i regeringsarbetet i enlighet med föreställningen att om alla berörda enheter utgår från samma dataunderlag och värdering kommer detta att främja samordningen. Det framhålles, som svar på från konstitutionella utgångspunkter riktad kritik mot systemet med departementala planeringsråd, att de utgör ett led i ärendenas beredning, och alltså är en form av överläggning inom regeringen eller med departementschefen innan besluten fattas.

En särskilt intressant departementalisering av beslutsfattandet sker i form av delegationer, med uppgift att »bereda och till Kungl. Maj:t avge yttranden». Ett exempel på ett sådant organ är den delegation för bostadsfinansieringsfrågor, som inrättats i inrikesdepartementet för att behandla ärenden rörande förhandsbesked om bostadslån, bostadsbyggandets finansiering och kreditförsörjning. Delegationen består av statssekretera-

ren i inrikesdepartementet, ordförande, samt representanter för finansdepartementet, riksbanken, bostadsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen samt huvudmannen för bostadsfrågor i inrikesdepartementet. Delegationens kostnader bestrids av kommittéanslaget, men dess huvudroll är uppenbart inte utredande utan informellt beslutande. Den är föranledd av behovet av koordinerade beslut inom de organ, som finns företrädda i delegationen.

Kommittéväsendet har också sedan länge uppfattats som en rörlig planeringsreserv, som lätt kan byggas ut när planerings- eller samordningsbehoven blir akuta. Särskilt när flera departement eller ämbetsverk är berörda har detta uppenbart varit en alternativ lösning. Kommittéväsendets roll för att täcka marginella planeringsbehov inom statsförvaltningen har ingående belysts av fil. dr Hans Meijer i en statsvetenskaplig avhandling.* I denna visas hur andelen statstjänstemän bland ledamöter i kommittéväsendet tenderar att öka under sådana perioder då exceptionella planeringskrav ställs på statsförvaltningen. Detta sker i huvudsak på den parlamentariska representationens bekostnad. 1930-talets arbetsmarknadsproblem sammanfaller med en ökning av andelen ledamöter i allmän tjänst, liksom krisplaneringen under andra världskriget. I mitten av 50-talet, där dr Meijers framställning slutar, har förhållandena utjämnats till drygt 35 % statstjänstemän och något färre riksdagsmän. Utvecklingen under slutet av 1950- och början av 1960-talet har inneburit en minskning av det parlamentariska inslaget så att 1965 endast 20 % av ledamöterna var riksdagsmän eller f. d. riksdagsmän, däri inräknat det säkert betydande antal, som representerar intresseorganisationer utanför riksdagen.

Ett frapperande drag i utvecklingen är det stora antal kommittéer som arbetar på närmast permanent basis med planerings- eller fördelningsproblem. Exempel på sådana kommittéer är förutom den ovan nämnda socialdepartementets sjukvårdsdelegation, mentalsjukvårdsberedningen, statens handikappråd, trafikpolitiska delegationen, universitets- och högskolekommittén och arbetsgruppen för den kommunala demokratin. Sådana kommittéer arbetar under lång tid, har representanter i första hand från departementen, berörda verk och intresseorganisationer och i några fall också från riksdagen. Ordförande är ofta en verkschef eller en högre departementstjänsteman, i vissa fall statsrådet eller statssekreteraren.

Under senare år har det även förekommit att kommittéer med direktiv att formulera allmänna målsättningar på ett område har tillsatts utan parlamentariskt inslag. Ett karaktäristiskt exempel på denna arbetsform är bostadsbyggnadsutredningen, vari ingick representanter för olika intressegrupper med chefen för arbetsmarknadsstyrelsen som ordförande. Kommitténs huvudbetänkande (SOU 1965: 32) innehåller förutom vissa synpunkter på bostadsproduktionens villkor, framför allt en målsättning för godtagbar bostadsstandard 1975 och ett därav härlett förslag till bostads-

* Kommittépolitik och kommittéarbete. Lund 1956.

byggandets omfattning under perioden. Utredningens förslag behandlades i dessa delar i statsverkspropositionen 1966 och av riksdagens konstitutionsutskott samma år.

I avsnitt C påpekades att det fanns vissa möjligheter att genom en effektivisering av budgetarbetet och budgetgranskningen i departementen skärpa kontrollen över myndigheterna. En sådan skärpning har skett under de senare åren genom att i finansdepartementets anvisningar för myndigheternas budgetarbeten har intagits bestämmelser som gör en effektivare realgranskning möjlig. Som nämndes skall myndigheterna således numera lämna en allmän bakgrund med översikt över utvecklingen. Förutsebara framtida utvecklingstendenser skall anges och vidtagna planeringsåtgärder redovisas. Allt siffermaterial som är ägnat att belysa utvecklingen skall presenteras och så långt möjligt bör myndigheterna ange fördelningen av utgifter på kostnadsställe och kostnadsslag. Till skillnad från äldre budgetmetoder innebär detta att departementen i större utsträckning får möjlighet till konstruktiva målsättningsformuleringar i budgetarbetet.

Det bör emellertid observeras, som också framhållits i avsnitt C, att ökningen av departementens reella inflytande genom modernare budgetmetoder blir momentan. Om budgetmetoderna, med hänsyn till önskvärdheten av rationaliseringsbefrämjande åtgärder, utvecklas mot en mera fullständig programbudgetering, kommer den motsatta effekten, alltså en försvagning av styrningen, att uppkomma.

Den antydda expansionen av departementens planerings- och kontrollfunktioner har självfallet ställt betydande organisatoriska och personella krav. I prop. angående anslag budgetåret 1965/66 till statsdepartementen (1965: 65) framlades förslag till vissa interna förändringar i departementsorganisationen för att bl. a. tillgodose planeringsbehoven och vidare förslag om att Kungl. Maj:t efter behov skall kunna inrätta tjänster som departementssekreterare, kansliråd och departementsråd utan riksdagens hörande.

Som utgångspunkt för de föreslagna förändringarna angavs att departementsorganisationen »skall utformas för den nuvarande situationen där verken är fristående från departementen med ett självständigt ansvar för sin verksamhet och liksom hittills i huvudsak ombesörjer den löpande förvaltningen medan arbetet med samordning, planering i stora drag och utformandet av de viktigare riktlinjerna bedrivs i departementet».

Vidare utgick man från tanken att utredningsarbetet och insamlandet av data och annat material väsentligen borde och måste ske utanför departementen. Men det ansågs samtidigt nödvändigt att departementens organisation tillät en oberoende värdering och bedömning av det inkomna utredningsmaterialet och gjorde det möjligt för departementschefen att lägga fram riktlinjer för den planering som skulle ske i underlydande verk och myndigheter. Det var dessutom naturligt att departementschefen skulle

självständigt kunna ta initiativ och låta utforma dessa på sätt som hittills skett i form av departementspromemorior.

Sammanfattningsvis anförde departementschefen i den ovannämnda propositionen:

»Departementen är med andra ord regeringens stabsorgan där arbetet med planeringen och utformningen av dess politik äger rum. Denna verksamhet har också i allt högre grad blivit departementens huvuduppgift. — — — Det är uppenbart att förskjutningen mot en alltmera ökad betydelse av den del av departementens verksamhet som rör planering och vidareutveckling måste väntas fortsätta. Samhällsutvecklingen och de växande kraven på långsiktighet i bedömningarna medför, som jag redan framhållit, att planeringen får allt större omfattning och vikt. Den centrala planeringen av statens verksamhet ankommer i första hand på regeringen och måste förutsättas komma att i ökande grad sätta sin prägel på dess arbete. En framåtsyftande organisation av regeringens beredande organ, statsdepartementen, måste ske med denna utveckling för ögonen.»

Propositionen föranledde ett flertal motioner till 1965 års riksdag. I motionen II: 785 påpekades: »Av vikt är att den nya organisationen inte utnyttjas för att överflytta den beslutanderätt som enligt nuvarande ordning ligger hos verken till departementen d. v. s. att i realiteten en för vårt system främmande ministerstyrelse utvecklas. Det ligger nära till hands att den nya ordningen kan komma att begagnas på så sätt att inom departementen inrättas särskilda avdelningar och beredningar som övertar den planerade verksamheten som åvilar verken.» Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen (SU 1965: 105, rskr 295).

Den antydda ökningen av departementens planeringsverksamhet har också haft direkta följder för personalbehovet. I den förutnämnda propositionen (1965: 65) angavs att, trots att antalet konseljärenden varit relativt konstant, hade de anställda i departementen ökat från 576 år 1956 till 842 år 1964, eller med 47 % under 8 år. Enligt uppgifter av den 1/6 1968 finns för närvarande ca 1 200 anställda motsvarande en ökning av nästan 50 % på 12 år. Uppenbart finns det ett samband mellan den tidigare beskrivna ökningen av planeringsfunktionerna inom departementen och denna utveckling.

Även på andra sätt har regeringens relationer med förvaltningen förändrats. Genom ett alltmer utbrett system av lekmannastyrelser i de viktigaste centrala ämbetsverken har såväl riksdagens som framför allt regeringens ställning gentemot myndigheterna avsevärt förstärkts. Genom att tillsätta ämbetsverkens styrelser dels med representanter för riksdagsgrupperna (rikspolisstyrelsen) dels med höga departements- eller andra statstjänstemän (statens avtalsverk, statskontoret) har man sökt uppnå såväl en önskad vitalisering av förvaltningen som en bättre överensstämmelse med riksdagens och regeringens intentioner. Delvis kan detta ha bidragit till att även de informella förbindelserna mellan ämbetsverken och departementen har förstärkts. Till skillnad från tidigare perioder, då varje form av under-

handsförbindelse från departementen skarpt tillbakavisades av myndigheterna, tycks det nu finnas en uppenbar positiv inställning till sådana kontakter åtminstone i relationerna med vissa ämbetsverk.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras, att förvaltningsarbetets förändrade politiska och administrativa förutsättningar har inneburit en tendens till departementalisering med ökad samordning och ledning av hela statsförvaltningen som följd. Fastän dessa förhållanden är svåra eller omöjliga att belysa mera direkt tyder många indirekta förhållanden, t. ex. departementens personella expansion, kommittéernas avparlamentarisering och nya roll som kontinuerliga planeringsorgan samt planerings- och budgetprocessernas förändrade form och innehåll, på att en integration av statsförvaltningens högsta nivåer, som en följd av förändrade förutsättningar, är under utveckling. På detta sätt har konsekvenserna av politikens och förvaltningens förändrade villkor framtvingat en faktisk arbetsfördelning mellan regering och myndigheter, som i lika hög grad som parlamentarismen återspeglar ett annat samhälle än 1809 års författning gör.

Samtidigt har detta uppenbart inte varit tillräckligt. De administrativa villkoren tillåter trots en omfattande departementalisering inte den direkta överensstämmelse mellan regeringens intentioner och förvaltningens faktiska utformning, som ansetts nödvändig. Inte heller har en förändring av ansvarsfördelningen i de personellt relativt begränsade topporganen inneburit en kontroll över förvaltningens lägre nivåer. Införande av lekmannanämnder i den decentraliserade förvaltningen och kommunalisering har därför blivit utvägar ur ett administrativt och politiskt dilemma.

G. Decentralisering, kommunalisering och lekmannanämnder

I avsnitt B tecknades en schematisk bild av hur samhällsförvaltningens innehåll förändrats i riktning från en huvudsakligen judiciell myndighetsutövning till att alltmer få tyngdpunkten inom samhällelig produktion av olika slag. Styrningsformerna har därför måst ändras och förvaltningens konkreta innehåll måst slutligt bestämmas på en allt lägre nivå, allt längre från politiskt ansvar.

En särskild konsekvens av den offentliga sektorns utveckling är att förvaltningens verkställande nivå förskjutits nedåt på grund av att de varierande faktiska förutsättningarna för förvaltningsbesluten endast varit kända på fältet. Det har ansetts administrativt nödvändigt att decentralisera stora ärendegrupper till regional eller lokal beslutsnivå. Det kan erinras om hur det huvudsakliga beslutsfattandet inom bostadspolitiken, vägbyggandet och skolväsendets detaljutformning decentraliserats till länsplanet och givit upphov till flera nya organ såsom länsbostadsnämnd, vägförvaltning och länsskolnämnd. Andra förvaltningsuppgifter har decentraliserats till redan

existerande länsorgan, t. ex. mentalsjukvården till landstingen, naturvårdsfrågorna till länsstyrelserna.

I länsdemokratiutredningens förra betänkande tecknades en ingående bild av kommunaliseringen, d. v. s. delegeringen till primärkommunerna av statliga uppgifter. Det finns också anledning att återkomma till detta i ett senare sammanhang. Här behöver bara nämnas att delegeringen i stort sett inneburit att kommunerna nu representerar en större del av den offentliga sektorn än staten, och att den kommunala balansomslutningen 1966 utgjorde 15,7 % av nationalprodukten.

I föregående kapitel skisserades hur statsmakterna sökt anpassa förvaltningsstrukturen till de nya förhållandena och framför allt sökt öka den politiska kontrollen över förvaltningen och genomsyra den med sina intentioner. I den centrala nivån hade detta tagit sig uttryck i en förstärkt integration mellan departement och ämbetsverk. Men statsmakterna har också haft att ta hänsyn till decentraliseringsprocessen där uppenbart styrningsproblemen, möjligheterna att öka det direkta politiska ansvaret och vitalisera förvaltningen är helt annorlunda. Medan de föregående avsnitten har fyllt funktionen att ge en mera realistisk bakgrund för utredningens överväganden än en formell redogörelse för den teoretiska kompetensfördelningen mellan olika organ för samhällsförvaltningen, är den decentraliserade förvaltningen länsdemokratiutredningens egentliga intresseområde. Föreliggande avsnitt tjänar därför såsom introduktion till den egentliga problemställningen i detta betänkande, nämligen frågan om kompetensfördelningen mellan organ för statlig resp. kommunal förvaltning på regional och lokal nivå.

När statsmakterna ansett det nödvändigt, att av administrativa skäl decentralisera viktiga och omfattande arbetsuppgifter till regional eller lokal nivå, har ett flertal möjligheter stått öppna. Man har kunnat decentralisera verkställandet till något av de existerande statliga organen på regional eller lokal nivå, man har kunnat nybilda organ eller man har kunnat delegera uppgiften till någon av kommunnivåerna.

Eftersom man i regel ansett det nödvändigt att etablera två decentraliserade förvaltningsnivåer, har man i allmänhet fått tillgripa en kombination av dessa åtgärder så att det egentliga verkställandet skett på lokal nivå men en omedelbar övervakning, ramfördelning, planering och samordning avsetts ske på länsnivå.

De flesta teoretiskt möjliga kombinationer har också prövats, men i denna allmänna framställning är det tillräckligt att konstatera, att verkställighetsmomentet i den långt övervägande delen av ärendegrupperna har delegerats till primärkommunnerna, medan existerande eller nybildade statliga länsorgan ålagts övervakningen och samordningen.

Decentraliseringen av väsentliga uppgifter har inneburit att statsmakterna måst vidtaga åtgärder för att säkerställa administrativ vitalitet och följ-

samhet gentemot centrala intentioner. Under 1940- och 1950-talen innebar detta huvudsakligen nybildning av länsorgan, eftersom uppenbart länsstyrelsen ansågs alltför inriktad på myndighetsutövning i traditionella former. Dessa nybildade länsorgan försågs samtidigt med av Kungl. Maj:t utsedda lekmannanämnder, som man föreställde sig skulle kunna garantera både ett visst mått av politisk kontroll och utgöra en garanti mot byråkratisk stelhet och administrativt godtycke. Under 1960-talet har man med hänsyn till den på detta sätt allt större administrativa splittringen på länsplanet sett sig nödsakad att mera än hittills lägga tonvikten på länsstyrelsens samordnande och, gentemot andra länsorgan, överordnade ställning. Detta har i sin tur aktualiserat frågan om lekmannainflytandet i länsstyrelsen.

1948 års länsstyrelseutredning (SOU 1950:28) föreslog i medvetande om dessa förhållanden såväl en sammanslagning av huvuddelen av de fristående länsnämnderna med länsstyrelsen som införandet av en lekmannamedverkan i länsstyrelsen. Förslaget kritiserades hårt vid remissbehandlingen och vid departementsberedningen föll frågan om lekmannainflytandet bort, medan den föreslagna sammanslagningen reducerades till utvidgade föreskrifter om samråd. Enligt direktiven har såväl lekmannainflytandet som den administrativa samordningen på länsnivån utgjort huvudfrågor för länsförvaltningsutredningen.

Själva förhållandet att man åter i en offentlig utredning har aktualiserat lekmannamedverkan i länsstyrelserna har gjort det möjligt att under senare år förlägga den regionala handläggningen av två viktiga frågekomplex till länsstyrelserna, nämligen lokaliseringspolitiken och den därmed sammanhängande länsplaneringen samt naturvårdspolitiken.

Under mellantiden från det att lokaliseringspolitiken och samhällsplaneringen ålades länsstyrelserna tills dess att statsmakterna kunde ta ställning till frågan om ett mera avgörande lekmannainflytande i länsstyrelsen, inrättades de s. k. planeringsråden. Bland ledamöterna utses fem av landstingen och de landstingsfria städerna samt fyra ledamöter av Kungl. Maj:t medan landshövdingen är självskriven ordförande. Planeringsråden har endast rådgivande funktioner.

Kommunaliseringen har å ena sidan erbjudit större möjligheter att sörja för en direkt politisk kontroll men har också självfallet för statsmakterna erbjudit vissa nackdelar. Framför allt gäller detta kanske frågan hur det kommunala handlandet skall bringas i överensstämmelse med de centrala intentionerna inom olika förvaltningsområden och hur ett visst minimum av likformighet över hela landet skall kunna garanteras samt vidare problemet att bringa den kommunala ekonomiska aktiviteten i överensstämmelse med de centrala finanspolitiska målsättningarna.

Det har konstaterats att statsmakterna, ställda inför helt nya krav på den decentraliserade förvaltningens organisation, inom ramen för 1809 års författning har sökt olika utvägar att öka förvaltningens vitalitet och ef-

fektivitet samtidigt med en vidgning av den demokratiska kontrollen över förvaltningen. Eftersom flertalet av dessa utvägar har innefattat olika kombinationer av ålägganden till kommuner och statliga länsorgan har arbetsfördelningen mellan olika lokala och regionala organ kommit att bli oenhetlig och oklar i administrativt och politiskt avseende. I länsdemokratiutredningens uppdrag att pröva »ansvarsfördelningen mellan å ena sidan riksstyrelsen och å andra sidan de regionala och kommunala representationerna» spelar denna problemställning en huvudroll.

För att belysa frågan hur olika organisationsformer samtidigt tillgodoser kraven på demokratisk kontroll och hög administrativ effektivitet i den decentraliserade förvaltningen, kommer vissa drag i de två huvudgrupperna decentraliserad statlig förvaltning med lekmannainflytande alternativt kommunalt huvudmannaskap i specialreglerad förvaltning att belysas och deras respektive egenskaper ur olika synpunkter att diskuteras.

KAPITEL 3

Den statliga länsförvaltningens organisation och arbetsuppgifter

A. Inledning

Den statliga länsförvaltningens verksamhet kan utan överdrift karaktäriseras som mycket mångskiftande och heterogen. I synnerhet gäller detta länsstyrelsens eget förvaltningsområde.

Bortsett från att länsstyrelsen i äldre tider haft en utpräglad karaktär av lantregering med omfattande initiativrätt och möjligheter att på olika sätt påverka det regionala samhället, har länsförvaltningen under större delen av 1900-talet varit organ för den statliga uppsikten, huvudsakligen över lokala, kommunala och statliga myndigheter. Uppgifterna var från början judiciella, men i takt med samhällslivets tilltagande komplexitet har behovet av andra bedömningar som grund för besluten ökat. En teknisk eller på annat sätt expertbetonad sakprövning finns numera oftast parallellt med den judiciella.

Under 1940-talet, i samband med framväxten av en aktivare och mera genomgripande socialpolitik och senare också i andra sammanhang, utvidgades länsförvaltningens arbetsuppgifter med nya kategorier av ärenden, nämligen planering, förmedling och verkställighet av statliga eller statsunderstödda investeringar. I förhållande till de lokala och regionala självstyrelseorganen innebar detta så till vida en nyhet, som länsorganen oberoende av de kommunala initiativen och målsättningarna kunde påverka den regionala utvecklingen inom vissa sektorer, framförallt bostadsbyggandet och vägväsendet. Utvecklingen nödvändiggjorde inrättandet av en rad självständiga länsorgan. Det ansågs i samband därmed också nödvändigt att införa ett lekmannainflytande i länsförvaltningen. Detta fick i huvudsak en »oparlamentarisk» karaktär, genom att Kungl. Maj:t utsåg ledamöterna i flertalet av de olika länsorganen.

Det kan noteras att länsförvaltningens expansion under 1940- och 50-talen innebar en mera ingripande statlig planering av den regionala utvecklingen, men att denna utvidgning av planeringsuppgifterna begränsades till vissa sektorer och att planeringen inom olika sektorer endast nödtorftigt samordnades. I olika sammanhang framstod sektorsplaneringen som otillräcklig. I samband med statsmakternas beslut under 1960-talets första

hälft beträffande naturvårdspolitiken och lokaliseringspolitiken introducerades en ny sorts planering. Denna nivåplanering avsåg, till skillnad från tidigare planering, att ge besluten systematiskt underlag genom en enhetlig syn på eller plan för den regionala utvecklingen. Ansvaret för denna typ av planering har lagts på länsstyrelserna, och den statliga länsförvaltningens verksamhet kan därmed sägas ha utvidgats med uppgifter av en helt ny karaktär, vilka innebär en vägning och prioritering av olika regioner och orter mot varandra i enlighet med en konsekvent plan. För att biträda länsstyrelserna i dessa frågor tillskapades ett nytt lekmannaorgan — planeringsrådet — sammansatt av ledamöter utsedda dels av landstingen, dels av Kungl. Maj:t. Utvecklingen mot en samordnad statlig nivåplanering på länsplan har hittills fått sitt främsta uttryck i de »provisoriska länsplaner» vilka fr. o. m. 1967 skall upprättas av länsstyrelserna efter en enhetlig modell och efter vilka olika statliga åtgärder skall kunna inriktas.

Den statliga länsförvaltningen har byggts upp under en lång tidrymd, i huvudsak utan någon konsekvent tillämpad teori för hur en effektiv länsförvaltning bör vara organiserad. Splittringen på många organ, ansvällningen av antalet ärenden och den därav följande svårigheten att överblicka länsförvaltningens verksamhet har vid olika tillfällen observerats av statsmakterna. Tre utredningar, som arbetat med de organisatoriska problemen i anknytning till länsförvaltningen, har under 1967 avlämnat sina betänkanden, nämligen länsförvaltningsutredningen (SOU 1967: 20), landskontorsutredningen (SOU 1967: 22) och länsindelningsutredningen (SOU 1967: 23).

Den statliga länsförvaltningens innehåll, organisation och arbetsformer har behandlats mycket ingående i betänkandena från ovannämnda utredningar. Det har därför bedömts lämpligt att här endast ge en summarisk redogörelse för den statliga länsförvaltningens organisation och arbetsuppgifter med särskild tonvikt på sådana förhållanden som kan ha betydelse för överväganden angående gränsdragning mellan å ena sidan den kommunala och regionala självstyrelsen och å den andra den statliga förvaltningen. Redogörelsen är i huvudsak baserad på länsförvaltningsutredningens betänkanden.

En kartläggning av den statliga länsförvaltningens formella organisation utgör emellertid inte ett tillräckligt underlag för länsdemokratiutredningens vidare analys och ställningstaganden. Det är också nödvändigt att se den statliga länsförvaltningens arbetsuppgifter med utgångspunkt från funktionellt sammanhängande verksamhetsområden. Härvid kan erinras om det utförliga recitmaterial som länsdemokratiutredningen har presenterat såsom bilagor i sitt föregående betänkande. Två huvudområden tilldrar sig emellertid utredningens särskilda uppmärksamhet, nämligen samhällsbyggandet i vid mening och socialvården. Dessa präglas i särskild hög grad av

samspelet mellan statliga och kommunala organ och här har det regionala eller lokala gemensamhetsintresset särskild betydelse. Nämnda områden kommer därför att behandlas särskilt i detta kapitel.

B. Den statliga länsförvaltningens organ

Länsstyrelsen

Enligt länsstyrelseinstruktionen 30/5 1958, nr 333, finns i varje län en länsstyrelse, vars chef landshövdingen, är inför Kungl. Maj:t ansvarig för länets styrelse och förvaltning.

Länsstyrelsen är under landshövdingen delad i två avdelningar, landskansli och landskontor samt — utom i Gotlands län — i en fristående enhet, länspolischefens expedition. Landskansliet är i regel under sin chef, landssekreteraren, i sin tur indelat i en allmän sektion, en planeringssektion och en civilförsvarssektion samt fr. o. m. 1/7 1967 en naturvårdssektion, i vilken ingår länsingenjören och andra naturvårdssakkunniga. I större län finns på landskansliet även en socialsektion, vars ärenden i övriga län handläggs inom allmänna sektionen. Landskontoret är under sin chef, landskamreraren, indelat i en kameralsektion, en taxeringssektion och en uppbördssektion. Vid landskontoret finns dessutom ett datakontor, som i fem mindre län hör till uppbördssektionen men i övriga län bildar en särskild datasektion.

Landskontorsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1967: 22) föreslagit att större delen av landskontoret bryts ut ur länsstyrelsen och omvandlas till ett fristående regionalt skatteverk och en länsskatterätt. Landskontorets uppgifter kommer därför inte att närmare beröras här.

Till skillnad från övriga statliga länsorgan har länsstyrelsen — vid sidan av sina bestämda förvaltningsuppgifter — vidsträckta allmänna och inte närmare definierade uppgifter. Enligt instruktionen skall länsstyrelsen sålunda »giva noggrann akt på länets tillstånd och behov samt i allt söka främja länets utveckling och dess befolknings bästa». Det åligger vidare länsstyrelsen att verka för att den statliga verksamheten, inom områden som länsstyrelsen har att befatta sig med, samordnas på regional nivå.

Som högsta polismyndighet i länet har länsstyrelsen ansvaret för och ledningen av polisverksamheten. I den omfattning som anges i skilda författningar har länsstyrelsen vidare att taga befattning med socialvården, hälso- och sjukvården, plan- och byggnadsväsendet, naturvården, vatten- och luftvården, väg- och trafikväsendet, brandförsvaret, civilförsvaret och annan försvarsberedskap, exekutionsväsendet, folkbokföringen, beskattnings- och uppbördsväsendet samt medelsförvaltningen.

Utöver ärenden inom nyss angivna ämnesområden handlägger länsstyrelsen åtskilliga speciella ärenden, t. ex. angående pass, lotterier, explosiva

varor, jakt, fiske, handel, medborgarskap, äktenskapsdispenser, rusdrycker och öl, fastighetsförvärv, kommunala besvär, allmänna val samt administrativ, judiciell och ecklesiastik indelning.

Med undantag av kanslist- och biträdespersonalen har huvuddelen av länsstyrelsens personal juridisk utbildning. För ett flertal tjänster inom taxeringsrevisionen fordras dock civilekonomexamen. Under senare år har länsstyrelsens behov av expertis ökat kraftigt. Detta har i huvudsak tillgodosetts genom de fristående länsorganen. Vissa experter ingår emellertid i länsstyrelsen, bl. a. nedan nämnda befattningshavare.

Barnavårdskonsulenten är, jämsides med den från länsstyrelsen fristående socialvårdskonsulenten, länsstyrelsens expert i barnavårdsärenden. Konsulentens verksamhet omfattar huvudsakligen tillsyn över barnavårdsanstalter samt ärenden rörande fosterbarnsvård och fosterhem.

Länsplaneraren svarar för datainsamlings- och utredningsverksamheten i länsstyrelsen med anknytning till samhällsplaneringen och deltager i handläggningen av lokaliseringspolitiska frågor.

Länsingenjören, som tidigare organisatoriskt varit ansluten till vägförvaltningen, ingår fr. o. m. 1 juli 1967 i länsstyrelsen som expert på vattenvårdens område. I ett flertal län finns ytterligare andra tjänstemän med teknisk eller naturvetenskaplig utbildning, vilka tillsammans med länsingenjören skall biträda vid länsstyrelsens handläggning av ärenden rörande naturvård, vattenvård och luftvård.

Till tjänstemän inom länsstyrelsen, som främst arbetar med speciella uppgifter, hör även civilförsvarsingenjören, militärassistenten och priskontorets föreståndare.

En viktig del av länsstyrelsens ämbetsbefattning utgör den tillsyn som länsstyrelsen i olika avseenden har att utöva. Länsstyrelseinstruktionen innehåller härvidlag en allmän föreskrift, att länsstyrelsen inom de större verksamhetsområdena skall övervaka att andra statliga myndigheter, kommuner och enskilda fullgör sina författningsenliga åligganden. Tillsynsbefogenheterna — närmare angivna i författningar på resp. område — torde vara särskilt uttalade inom plan- och byggnadsväsendet, socialvården, den allmänna hälsovården, civilförsvaret och brandväsendet. Störst betydelse har tillsynen över den kommunala verksamheten, närmast den s. k. reglerade förvaltningen på nämnda områden. Länsstyrelsen utövar sin uppsikt på i huvudsak tre olika sätt, nämligen genom fastställelseprövning, besvärsprövning och allmän tillsyn av skiftande beskaffenhet.

De av länsstyrelsens uppsiktsfunktioner som riktar sig mot kommunala organ har av länsdemokratiutredningen bedömts ha stor betydelse för frågan om kompetensfördelningen mellan stat och kommun, varför dessa frågor behandlas särskilt av länsdemokratiutredningen i bil. 2 till detta betänkande. I denna redovisas således en undersökning som på utredningens uppdrag har utförts av direktören Sten Sture Landström och sekreteraren

Bengt Finnveden. I ett senare avsnitt i detta betänkande kommenterar utredningen denna undersökning.

Besvär över beslut av borgerliga primärkommuner anförs hos länsstyrelsen, som i fråga om specialreglerade uppgifter i allmänhet även har att pröva sakfrågan, inte bara lagligheten av beslutet. Fastställelseprövning av kommunala beslut förekommer i åtskilliga fall, såsom beträffande kommunala stadgar, planer enligt byggnadslagen, plan för ålderdomshem o. s. v. Fastställelsemyndighet är antingen länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t, endast i undantagsfall något centralt ämbetsverk. Fastställelseprövningens berättigande är för närvarande föremål för utredning inom kommunalrättskommittén.

De mera allmänna tillsynsuppgifterna är av skiftande karaktär. Länsstyrelsen har i många fall endast rådgivande funktioner, medan den i andra fall har vissa maktbefogenheter och rätt att utfärda förbud eller påbud gentemot kommunerna. Denna rätt är i en del fall förenad med befogenhet att förelägga vite.

Länsstyrelsen har som första instans eller besvärsinstans att avgöra olika mål och ärenden av judiciell karaktär inom t. ex. trafikväsendet (återkallande av körkort), socialvården (administrativa frihetsberövanden m. m.) och skatteväsendet (taxeringsmål i prövningsnämnden). Som besvärsmyndighet prövar länsstyrelsen beslut av kommunala organ och befattningshavare samt beslut av vissa andra statliga eller offentliga organ.

Den statliga länsförvaltningens expansion har medfört krav på olika former av samverkan och samordning. Som redan nämnts har länsstyrelsen som det centrala länsorganet särskilt ålagts att svara för samordningen av förvaltningsverksamheten i länet. Det åligger sålunda länsstyrelsen att i erforderlig omfattning följa verksamheten i de fristående länsnämnderna. I flertalet av dessas instruktioner finns intagna bestämmelser om att länsstyrelsen skall underrättas om nämndens sammanträden samt att landshövdingen eller annan av länsstyrelsen utsedd befattningshavare äger närvara vid sammanträdena.

Länsstyrelserna har på detta sätt givits en åtminstone formellt central ställning i den regionala statliga förvaltningen. Härigenom har länsstyrelsens befattning med allmänt planerande och koordinerande verksamhet vidgats. Sålunda har länsstyrelserna som tidigare anförts gjorts ansvariga för planeringsuppgifternas samordning inom ramen för den statliga lokaliseringspolitiken, liksom för naturvården och den statliga naturvårdspolitiken i länet.

Verksamheten i dessa sistnämnda avseenden skiljer sig från länsstyrelsens befattning med bebyggelseplaneringen, i det att länsstyrelsen här har givits uttrycklig instruktion att ta initiativ för att samordna det sakliga innehållet i planeringen. Detta torde förutsätta att länsstyrelsen måste ut-

arbeta en auktoritativ plan för länets utveckling efter vilken statlig och kommunal verksamhet måste inriktas.

Länsstyrelsen har först i och med naturvårds- och lokaliseringspolitiken fått uttrycklig instruktion att bedriva horisontell planering på länsplan, men avsaknaden av en samordnande plan har länge varit kännbar inom länsförvaltningen. Olika provisorier har därvid tillgripits. För att befordra en önskvärd samverkan och samordning har man vid en del länsförvaltningar bildat s. k. länsråd. Rådens verksamhet är inte författningsmässigt reglerad, men de består i allmänhet av företrädare för de viktigaste länsorganen. Från och med den 1 juli 1965 inrättades i varje län planeringsråd, vilka såsom rådgivande organ skall deltaga i länsstyrelsens handläggning av sådana ärenden rörande samhällsplanering eller kommunal, administrativ eller judiciell indelning samt näringslivets lokalisering, som är av allmän betydelse eller av större vikt. Rådet utgörs av nio inom länet bosatta ledamöter, av vilka fyra utses av Kungl. Maj:t bland personer, som är väl förtrogna med arbetsmarknaden, näringslivet och förhållandena i övrigt inom länet samt fem av landstinget (och landstingsfri stad) bland personer med erfarenhet av kommunala värv och företrädesvis så, att olika delar av länet blir representerade.

Länsstyrelseexperterna

Länsstyrelsen var länge — jämte domkapitlet — det enda civila förvaltningsorganet på regional nivå. Den har alltid haft en särskild prägel av judiciellt förvaltningsorgan, ehuru landshövdingarna själva i stor utsträckning inte varit jurister. Behovet av annan sakkunskap än den juridiska och allmänt administrativa var tidigare inte stort och det var naturligt att tillgodose det inom landsstatens ram. Med den fortgående samhällsutvecklingen har emellertid behov uppstått av särskild sakkunskap på flera områden.

Två olika typer av specialorgan har inrättats inom den statliga länsförvaltningen, nämligen dels en grupp med väsentligen administrativa uppgifter, till vilken grupp framför allt de fristående länsnämnderna kan räknas, dels en grupp — länsstyrelseexperterna — med speciella, ofta tekniskt betonade arbetsuppgifter och regelmässigt utan självständig rätt att inom de verksamhetsområden, där experten biträder länsstyrelsen, fatta förvaltningsbeslut. Länsstyrelseexperternas uppgift är i stället av rådgivande karaktär. De skall med sin speciella sakkunskap bistå länsstyrelserna och andra myndigheter.

Det bör anmärkas att vissa experter har en självständig beslutanderätt inom områden utanför länsstyrelsernas ämbetsbefattning. Detta gäller t. ex. överlantmätaren. Vidare bör observeras att länsstyrelsen kan uppdraga åt flertalet av de fristående länsexperterna att vara föredragande eller att eljest deltaga i handläggningen av ärenden hos länsstyrelsen.

Länsarkitekten

För att fungera som regional myndighet på plan- och byggnadsväsendets område inrättades 1920 fem länsarkitekttjänster, som efter hand utökades till en i varje län. Till en början betraktades tjänsten som deltidssysselsättning, men 1935 fick länsarkitektorganisationen i huvudsak den utformning, som den trots stora förändringar i byggnadslagstiftningen bibehållit.

Chefsmyndighet för länsarkitekterna har till nyligen varit byggnadsstyrelsen i sin egenskap av central statsmyndighet för ärenden rörande bebyggelse och planväsende. Efter byggnadsstyrelsens delning 1/7 1967 i ett byggande och fastighetsförvaltande verk (den nya byggnadsstyrelsen) och ett planverk, är det sistnämnda chefsmyndighet. Länsarkitekterna förordnas av Kungl. Maj:t efter anmälan av planverkets chef.

I Kungl. Maj:ts instruktion för länsarkitektsorganisationen (SFS 1965: 701) anges som huvuduppgifter för länsarkitekten att biträda länsstyrelsen och planverket i fråga om planläggnings- och byggnadsväsendet och att utöva arkitektverksamhet för statsverkets räkning. De länsarkitekten förut åvilande fastighetsförvaltande uppgifterna och den för dessa avsedda personalen överfördes 1/7 1967 till den nya byggnadsstyrelsens distriktsorganisation.

Länsarkitektens dominerande arbetsuppgift är numera att biträda länsstyrelsen i plan- och byggnadsfrågor. Länsarkitektens närmare arbetsuppgifter inom detta område regleras i olika författningar, främst byggnadslagen och byggnadsstadgan, men också i fastighetsbildnings- och jorddelningslagarna, naturvårdslagen m. fl.

Den vanligaste formen för länsarkitektens verksamhet på detta område är sakkunniggranskning och yttranden i ärenden som remitteras från länsstyrelsen. Huvuddelen av de ärenden som regelmässigt är föremål för sådan remiss är fastställelseprövning av bebyggelseplaner, meddelande av byggnadsförbud och dispens från sådant eller eljest gällande nybyggnadsförbud, fastighetsbildningsärenden och naturvårdsärenden. Länsarkitekten kan också sägas biträda länsstyrelsen genom råd och upplysningar åt kommuner och enskilda, samråd med planförfattare m. m.

I den mån tjänsten i övrigt medger det, är länsarkitekten skyldig att för statsverkets räkning åtaga sig uppdrag av statliga och kommunala myndigheter eller av enskild.

Länsläkaren

I varje län skall finnas en länsläkare, men i dennes verksamhetsområde ingår inte stad, som ej tillhör landstingskommun. Länsläkaren lyder under socialstyrelsen. Enligt instruktionen (SFS 1965: 792) har länsläkaren till huvudsaklig uppgift att såsom rådgivande och inspekterande organ medverka i arbetet för den allmänna hälsovården, att följa planeringen av den

allmänna sjukvården och ha uppsikt över den öppna sjukvården. Vidare har länsläkaren inseende över personer som yrkesmässigt utövar hälso- och sjukvårdande verksamhet.

Länsläkaren biträder länsstyrelsen i ärenden inom den allmänna hälsovården i länet, som kräver medicinsk sakkunskap och rapporterar till länsstyrelsen missförhållanden inom detta område. I instruktionen nämns särskilt kontrollen över att de kommunala hälsovårdsnämnderna fullgör sina åligganden. Vad gäller den allmänna sjukvården skall länsläkarorganisationen i första hand ägna uppmärksamhet åt bekämpandet av sjukdomar, på vilka epidemilagen äger tillämpning, och har i det sammanhanget viss särskild rapportskyldighet till socialstyrelsen.

Det ankommer också på länsläkaren att öva tillsyn över sjukstugor, förlossningshem, enskilda sjukhem samt ålderdomshem.

I fråga om länsläkarens förhållande till landstinget bör observeras att länsläkarens verksamhet till övervägande del berör områden utanför den av landstingen bedrivna hälso- och sjukvården. Länsläkaren skall såvitt möjligt närvara vid sammanträden med landstingets hälso- och sjukvårdsstyrelse.

Länsveterinären

I varje län finns en länsveterinär, vars verksamhet, liksom länsläkarens, innefattar huvudsakligen inspektions- och tillsyningsuppgifter samt fackmässig rådgivning åt länsstyrelsen och andra myndigheter.

Länsveterinärens arbetsuppgifter enligt allmänna veterinärinstruktionen (SFS 1933: 616) kan indelas i tre huvudgrupper, nämligen tillsyn över den allmänna hälso- och sjukvården bland husdjuren och djurskyddet, tillsyn över livsmedelskontrollen samt överinseende över det civila veterinärväsendet och enskilt verksamma veterinärer inom länet.

Beträffande den allmänna hälso- och sjukvården bland husdjuren liksom livsmedelskontrollen skall länsveterinären bistå länsstyrelsen, kommunala myndigheter och andra med råd och anvisningar. Särskilt nämns länsveterinärens uppgifter med avseende på inträffade fall av smittosamma sjukdomar bland husdjuren i länet.

Länsveterinären skall inspektera slakteriinrättningar, livsmedelsfabriker, matvarubutiker och transportmedel för livsmedel. Han skall på anmodan av hälsovårdsnämnd efter undersökning avgiva intyg beträffande beskaffenheten av vissa livsmedel.

Länsveterinären skall vidare biträda länsstyrelsen vid handläggning av ärenden rörande den allmänna hälso- och sjukvården bland husdjur, djurskyddet samt livsmedelskontrollen. Han skall rapportera missförhållanden på dessa områden samt föreslå åtgärder för deras avhjälpande.

Socialvårdskonsulenten

Riket är indelat i tretton socialvårdskonsulentdistrikt, vartdera omfattande ett eller två län. Konsulenten biträder enligt sin instruktion (SFS 1965: 789) länsstyrelsen inom sitt distrikt vid handläggningen av frågor om socialhjälp, barnavård och bidragsförskott samt är, enligt länsstyrelsens bestämmande, föredragande och deltager även i övrigt i handläggningen av sådana frågor hos länsstyrelsen. Konsulenten skall inom sitt distrikt gå socialstyrelsen till handa samt lämna socialnämnd och barnavårdsnämnd upplysningar och råd i frågor som berör deras verksamhetsområden. Under socialstyrelsens ledning skall socialvårdskonsulenten biträda vid tillsynen över tillämpningen av bestämmelserna om allmänna barnbidrag samt vidare övervaka att barnavårdsnämnds uppgifter enligt föräldrabalken blir fullgjorda.

Socialvårdskonsulenten skall företaga de inspektions- och andra tjänsteresor inom distriktet, som påkallas av hans verksamhet. Finner konsulenten fel eller försummelse eller andra missförhållanden ligga kommun eller nämnd eller någon inom socialhjälpen eller barnavården verksam person till last, skall han söka åvägabringa rättelse och bör, om sådan ej åstadkommes anmäla förhållandet till länsstyrelsen. Konsulent skall på begäran tillhandagå förening eller enskild som utövar frivillig hjälp- eller barnavårdsverksamhet inom distriktet med upplysningar och råd. Konsulenten skall även söka befordra samarbete mellan den offentliga socialhjälpen och barnavården samt enskilda hjälpföretag och mellan sådana företag inbördes samt verka för att den enskilda hjälpverksamheten ordnas så att socialhjälpens och barnavårdens syften främjas.

Skyddskonsulenten och eftervårdskonsulenten

Riket är indelat i 40 skyddskonsulentdistrikt. I varje distrikt finns en skyddskonsulent jämte annan personal.

Enligt Kungl. Maj:ts instruktion för kriminalvårdsorganisationen (SFS 1965: 632) skall skyddskonsulenten under kriminalvårdsdirektören leda och ansvara för skyddsverksamheten inom distriktet. Skyddskonsulenten och övriga till organisationen knutna tjänstemän är verksamma inom alla områden av kriminalvård i frihet. Arbetsuppgifterna framgår i allt väsentligt av brottsbalken samt dess följdförfattningar. Av dessa framgår att skyddskonsulentens uppgifter inte inskränker sig till att ta befattning med dem som vårdas i frihet. Han är också verksam på ett tidigare stadium. Han kan kallas för att lämna upplysningar och råd vid sammanträde med behandlingskollegium, vilket är ett vid varje fångvårdsanstalt inrättat rådgivande organ för frågor rörande de intagnas behandling. Vidare förutsättes samråd kunna ske mellan styresmannen vid fångvårdsanstalt och skyddskonsulenten till förberedande av intagens frigivning eller överförande till öppen vård. Den främsta uppgiften för tjänstemännen inom skydds-

konsulentorganisationen är emellertid att vara föredragande hos de obligatoriska övervakningsnämnderna, vilka lokalt svarar för ledningen av och tillsynen över frivården.

Eftervårdskonsulenterna, sex till antalet, tillhör socialstyrelsens personal. De tjänstgör och är stationerade i de fem distrikt vari landet är uppdelat. Det åligger eftervårdskonsulenten att under socialstyrelsen biträda vid eftervården av elever som utackorderats eller villkorligt utskrivits från ungdomsvårdsskola. Konsulenten har sålunda att öva allmän tillsyn över huru utackorderingsverksamheten och övervakningsarbetet bedrives samt att bistå övervakare över villkorligt utskriven elev och elevs föräldrar m. fl. med råd och upplysningar.

Övriga experter

Förutom de ovan nämnda experterna, där dock skyddskonsulenterna intar en särställning, fungerar åtskilliga statliga och halvstatliga organ och tjänstemän som länsstyrelsens experter i vissa speciella frågor.

Länsvägnämnden har således rådgivande funktioner i frågor om allmänna vägar, främst upprättandet av flerårsplaner. Överlantmätaren biträder länsstyrelsen i planfrågor och fastighetsbildningsfrågor m. m. Från andra, t. ex. företagareföreningen, hushållningssällskapet, landsantikvarien, inhämtar länsstyrelsen i särskilda fall yttranden i ärenden, som berör dessas verksamhetsområden.

Länsnämnderna

Den principiella skillnaden mellan länsnämnderna och de ovan behandlade expertorganen är väsentligen den att medan experterna inte alls eller endast i begränsad omfattning äger meddela förvaltningsbeslut, som inverkar på enskilds rättsläge eller som eljest är av förpliktigande eller gynnande natur, har länsnämnderna ofta omfattande befogenheter av sådant slag. Länsvägnämnden har dock, förutom rätt att anföra besvär över länsstyrelsens och vägverkets beslut, endast rådgivande befogenheter.

Beträffande länsnämnderna kan vidare konstateras, att de bildats i huvudsak under 1940-talet för att handha förvaltningsuppgifter, som av olika anledningar inte lämpligen kunde handläggas på länsstyrelsen.

Länsarbetsnämnden

Såsom regional myndighet för arbetsmarknadsfrågor finns i varje län en länsarbetsnämnd. Länsarbetsnämnderna tillkom år 1940, då den offentliga arbetsförmedlingsverksamheten, som tillkommit på kommunalt initiativ och dittills åvilat landstingen och städerna utanför dessa, provisoriskt ställdes under statlig ledning. För att göra länsarbetsnämnderna mera lämpade som samordningsorgan för av sysselsättningsläget betingat planeringsarbe-

te inom länen genomfördes en omorganisation 1945. I samband därmed utsågs landshövdingarna, med några undantag, till ordförande i nämnderna. Från och med den 1 januari 1948 förstatligades definitivt den offentliga arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsstyrelsen inrättades som centralt organ. Länsarbetsnämnderna blev permanenta under arbetsmarknadsstyrelsen lydande statliga länsorgan.

Länsarbetsnämnden består av ordförande och sju andra ledamöter av vilka en är vice ordförande. Samtliga förordnas av Kungl. Maj:t efter förslag av chefen för arbetsmarknadsstyrelsen, för en tid av högst tre år. I praxis är ett visst antal ledamöter representanter för arbetsgivare- och arbetstagareorganisationerna. För närvarande är i samtliga län landshövdingen länsarbetsnämndens ordförande. Nämndens verkställande tjänsteman och chef för dess kansli är länsarbetsdirektören.

En av länsarbetsnämndens främsta uppgifter utgör ledningen av arbetsförmedlingen i länet och viss därtill knuten särskild verksamhet, såsom arbetsvård och yrkesvägledning, syftande till att dels hjälpa arbetssökande till arbete, dels tillgodose efterfrågan på arbetskraft inom skilda områden på arbetsmarknaden. Denna verksamhet bedrivs vid arbetsförmedlingskontor av olika slag.

Länsarbetsnämndernas organisation och allmänna verksamhet regleras främst av instruktioner för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna (3/12 1965, nr 667) och arbetsmarknadskungörelsen (3/6 1966, nr 368).

Länsarbetsnämnden skall vidare noga följa utvecklingen på arbetsmarknaden inom länet samt vidtaga härav betingade åtgärder eller hos arbetsmarknadsstyrelsen göra de framställningar vartill läget ger anledning. Nämnden upprättar därför med jämna mellanrum prognoser för arbetsmarknaden. Det åligger nämnden och arbetsförmedlingarna att underlätta omställningen på arbetsmarknaden, bl. a. genom ekonomiska bidrag, omskolning och utbildning. Nämnden ansvarar särskilt för sysselsättningsplaneringen inom byggnads- och anläggningsverksamheten i samverkan med kommunerna och byggarbetsmarknadens parter. Det ankommer sålunda på länsarbetsnämnden att meddela igångsättningstillstånd, då sådant erfordras. Till länsarbetsnämndens uppgifter hör tillsynen över hjälpverksamheten i samband med arbetslöshet och att initiera statliga, statskommunala eller kommunala beredskapsarbeten. Länsarbetsnämnden skall vidare deltaga i den allmänna krigsberedskapen genom att planlägga utnyttjandet av den arbetskraft, som under krig och därmed jämförliga förhållanden kan beräknas stå till förfogande inom länet.

I övrigt skall länsarbetsnämnden handha de uppgifter, som av Kungl. Maj:t eller arbetsmarknadsstyrelsen ålägges nämnden. Bland sådana uppgifter kan särskilt framhållas medverkan vid planläggningen av konjunkturutjämnande åtgärder.

Vägförvaltningen

I varje län finns som regionalt organ inom den statliga vägorganisationen en vägförvaltning (instruktionen för statens vägverk, 25/5 1967, nr 258). Chef för vägförvaltningen är vägdirektören.

Vägförvaltningens arbetsuppgifter såvitt angår landsbygden samt städer och samhällen, där kronan är väghållare, avser dels planering av det allmänna vägnätet och projektering av vägbyggnadsföretag — där inte denna senare uppgift ankommer på särskilda projekteringskontor — och dels underhåll och drift beträffande de allmänna vägarna. Vägförvaltningen tar också befattning med ärenden rörande statsbidrag till vägar och gator i städer och samhällen, som är väghållare, samt till enskilda vägar. Vägförvaltningen utövar vidare tillsyn över städers och stadsliknande samhällens allmänna väghållning samt gatuhållning i vad avser för biltrafiken viktiga gator.

I prop. angående vägväsendets förstatligande (1942: 122) konstaterade departementschefen, att medan vägunderhållet och vägbyggandet, som är av uteslutande teknisk art, skulle ombesörjas av ett statligt tekniskt verk, krävde planläggningen av vägnätets utformning mera ingående kunskap om olika orters sociala och ekonomiska förhållanden. För att säkerställa att de lokala frågorna vederbörligen beaktades borde länsstyrelsen tilldelas befogenhet att upprätta förslag till avgörande av länets vägbyggnadsfrågor. För länsstyrelsens ståndpunktstaganden krävdes emellertid även teknisk sakkunskap. Länsstyrelserna behövde därför för ärendenas beredning biträde av vägförvaltningen. Förutsättningarna för ett intimt samråd kunde skapas genom att vägdirektören gjordes till föredragande i länsstyrelsen beträffande vägärenden.

Vägförvaltningen biträder sålunda länsstyrelsen med upprättandet av förslag till flerårsplaner för byggande av allmänna vägar av olika slag samt förslag till arbetsplan för allmän väg. Länsstyrelsen översänder förslagen med eget utlåtande till statens vägverk, som är fastställelsemyndighet. Om länsstyrelsen och vägverket har olika uppfattning hänskjuts frågan till Kungl. Maj:t. Vägförvaltningen medverkar vidare vid upprättandet inom vägverket av s. k. fördelningsplan för statsbidrag till viktigare gator och vägar i städer och stadsliknande samhällen som är egna väghållare.

Besluten vid 1966 års höstriksdag och 1967 års vårriksdag om ny organisation för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen m. m. (prop. 1966: 129, SU 152, rskr 361 samt prop. 1967: 44, SU 55, rskr 153) innebär bl. a. en successiv förändring och utbyggnad av vägverkets regionala organisation. De befintliga tre särskilda planeringsavdelningarna för större projekteringsarbeten benämnes framdeles projekteringskontor och ställes direkt under verkets driftavdelning. Vid behov skall ytterligare projekteringskontor kunna inrättas. Vidare upprättas en regional byggnadsorganisation, bestående

av sju byggnadsdistrikt, vartdera omfattande flera län och direkt underställda verkets byggnadsavdelning. För verkets rullande planering för bl. a. byggande och underhåll indelas landet i ett antal planläggningsområden. Arbetsområdena för byggnadsdistrikten avses sammanfalla med planläggningsområdena. Denna senare indelning är dock endast avsedd att vara verkets interna områdesindelning vid arbetsplaneringen. Länsstyrelsernas inflytande på planläggningen av vägnätet kommer att som hittills regleras genom bestämmelser i väglag och vägstadga.

Länsbostadsnämnden

Som regionalt organ för den statliga bostadspolitiken finns sedan 1948 i varje län en länsbostadsnämnd. Länsbostadsnämndens organisation och arbetsuppgifter regleras i Kungl. Maj:ts instruktion (SFS 1965: 669).

Länsbostadsnämnden utgöres av ordförande och fem andra ledamöter. Länsbostadsdirektören är självskriven ledamot. Övriga ledamöter förordnas av Kungl. Maj:t för en tid av högst tre år. Länsbostadsdirektören är chef för nämndens kansli. Vid handläggning inom nämnden av frågor av större vikt, som berör annan länsmyndighets arbetsområde, skall jämväl representant för denna myndighet beredas tillfälle deltaga i nämndens överläggningar.

Länsbostadsnämnderna skall inom länet handha den statliga låne- och bidragsverksamheten till främjande av bostadsförsörjningen, i den mån denna verksamhet ej ankommer på bostadsstyrelsen eller annan myndighet. Sålunda beviljar länsbostadsnämnden bostadslån till nybyggnad, till- eller ombyggnad av bostadshus, förbättringslån, vinterbidrag, invalidbostadsbidrag m. fl. bidrag av bostadspolitisk natur.

Länsbostadsnämnden tar även befattning med familjebostadsbidrag och pensionärsbostadsbidrag, vilka beviljas av kommunerna men för vilka ersättning av statsmedel lämnas av nämnden efter granskning av bidragsärendena.

Länsbostadsnämndens nu angivna verksamhet är huvudsakligen av bankmässig karaktär, i det att nämnden i överensstämmelse med angivna låne- och bidragsvillkor prövar den tilltänkta byggnadens kreditvärde, sökandens ekonomiska förutsättningar m. m. Emellertid får redan den fördelning mellan kommunerna av tillgängliga lånemedel för länet, vilken åligger länsbostadsnämnden, stor betydelse för samhällsplaneringen. I anslutning till låne- och bidragsverksamheten ankommer det vidare på länsbostadsnämnden att verka för en planmässig förbättring av bostadsförsörjningen i länet. Nämnden skall bl. a. sammanställa och i samråd med andra länsorgan bedöma av kommunerna fortlöpande upprättade bostadsbyggnadsprogram. På grundval av dessa samt en bedömning av bostadsbehovet i kom-

muner, som inte är skyldiga att uppgöra sådana program, redovisar nämnden årligen till bostadsstyrelsen det erforderliga bostadsbyggandet i länet.

Länsskolnämnden

För varje län finns såsom regional statsmyndighet på skolväsendets område en länsskolnämnd. Länsskolnämndens organisation framgår av skollagen (SFS 1962: 319) och Kungl. Maj:ts instruktioner för nämnderna (SFS 1965: 741 och 742). I instruktionerna angives också nämndernas allmänna ämnesbefattning. Deras närmare arbetsuppgifter regleras i skilda författningar, främst skollagen och skolstadgan (SFS 1962: 439). Länsskolnämnden, som lyder under skolöverstyrelsen, utgörs av nio inom länet bosatta, för fyra år utsedda ledamöter. Av ledamöterna utses två av Kungl. Maj:t, varav en bland företrädare för arbetsgivare och en bland företrädare för arbetstagare inom länet. Skolöverstyrelsen och länsstyrelsen utser vardera en ledamot samt landstinget (och i förekommande fall landstingsfri stad) fem ledamöter. Länsskolnämnden har under skolöverstyrelsen inseende över skolorna i länet och därtill hörande verksamhet. Nämnden har även att öva tillsyn över undervisningen av skolpliktiga barn i enskilda skolor samt vid sjukvårdsanstalter och barnhem.

Länsskolnämndens uppgifter kan indelas i följande huvudgrupper, nämligen åtgärder beträffande skolväsendets planering, ledning av och tillsyn över den pedagogiska verksamheten, direkt inspekterande verksamhet, beslut eller yttrande i olika ärenden rörande den inre skolorganisationen samt handläggning av vissa besvärsmål.

Vad gäller planeringsverksamheten åligger det länsskolnämnden att, i samråd med övriga samhällsplanerande myndigheter och institutioner inom länet, sörja för en ändamålsenlig planering av skolväsendet samt planlägga för skolornas verksamhet i händelse av krig eller krigsfara. Vidare utför nämnden fortlöpande översiktlig planering av skolväsendet i sin helhet inom länet med stöd av uppgifter från kommunerna, andra statliga länsorgan och centrala myndigheter m. fl.

Länsskolnämndens uppgift att fastställa elevområde för varje skola i länet har viss betydelse även ur allmän planeringssynpunkt. Elevområde skall omfatta den kommun, som handhar förvaltningen av ifrågavarande skola, men i området skall också, om så erfordras för skolväsendets ändamålsenliga organisation, ingå en eller flera andra kommuner eller delar därav. Vid bestämmandet av elevområde har länsskolnämnden ledning av den organisationsplan, som det åligger varje kommun att upprätta och i avskrift tillställa nämnden. Vidare utövar länsskolnämnden inflytande på lokaliseringen av vissa högre skolor i det att nämnden har att yttra sig över kommuns framställning till Kungl. Maj:t om inrättande eller medgivande till inrättandet av sådana skolor.

Slutligen kan till länsskolnämndens planerande verksamhet räknas nämndens befattning med statsbidrag till byggnadsföretag inom skolväsendet. Nämnden skall avge yttrande i bidragsärenden samt uppgöra förslag till turordning efter angelägenhetsgrad vad beträffar fördelning av statsbidrag mellan olika skolbyggnadsföretag.

Lantbruksnämnden

Lantbruksnämnderna, som lyder under lantbruksstyrelsen, tillkom genom beslut av 1947 års riksdag (prop. 1947: 75, SäU 2, rskr 424), varefter deras ämbetsbefattning, organisation m. m. fastställdes av riksdagen nästföljande år (prop. 1948: 149, JoU 27, rskr 233).

1965 års riksdag (prop. 1965: 100, JoU 17, rskr 256) fattade principbeslut om ändrad organisation av de statliga och statsunderstödda rationaliseringsorganen på jordbrukets område. Besluten innebar i huvudsak att lantbruksnämndens och hushållningssällskapets rationaliseringsuppgifter skulle sammanföras i ett nytt regionalorgan benämnt lantbruksnämnd.

Den nya lantbruksnämndens organisation och verksamhet framgår av Kungl. Maj:ts instruktion för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna (SFS 1967: 425).

Lantbruksnämnden utgörs av nio ledamöter. Bland ledamöterna är lantbruksdirektören självskriven, medan fyra utses av Kungl. Maj:t och fyra av landstinget eller, i Kalmar län, två av vartdera landstinget. Innan landstinget utser ledamot, skall samråd ske med hushållningssällskap. Inom nämnden finns en strukturdelegation och en produktionsdelegation samt efter särskilt beslut av lantbruksstyrelsen en eller flera särskilda delegationer.

Lantbruksnämnden har att inom sitt verksamhetsområde uppmärksamt följa lantbrukets tillstånd och utveckling samt vidtaga eller hos styrelsen föreslå de åtgärder som är påkallade eller i övrigt lämpliga, särskilt för att åstadkomma en snabb strukturrationalisering inom lantbruket. Särskilt åligger det nämnden att verka för rådgivning och upplysning i syfte att främja rationaliseringen inom jordbruket och trädgårdsnäringen samt den yttre rationaliseringen inom skogsbruket, att utföra den regionala planeringen för lantbrukets rationalisering samt individualplanering för viss brukningsenhet eller grupp av brukningsenheter och att i den mån det icke ankommer på annan myndighet ha hand om övriga statliga åtgärder för jordbrukets och skogsbrukets yttre rationalisering, däri inbegripet förvärv och försäljning av fast egendom, samt för annan rationalisering inom jordbruket och trädgårdsnäringen. Vidare skall nämnden tillse att vanhävd ej förekommer på jordbruk samt i den utsträckning resurserna medger upprätta tekniska planer för jordbrukets inre rationalisering eller planer för rationalisering inom trädgårdsnäringen, bistå med företagsekonomisk kalkylering,

utföra markkartering eller planering av växtodling, husdjursavel, utfodring eller mekanisering eller lämna annan sådan produktionsteknisk service.

I och med att lantbruksnämnden fått vidgade arbetsuppgifter har hushållningssällskapen frântagits sin befattning med de direkta rationaliseringsåtgärderna.

Skogsvårdsstyrelsen

För handhavande av skogsvården, såvitt avser de enskilda skogarna, och därmed sammanhängande verksamhet, finns i varje län en skogsvårdsstyrelse. Skogsvårdsstyrelserna i flertalet län inrättades 1903 i samband med tillkomsten av den allmänna skogsvårdslagen och ställdes 1941 under central ledning av den då nyinrättade skogsstyrelsen.

Skogsvårdsstyrelsens organisation och allmänna verksamhet framgår av förordning och reglemente (SFS 1960: 267 och 322) samt av skogsvårdslagen och ett flertal bidrags- och låneförfattningar.

Skogsvårdsstyrelsen utgörs av sju ledamöter. Styrelsens chefstjänsteman, länsjägmästaren, är självskriven ledamot och av övriga ledamöter utser Kungl. Maj:t tre, däribland ordföranden, samt landstinget tre.

Skogsvårdsstyrelsen har till uppgift att främja och stödja den enskilda skogshushållningen samt verka för att skogsvårdsarbetet på de enskilda skogarna inom styrelsens verksamhetsområde bedrives på ett planmässigt sätt. Skogsvårdsstyrelsen skall vidare utöva den uppsikt och vidtaga de åtgärder, som jämlikt gällande skogsvårds-, naturvårds- och andra författningar ankommer på styrelsen. Skogsvårdsstyrelsens verksamhet kan redovisas under följande rubriker, nämligen rådgivnings-, upplysnings- och utbildningsverksamhet, beståndsvård och avverkning, återväxtfrämjande åtgärder, skogsdikning, skogsvägsbyggande, skogsbruksplanläggning m. m. samt övervakning av skogsvårdslagens efterlevnad. I de flesta fall är skogsvårdsstyrelsens arbete uppdelat på olika sektioner, i de medelstora länen en skogsvårdssektion, en skogsteknisk sektion och en undervisningssektion.

Länsnykterhetsnämnden

Länsnykterhetsnämnden har enligt sin instruktion (SFS 1965: 790) att inom sitt verksamhetsområde övervaka nykterhetstillståndet samt att vidtaga åtgärder för dess förbättrande.

Gentemot de kommunala nykterhetsnämnderna utövar länsnykterhetsnämnden tillsyn och lämnar vägledning och bistånd i deras verksamhet. Vid försummelse av kommunal nykterhetsnämnd att vidtaga erforderlig åtgärd, som ankommer på nämnden, kan länsnykterhetsnämnden ingripa och handlägga ärendet i den kommunala nämndens ställe.

Länsnykterhetsnämnden har rätt att vidtaga åtgärder för att till viss al-

koholmissbrukare inte skall utlämnas alkoholhaltiga drycker. Denna avstängningsrätt kan nämnden delegera till kommunal nykterhetsnämnd.

En väsentlig del av länsnykterhetsnämndens arbete består i att avge yttranden till olika myndigheter. Hos länsnykterhetsnämnd föres anmärkningsregister, grundat på inkomna uppgifter om fylleri och andra nykterhetsanmärkningar. Till väsentlig del utförs länsnykterhetsnämndens arbete av nämndens tjänstemän, framför allt nykterhetsvårdskonsulenterna.

Länsnykterhetsnämnden samarbetar med andra myndigheter inom nykterhetsvården, främst med socialstyrelsen, som central tillsynsmyndighet inom nykterhetsvården, och länsstyrelsen.

C. Länsförvaltningen och samhällsbyggandet

Samhällsplaneringens villkor och krav på förvaltningsorganisationen har spelat en stor roll i många överväganden rörande administrativa reformer under de senaste decennierna. Detta gäller inte minst den kommunala sektorn, där omfattande indelningsändringar har motiverats med samhällsplaneringens krav och åtskilliga lagstiftningsåtgärder har föranletts av nödvändigheten av samordning över större områden än enskilda kommuner. Detta gäller i hög grad också länsförvaltningen, där såväl länsförvaltningsutredningens som länsindelningsutredningens direktiv och förslag har motiverats med de organisatoriska krav, som ställs av planeringsbehoven i den expanderande länsförvaltningen.

På olika sätt sammanhänger planeringsbehoven med vad länsdemokratiutredningen skulle vilja kalla samhällsbyggandet. Till begreppet samhällsbyggande vill länsdemokratiutredningen räkna inte bara markanvändningen utan också sådana aspekter som skolväsendets organisation betr. upptagningsområden och bostadsbyggandets fördelning inte bara på orter och kommuner utan också på lägenhetsstorlekar, hustyper och med hänsyn till byggkostnader och markpriser. Likaså vill länsdemokratiutredningen till samhällsbyggandet räkna så disparata element som den ändamålsenliga organisationen av åldringsvården samt vägnätets utformning och standard.

Den organisatoriska samordningen på regional nivå av dessa olika moment i samhällsbyggandet i ett system så att avvägningen mellan olika behov och resurser motsvarar en optimal utveckling av samhället är ett huvudproblem för länsdemokratiutredningen. Angelägenheten av detta sammanhänger med att den statliga länsförvaltningens organisation är beroende av de centrala ämbetsverkens arbetsfördelning och därför uppdelad i självständiga organ, vars arbetsuppgifter endast berör en liten del av det totala samhällsbyggandet, medan de verkställande momenten och det yttersta ansvaret i många fall ligger på primärkommunerna.

Länsförvaltningens beröring med samhällsbyggande och samhällsplanering kan grovt indelas i två olika kategorier, nämligen dels prövning av kommunala beslut i planfrågor, dispens- och besvärsärenden rörande bebyggelse samt den allmänna uppsikten över bebyggelseutvecklingen, dels sådana frågor som innebär aktiva statliga insatser, t. ex. avseende vägbyggandet, fördelningen av statliga lån till bostäder eller statsbidrag till skolor.

Under 1960-talet har länsstyrelsens befattning med samhällsbyggandet fått ett nytt moment genom instruktionen till länsstyrelserna att inom naturvårdspolitikens och lokaliseringspolitikens ram bedriva en aktiv länsplanering.

Länsstyrelsens befattning med samhällsbyggandet baseras till väsentlig del på uppsikten över den kommunala verksamheten. Länsstyrelsen är oftast fastställelsemyndighet för detaljplaner enligt byggnadslagen, har vissa funktioner också när det gäller översiktsplaner samt är fastställelsemyndighet eller beslutande myndighet i ett flertal ärendegrupper, som sammanhänger med markanvändningen t. ex. enligt byggnadslagen, naturvårdslagen, vattenlagen, lagen om allmänna va-anläggningar, fastighetsbildningslagen etc. I sakbehandlingen av sådana ärenden biträdes länsstyrelsen framför allt av länsarkitekten, överlantmätaren, vägdirektören och andra experter. Vidare sker ofta samråd med andra statliga länsorgan såsom länsbostadsnämnden, länsskolnämnden och länsarbetsnämnden. Såvitt angår fastställelseprövningen av detaljplaner m. m. enligt byggnadslagen innebär den slutliga fastställelsen inte bara att planärendet granskats och befunnits formellt riktigt handlagt i kommunen, utan också att planen sakligt sett är godtagbar. Något likartad karaktär har länsstyrelsens befattning med kommunernas investeringar på det sociala området.

Länsförvaltningens åtgärder på samhällsplaneringens område inskränks emellertid inte enbart till uppsikten över den kommunala aktiviteten. Framför allt genom beslut om, eller förslag till, fördelning av lånemedel, statsbidrag och statliga investeringar mellan olika regioner, kommuner och orter, får länsmyndigheternas ställningstagande betydelse för samhällsutvecklingen i olika delar av länet. Av särskild vikt är framför allt beslut och andra ställningstaganden inom bostadförsörjningens, vägväsendets och skolväsendets områden samt beträffande lokaliseringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken.

Det kan sålunda konstateras, att länsförvaltningens befattning med samhällsbyggandet är mångfacetterad. Det stora antalet inblandade organ och nödvändigheten av att samordna åtgärderna i olika avseenden medför många svårlösta administrativa problem. Två olika problemkomplex kan urskiljas, nämligen dels att i det löpande arbetet synkronisera besluten i de olika länsorganen, dels koordinera åtgärderna efter en enhetlig och auktoritativ syn på länets utveckling.

Åtskilliga typer av projekt med betydelse för den regionala utbyggnaden behandlas med olika utgångspunkt av flera olika länsorgan. Igångsättning av ett bostadsbygge t. ex. förutsätter behandling i länsstyrelsen, där stadsplanegranskning innebär att länsarkitekten, länsingenjören, länsskolnämnden, vägförvaltningen m. fl. deltar i sakgranskningen, länsbostadsnämnden meddelar beslut om statliga lån, länsarbetsnämnden ger igångsättningstillstånd etc. Alla dessa instansers beslut bör självfallet samordnas i tiden, så att inte bostadsområdet är färdigt före skolan, lånemedlen finns tillgängliga men inte arbetskraften etc. Behandlingen bör dessutom, trots sin komplexa karaktär, handläggas så, att inte förseningar och onödiga byråkratiska hinder försvårar byggherrens och kommunens planering. Tillsammans utgör detta i den nuvarande länsförvaltningsorganisationen ett svårbemästrat problem.

I 1948 års länsstyrelseutrednings betänkande (SOU 1950: 28) behandlades detta problem utförligt. Utredningen ansåg att den enda möjlighet, som stod till buds, var en sammanslagning av huvuddelen av de fristående länsorganen med länsstyrelsen. I remissbehandlingen utsattes emellertid detta förslag för betydande kritik och i propositionen (1952: 155) föreslogs i stället ett utbyggt samrådsförfarande och möjligheter att göra vissa av de fristående länsexperterna till föredragande i länsstyrelsen. 1958 års statsrevisorer behandlade också samma problem från liknande utgångspunkt och föreslog, liksom länsstyrelseutredningen, en sammanslagning av vissa länsorgan med länsstyrelsen. Vid utskottsbehandlingen (SU 1959: 87) konstaterades emellertid, att tiden ännu inte var inne för ett ställningstagande till problemet. I direktiven till länsförvaltningsutredningen underströks problematiken på nytt.

I åtskilliga län har man med stöd av samrådsbestämmelserna inrättat informella planeringsgrupper med företrädare för de närmast berörda länsorganen. Denna utveckling har bildat en utgångspunkt för länsförvaltningsutredningens förslag.

Den grundläggande svårigheten när det gäller att åstadkomma en tillfredsställande grad av samordning i det löpande arbetet inom länsförvaltningen utgörs av informationsspridningen mellan de självständiga länsorganen. Ett genomgående drag i de lösningar som övervägts har varit betoningen av ett utvidgat samrådsförfarande, som inneburit att cheferna för de olika länsorganen bringats i kontakt med varandra i gemensam behandling av ärendena. Beroende på den statliga länsförvaltningens expansion och arbetsuppgifternas omfattning har emellertid denna kanal varit otillräcklig. Cheferna har inte haft tillräcklig kännedom om arbetsläget i de konkreta ärendena och samrådet har tenderat mot principiella frågor.

Önskvärdheten av en auktoritativ plan för länets utveckling, efter vilken de olika fristående länsorganens åtgärder kan inriktas, har sedan länge varit uppenbar inom länsförvaltningen. I åtskilliga län har man olika for-

mer av rådgivande organ i anknytning till länsstyrelsen, vanligen sammansatta av de viktigaste länsförvaltningstjänstemännen, ibland med företrädare även för landstinget. I vissa fall har också näringslivet varit representerat.

Behovet av en gemensam målsättning betonades klart i lokaliseringsutredningens betänkande (SOU 1963: 58), där man starkt underströk hur olika avsnitt i samhällsbyggandet påverkar näringslivets lokalisering. För att lokaliseringspolitiska åtgärder inte skulle leda till icke önskade resultat ur det totala samhällsbyggandets synpunkt, och för att inte åtgärder inom andra sektorer skulle motverka de lokaliseringspolitiska intentionerna, krävdes enligt utredningen en genomgripande lokaliseringsplanering, som kunde ta hänsyn till samhällsbyggandets alla avsnitt. Departementschefen utvidgade utredningens förslag i detta hänseende och konstaterade (prop. 1964: 185) att en sådan utrednings- och planeringsverksamhet var nödvändig, om man i en tid av snabba strukturella förändringar skall kunna utnyttja samhällets resurser på effektivaste sätt. Denna verksamhet hade sitt värde oberoende av de lokaliseringspolitiska målen och medlen. Av det skälet var behovet av verksamhet i denna form ej heller tidsbegränsad eller inskränkt till vissa län (prop. 1964: 185). Eftersom den planeringsverksamhet, som utformades inom lokaliseringspolitikens ram, skulle få en genomgripande betydelse för utvecklingen i länet, borde till handläggningen av dessa frågor i länsstyrelsen knytas ett rådgivande organ med lekmannasammansättning, benämnt planeringsrådet.

Planeringsrådet skulle främst deltaga i frågor om samordning av kommunernas, landstingskommunens och de olika länsorganens insatser inom samhällelig planering m. m. Det torde kunna förutsättas, framhöll departementschefen, att planeringsrådens uppfattning skulle tillmätas särskild tyngd vid de olika frågornas handläggning i kommuner, landsting och andra länsorgan.

Det är ännu för tidigt att uttala någon bestämd uppfattning om huruvida planeringsråden har kunnat fylla den tilltänkta funktionen, att ge auktoritet åt länsplaneringen och riktlinjer för utbyggnaden i länet. En viss besvikelse över dess roll kan dock utläsas ur motionerna I: 249 och 541 samt II: 285 och 673 till 1966 års riksdag.

I detta sammanhang är det av intresse att notera den tveksamma inställning, som i olika sammanhang uttrycks från kommunförbundens sida, med avseende på den statliga länsförvaltningens befogenheter på samhällsplaneringens område och förslagen att den statliga länsförvaltningen skall stå som huvudman för en auktoritativ länsplanering. Denna inställning kommer klart till uttryck i yttrandena över lokaliseringsutredningen (SOU 1963: 58), bostadsbyggnadsutredningen (SOU 1965: 32) och fritidsutredningen (SOU 1965: 19).

För att vara rådgivande vid upprättandet av en samordnad planering

av länets utveckling, vilken ansågs nödvändig för en effektiv lokaliseringspolitik, föreslog lokaliseringsutredningen inrättandet av ett lokaliseringsråd på länsstyrelsen, sammansatt av drygt tiotalet länstjänstemän samt två representanter för landstinget. I sina yttranden över förslaget framhöll landstingsförbundet, stadsförbundet och kommunförbundet att

»landstinget och primärkommunerna genom denna lösning inte får det medinflytande i planeringsarbetet, som motiveras av de stora insatser, såväl primärkommunerna som landstingen måste göra. Ett utan djup förankring i den kommunala demokratin med dess folkvalda förtroendemän arbetande planeringsorgan på länsplanet medför, att länets befolkning kommer att helt sakna inflytande i för dem och det samhälle de lever i så avgörande frågor som den långsiktiga samhällsplaneringen och olika samhällsfunktioners fördelning på olika orter och delar av länet. En planering så att säga ovanför huvudet på invånarna och praktiskt taget helt i händerna på tjänstemän låter sig enligt förbundens förmenande svårligen förenas med den kommunala självstyrelsen.»

I remissyttrandet över bostadsbyggnadsutredningen underströk Svenska stadsförbundet vikten av fasta riktlinjer för samhällsutbyggnaden och behovet av statliga insatser i detta avseende, men påpekade att det var »av grundläggande betydelse att aktivare statliga insatser kan förankras i en efter utvecklingens krav anpassad kommunal självstyrelse, varvid det nu närmast synes vara det sekundärkommunala ledet och den interkommunala samordningen, som behöver förstärkas».

Likartade tankegångar framfördes i Svenska kommunförbundets yttrande över fritidsutredningens andra betänkande, där man konstaterade att översiktsplaneringen var intimt förbunden med detaljplaneringen och planverkställighet, d. v. s. med primärkommunala uppgifter, och att oklarheten om kompetensfördelningen i detta avseende kunde leda till minskande intresse från kommunernas sida. Som ett bättre alternativ till en aktivare översiktsplanering på länsstyrelsen hänvisade man till interkommunalt samarbete och den pådrivande och samordnande roll, som i sådana sammanhang kommunförbundens länsavdelningar kunde komma att spela.

Kommunförbundens inställning till en aktivare översikts- eller länsplanering sådan den framkommer i ovannämnda yttranden, är i och för sig genomgående positiv. Tveksamheten gäller huvudmannaskapet och motiveras av riskerna för den kommunala rörelsefriheten vid en aktivare statlig länsplanering.

Denna inställning kan sannolikt föras tillbaka till förhållandet, att medan primärkommunerna är ekonomiskt och politiskt ansvariga för den lokala samhällsutbyggnaden, denna inte kan ses oberoende av den allmänna sociala och ekonomiska utvecklingen i riket och regionen. Det stora inflytande, som den statliga länsförvaltningen redan nu har över den lokala utvecklingen, kan genom en effektivisering och samordning mellan medelramsfördelning, t. ex. på skol- och bostadsområdena, och fastställelsepröv-

ningen av bebyggelseplanerna, förstärkas och på ett avgörande sätt beskära den kommunala rörelsefriheten.

Frågan om den lämpligaste huvudmannen för samhällsplaneringen har aktualiserats även i Stor-Stockholm, där regionplaneringen för närvarande i enlighet med byggnadslagens bestämmelser handläggs av ett regionplaneförbund, men där plangenomförandet har aktualiserat ett överförande av dessa uppgifter till ett nytt överkommunalt organ. Länsdemokratiutredningen återkommer till dessa frågor längre fram i detta betänkande.

D. Länsförvaltningen och socialvården

I denna framställning avses med socialvård främst verksamhet inom socialhjälpens, barna- och ungdomsvårdens samt nykterhetsvårdens områden. Utanför dessa områden bedrivs dock flera samhälleliga aktiviteter vilkan sägas i olika grad ha karaktär av socialvård, t. ex. arbetsvården samt delar av bostadspolitiken.

I den följande framställningen skall ges en kortfattad sammanfattning av länsförvaltningens befattning med socialvården. Det bör emellertid också hänvisas till bil. 19 i länsdemokratiutredningens föregående betänkande (SOU 1965: 54). Inledningsvis kan sägas, att den organisatoriska splittringen på socialvårdens område är utomordentligt stor. Detta sammanhänger med att de olika verksamhetsformerna har tillkommit vid skilda tidpunkter och utan direkt sammanhang med varandra. Strävanden att skapa en mera enhetlig organisation på det regionala planet har inte saknats, vilket kommer att beröras nedan.

På socialvårdens område ligger initiativet till olika slag av åtgärder nästan helt på primärkommunerna. Den kommunala verksamheten är i stor utsträckning reglerad genom speciallagstiftning eller statsbidragsbestämmelser. De regionala organen utövar framför allt tillsyn och rådgivning och ingriper sällan direkt i kommunernas socialvårdande verksamhet. De ingripanden, som göres från länsplanet, avser att åstadkomma rättelse i lagstridiga beslut, som fattats av kommunala organ, eller att vid försummelse ålägga kommun att fullgöra sina förpliktelser.

Fastän landstingskommunens allmänna kompetens i materiellt avseende överensstämmer med primärkommunens, har landstingen aldrig i större utsträckning kommit att engageras inom socialvården. Flera av de områden som landstingens verksamhet spänner över kan dock sägas ha karaktären av socialvård i vidare bemärkelse. Landstingens viktigaste direkta uppgift på socialvårdens område är att upprätta förslag till barnhemsplan samt att i den mån annan icke drager försorg därom inrätta och driva de barnhem, som är upptagna i planen. För landstingskommunerna föreligger vidare skyldighet enligt socialhjälpslagen att draga försorg om att erforderlig

vård och tillsyn beredes dem som intagits i ålderdomshem, men som med hänsyn till sitt beteende icke lämpligen kan behållas där. Vidare bör nämnas landstingens verksamhet enligt lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda. Landstingens vård av långvarigt kroppssjuka tangerar också socialvårdens område.

Länsstyrelsens befattning med socialvården kan hänföras till tre huvudgrupper, nämligen tillsyn, förvaltningsrättskipning samt övrig förvaltningsverksamhet.

Enligt socialhjälpslagen och barnavårdslagen skall således länsstyrelsen inom länet noga följa tillämpningen av respektive lag och tillse att socialhjälpsverksamheten och barnavården ordnas och handhas ändamålsenligt. Underlåter kommun att lämna obligatorisk socialhjälp eller försummar den att vidtaga erforderliga åtgärder beträffande underårig skall länsstyrelsen ålägga kommunen att fullgöra sin skyldighet härvidlag. Yppas eljest missförhållanden har länsstyrelsen att vidtaga erforderlig åtgärd för vinnande av rättelse. Även enligt lagen om allmänna barnbidrag och lagen om bidragsförskott övar länsstyrelsen tillsyn över barnavårdsnämndernas verksamhet.

Enligt familjebidragsförordningen skall länsstyrelsen ha tillsyn och kontroll över vederbörande kommunala nämnds verksamhet. Inom nykterhetsvården utövar däremot länsnykterhetsnämnden den allmänna tillsynsfunktion, som ankommer på länsinstansen.

Länsstyrelsen prövar vidare mål angående administrativa frihetsberövanden. Således underställs länsstyrelsen barnavårdsnämndens beslut om underårigs omhändertagande för samhällsvård, då vårdnadshavares och i vissa fall minderårigs samtycke saknas. Likaledes prövar länsstyrelsen ansökan av nykterhetsnämnd och polismyndighet angående intagning av alkoholmissbrukare på allmän vårdanstalt. Länsstyrelsen prövar vidare vissa typer av ersättningsmål såsom angående talan av kommun m. fl. mot annan kommun, staten eller enskild rörande ersättning för socialhjälp, kostnader för samhällsvård och familjebidrag. Länsstyrelsen prövar även besvär över beslut på här ifrågavarande områden av de kommunala organen, av länsnykterhetsnämnden samt i vissa fall av styrelse för ungdomsvårdsskola. Bl. a. kan nämnas att länsstyrelsen fastställer plan för ålderdomshem och reglemente för sådant hem, vilket är gemensamt för två eller flera kommuner, medger befrielse från kommuns skyldighet att anordna ålderdomshem, utanordnar gottgörelse som i vissa fall utgår av statsmedel för kommuns kostnad för socialhjälp, samhällsvård, familjebidrag till värnpliktiga eller bidragsförskott och prövar huruvida framställning skall göras hos Kungl. Maj:t om hemsändning av utlänningar, som har stadigvarande behov av socialhjälp eller omhändertagits för samhällsvård.

Flera länsnämnder har också socialvårdande uppgifter. Länsnykterhetsnämndens verksamhet faller inom socialvårdens område. Länsarbetsnämn-

dens åtgärder till motverkande av arbetslöshet samt den arbetsvårdande verksamhet som nämnden bedriver, kan sägas vara av socialvårdande karaktär, liksom delar av länsbostadsnämndens verksamhet.

Som länsstyrelsens experter på socialvårdens område fungerar i första hand dess egen barnavårdskonsulent, vederbörande socialvårdskonsulent och länsnykterhetsnämnden (nykterhetsvårdskonsulenten). Även länsläkaren och länsåklagaren kan inom sina verksamhetsområden ta befattning med ärenden av socialvårdskaraktär.

Med utgångspunkt från den faktiska socialvårdsorganisationen och de därtill hörande arbetsuppgifterna är det av visst intresse att ta del av de förslag till omorganisation av de regionala socialvårdsuppgifterna, som vid skilda tillfällen presenterats. *Socialvårdskommitténs* förslag angående socialvårdens organisation på länsplanet (SOU 1942: 56) innehåller sålunda flera intressanta synpunkter.

Kommittén fann det önskvärt att utrymme bereddes för lekmannainflytande inom socialvårdens länsorganisation och föreslog att huvudparten av socialhjälps-, barnavårds- och alkoholistvårdsärendena skulle överflyttas från länsstyrelsernas direkta handläggning till särskilda länsorgan med lekmannainslag, förslagsvis benämnda länssocialnämnder. De skulle vara knutna till länsstyrelsen. I sin verksamhet skulle länssocialnämnden biträdas av socialvårdskonsulenter, barnavårdskonsulenter, läkare m. fl. Nämnden skulle ombesörja huvudparten av de socialvårdsangelägenheter som handhades av länsstyrelsen samt vidare länsnykterhetsnämndens uppgifter.

En annan utformning av den regionala verksamheten på socialvårdens område föreslogs av *1948 års länsstyrelseutredning* (SOU 1950: 28) närmast som en följd av utredningens förslag om lekmannamedverkan i länsstyrelserna. Länsstyrelseutredningen motiverade införandet av lekmannamedverkan bl. a. med att det vid fullgörandet av länsstyrelsens judiciella uppgifter måste beaktas att jämsides med rättssäkerhetskravet också stod kravet på effektivitet. Det gällde att söka åvägabringa en riktig avvägning. Man kunde emellertid inte förbise att lekmannamedverkan stundom kunde komma att såväl utgöra en bättre garanti för rättssäkerhet men också medföra en ökad effektivitet. Detta skulle inte minst gälla beträffande länsstyrelsens ledning och tillsyn av socialvården.

Enligt *socialvårdskonsulentutredningens* (SOU 1963: 30) uppfattning uppuppnådde man genom ett sammanförande av den regionala konsulentverksamheten till en organisatorisk enhet en breddning av effekten av de nuvarande konsulentgruppernas rådgivande verksamhet visavi de kommunala myndigheterna och tjänstemännen. En samordnad verksamhet tillgodosåg vidare det naturliga behovet av ständiga inbördes kontakter och informationer under hand i det löpande konsulentarbetet, varigenom ökade möjligheter successivt skapades för envar av de samarbetande tjänstemännen att i praktiskt handlande ensam agera även i mera komplicerade vårdfall.

Utredningen hade som bakgrund för sina överväganden i dessa delar uppehållit sig vid de åtgärder — delvis genom statliga initiativ — som vidtagits för att befrämja en samverkan inom den kommunala socialvården enligt den s. k. familjevårdsprincipen. Om olika hjälporgan ingrep vart och ett för sig för att avhjälpa individuella hjälpbehov hade man inte någon garanti för att de familjesociala problemen upptäcktes. Härför krävdes samverkan mellan hjälporganen, så att ett individuellt hjälpbehov som anmälts hos ett socialvårdsorgan skulle föranleda en systematisk utredning av alla de hemmavarande familjemedlemmarnas hälso- och försörjningssituation.

En utformning av konsulentverksamheten enligt familjevårdsprincipen inkluderade de uppgifter i fråga om rådgivning och tillsyn som omhänderhades av socialvårds-, barnavårds- och nykterhetsvårdskonsulenterna. Av samma skäl borde den verksamhet som utövades av eftervårdskonsulenterna enligt socialvårdskonsulentutredningen fullgöras inom en samordnad konsulentorganisation på länsplanet. Enligt utredningen var den av 1958 års besparingsutredning anförda uppfattningen att den inspektionsverksamhet, som åvilade socialvårdskonsulenterna, skulle ersättas av en »allmän tillsyn» från länsstyrelsernas sida och att upplysnings- och rådgivningsverksamheten i större utsträckning skulle tillgodoses genom centrala anvisningar av socialstyrelsen, uppenbart orealistisk.

Som framgått av ovanstående har de olika förslagen till omorganisation av den regionala verksamheten på socialvårdens område eftersträvat en samordning av de olika socialvårdande aktiviteterna på regional nivå. Att den regionala organisationen på socialvårdens område dock ej har reformerats beror sannolikt på att den varit avhängig av länsförvaltningens organisation i stort och då i första hand länsstyrelsens ställning. Så länge denna fråga ej lösts har inga förändringar kunnat vidtagas.

Inom socialdepartementet pågår för närvarande en utredning om utformningen av de regionala statliga organen inom vårdområdet. Den samordning, som skett på det centrala planet genom sammanförandet till en gemensam central myndighet av de uppgifter, som tidigare ankommit på socialstyrelsen resp. medicinalstyrelsen, har aktualiserat denna översyn. I propositionen (1967: 68) uttalade departementschefen att inga ändringar av de nuvarande organens eller tjänstemännens ställning och uppgifter på det regionala planet borde göras innan nämnda utredning avslutats.

KAPITEL 4

Medborgarrepresentation i den statliga länsförvaltningen

A. Bakgrund

I kapitel 2 konstaterades att statsmakterna genom att införa kollegiala lekmannastyrelser, utsedda av landstinget eller Kungl. Maj:t, i ett flertal länsorgan har sökt skapa ett medborgerligt inflytande i länsadministrationen. I länsförvaltningsutredningens direktiv har således ingått uppdraget att undersöka om och hur ett sådant lekmannainflytande kan införas också i länsstyrelsen. Utredningens förslag innebär en kollegial styrelse om tio ledamöter varav sex utsedda av landstinget och fyra av Kungl. Maj:t, och med landshövdingen som självskriven ordförande. Utredningens minoritet anser att samtliga tio ledamöter bör utses av landstinget.

Ett lekmannainflytande av detta slag kan uppfattas som ett alternativ till det medborgarinflytande, som en kommunalisering av förvaltningsuppgifterna medför. Det har därför varit av intresse för länsdemokratiutredningen att bilda sig en uppfattning om hur medborgarinflytandet kommer till uttryck i dessa båda alternativ.

För att klargöra bakgrunden till det medborgerliga inflytandet i den statliga länsförvaltningen är det nödvändigt att i någon mån beröra delvis historiska förhållanden i den centrala statsförvaltningen. Det kan sålunda noteras, att den kollegiala beslutsformen, som så många andra drag i den svenska statsförvaltningen efter förebild av domstolsväsendet, var dominerande i den centrala förvaltningen fram till mitten av 1800-talet. Så småningom började man emellertid anse, att den kollegiala beslutsformen var tungrodd och att enmansstyrelsen ur effektivitetssynpunkt var överlägsen. I argumenteringen för enmansstyrelsen hänvisades ofta till de allenastyrda länsstyrelserna. Vid inrättandet av socialstyrelsen år 1912 anförde föredragande departementschefen bl. a., att den kollegiala formen, vilken ännu i viss omfattning tillämpades inom den centrala förvaltningsorganisationen, numera i allmänhet förlorat sitt berättigande och icke överensstämde med moderna förvaltningsprinciper. Den borde därför utbytas, där den ännu fanns föreskriven, och icke hade sin grund i särskilda förhållanden.

I de affärsdrivande verken blev emellertid utvecklingen en annan. Här ville man genom att utvidga den beslutande kretsen efter mönster av aktiebolagen söka åstadkomma en idémässig förnyelse. Vid tillkomsten av vat-

tenfallsstyrelsen 1908 infördes för första gången i ett statligt verk en lekmannastyrelse av den typ, som gäller för aktiebolag, med verkschefen som ordförande. Denna form av lekmannastyrelse har sedan gradvis kommit att genomföras och infördes 1962 i samtliga affärsverk. För motiven härtill redogjordes i statsverkspropositionen 1962, där departementschefen bl. a. konstaterade att

»företagsformsutredningen föreslagit att varje affärsverk skall ledas av en av Kungl. Maj:t tillsatt kollegial styrelse och utredningen motiverar bl. a. sitt förslag med värdet av de impulser lekmannarepresentanterna skulle kunna tillföra verken samt ser det också som en följd av verkens vidgade handlingsfrihet».

Departementschefen fortsatte:

»För egen del finner jag vägande skäl kunna anföras både för och emot inrättandet av kollegiala lekmannastyrelser. Som skäl emot har utredningen i stort sett åberopat, att systemet skulle kunna medföra en viss tungroddhet och kanske kunna minska verkschefens initiativkraft och auktoritet. Bl. a. skulle sålunda styrelsen få svårt att hinna med den mångfald ärenden som normalt förekommer i ett affärsverk. Häremot kan invändas att avsikten är att endast viktigare frågor skall kunna föras upp på styrelseplanet, och att verkschefen i vart fall måste ha en betydande självständighet. Vidare kan eventuella olägenheter i avseende på smidigheten motverkas genom att antalet ledamöter begränsas. Av det anförda framgår att jag inte övertygats om att systemet med lekmannastyrelser skulle kunna avvisas av här antydda skäl. Tvärtom skulle enligt min mening tillskapandet av sådana styrelser i affärsverken medföra att verken tillfördes en sakkunskap på åtskilliga områden där den måste vara av utomordentligt värde vid de många komplicerade ställningstaganden som ledningen ofta ställes inför. — — — Även för Kungl. Maj:ts och riksdagens del bör en styrelse med den insyn i företaget den bör ha kunna ge ytterligare en garanti för en sund utveckling av verksamheten. Jag biträder därför utredningens förslag om inrättande av särskilda styrelser i affärsdrivande verk, där sådana inte redan finns.»

I anslutning till dessa synpunkter kan ur postutredningens betänkande angående postverkets organisation (SOU 1962:52) följande uttalande citeras: »Vi anser, att lekmannastyrelsen, förutom att den är ägnad att tillföra postverkets ledning värdefulla erfarenheter och impulser, kommer att fylla en viktig funktion för insyn och kontroll från det allmännas sida beträffande postverksamheten. Detta ökar väsentligt förutsättningarna att genom befogenhetsöverflyttningar från statsmakterna till postverket vidga verkets rörelsefrihet.»

Som framgår av ovan anförda citat, spelade svårigheterna att förena en detaljerad kontroll från regeringens sida med en av effektivitetskrav motiverad rörelsefrihet för verken, jämsides med värdet av nya impulser och idéer, en avgörande roll vid statsmakternas ställningstagande i denna fråga. Genom att införa en ansvarig styrelse blev det möjligt att ge affärsverken den självständiga ställning i vissa frågor, utan vilken det inte är möjligt att bedriva en produktiv verksamhet i rationella former.

Under 1900-talet har denna styrelseform kommit att införas även i and-

ra ämbetsverk än de affärsdrivande. Medborgarrepresentationen i dessa myndigheter har emellertid en delvis annan motivering och en annan form. Här har statsmakterna velat bereda plats för de etablerade intresseorganisationerna vid sidan av representanter för vad man skulle kunna kalla det allmänna medborgerliga omdömet. Det har alltså inte bara gällt att tillföra förvaltningen ökad sakkunskap utan också att ge vissa grupper eller folket i dess helhet direkt medbestämmanderätt i delar av den statliga förvaltningen.

B. Lekmannastyrelser i länsförvaltningen

Efter mönster från den centrala förvaltningen gör sig nu gällande en tendens att också i den regionala förvaltningen införa lekmannastyrelser. Detta är också tämligen naturligt beträffande de regionala organ, som sorterar under en kollegialt organiserad centralmyndighet. Lekmannainflytandets utveckling på länsplan kan alltså i viss mån ses som ett direkt utflöde av motsvarande förhållanden på det centrala planet.

Till länsorgan med lekmannastyrelse hör numera de tre under 1940-talet tillkomna nämnderna för de arbetsmarknadspolitiska, bostadspolitiska och jordbrukspolitiska verksamhetsområdena, d. v. s. länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd och lantbruksnämnd. Till samma kategori hör den i slutet av 1950-talet inrättade länsskolnämnden, medan lekmannainflytandet inom vägväsendet, representerat av länsvägnämnden, har en mera undanskymd plats. Planeringsråden, länsstyrelsens rådgivande lekmannaorgan i fråga om lokaliserings- och planeringsverksamhet, utgör en senare organisationsform. I allmän försäkringskassa och i länsnykterhetsnämnden finns ett beslutande lekmannainflytande.

De självständiga länsorganen vid sidan av länsstyrelsen tillkom framförallt under 1940- och 1950-talen. Som ofta påpekats är denna utveckling ägnad att åstadkomma en administrativt olämplig splittring av förvaltningen på det regionala området, men den sammanhänger till en del med kravet på lekmannarepresentation. Länsstyrelsen har inte ansetts kunna handlägga de nya uppgifterna, därför att det inte ansetts finnas något utrymme för medborgerligt inflytande i den beslutsform som gällt för länsstyrelsernas del.

De kollegiala organ, som nämnderna utgör, medverkar givetvis — i likhet med kollegiala styrelser hos de centrala ämbetsverken — blott när viktigare ärenden skall avgöras. Till nämndernas förfogande står kanslier med länsbostadsdirektörer, länsskolinspektörer o. s. v. som chefstjänstemän.

Det bör noteras, att en betydande decentralisering ägt rum under de senaste åren till de fristående länsorganen. Länsskolnämnderna har sålunda genom riksdagsbeslut bl. a. 1958 och 1963 fått hand om uppgifter som tidigare legat hos skolöverstyrelsen. Beträffande bostadslångivningen har en

successiv decentralisering genomförts från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna senast 1962, då bl. a. en fullständig utflyttning skedde till länsbostadsnämnderna av egnahems- och förbättringslångivningen samt tertiärlångivningen. De statliga länsorganen har genom decentralisering fått ett vidgat inflytande över samhällsplaneringen. Flera statliga länsorgan har betydande självständighet i förhållande till de centrala statsorganen och fattar i stor utsträckning beslut i konkreta ärenden efter sin egen målsättning för den regionala samhällsutvecklingen. Man har i flera fall möjlighet att utforma en egen sektorspolitik på länsplanet (se länsdemokratiutredningens föregående betänkande, SOU 1965: 54, bil. 12 och 13).

En jämförelse mellan de under de senaste decennierna inrättade fristående länsorganen med lekmannainflytande och länsstyrelsen antyder vissa uppenbara skillnader i verksamhetens art och karaktär. Länsnämnderna har i stor utsträckning till uppgift att verkställa en statlig politik med ofta genomgripande inverkan på den enskildes livsvillkor. Länsstyrelsen har däremot alltmer fått fungera som statligt kontrollorgan och administrativ domstol på regional nivå. Först under 1960-talet, genom besluten om en aktiv lokaliseringspolitik och naturvårdspolitik samt ett ökat behov av regional samhällsplanering, har länsstyrelsen fått utvidgade initiativtagande befogenheter. Följdriktigt har detta också återigen aktualiserat frågan om ett medborgerligt inflytande i länsstyrelsen. Ett första uttryck fick dessa hänsyn genom inrättandet av planeringsråden, samtidigt med att länsstyrelserna ålades vidsträckta samhällsplanerande uppgifter. I propositionen (1964: 185) angående en aktiv lokaliseringspolitik anförde således departementschefen, att eftersom planerings- och lokaliseringsfrågorna skulle innefatta för länet och dess befolkning vitala frågor var det lämpligt att till länsstyrelsen knyta ett rådgivande organ för handläggandet av dessa frågor sammansatt av representanter för bl. a. arbetsmarknadsorganisationerna, näringslivet och kommunala representanter utsedda av landstingen.

C. Argument för lekmannainflytande i länsförvaltningen

För att bedöma betydelsen av lekmannarepresentationen i länsförvaltningen är det av intresse att också analysera de argument som motiverat dess införande. Av särskilt intresse är då givetvis de motiveringar som respektive departementschef framfört men också andra förarbeten till lagstiftningen framstår som betydelsefulla. I det följande skall därför lämnas en schematisk redogörelse för de viktigaste argumenten för medborgerligt inflytande i länsförvaltningen, sådana dessa kommit till uttryck i den offentliga diskussionen.

I betänkandet angående socialvårdens organisation m. m. (SOU 1942: 56) utvecklade *socialvårdskommittén* vissa synpunkter av principiell innebörd

på motsättningen mellan lekmannainflytande och tjänstemannainflytande inom den statliga förvaltningen på länsplanet. I sina allmänna riktlinjer för socialvårdens länsorgan anförde utredningen följande:

»Genom att dessa ärenden handlägges av länsstyrelserna erhålles naturligen en garanti för en riktig behandling av ärenden, där i första hand är frågan om lagtolkning eller spörsmål i övrigt av övervägande rättslig natur. Emellertid faller under länsstyrelsernas kompetens en mångfald socialvårdsärenden, där det icke så mycket gäller att avgöra rent rättsliga frågor, som att bedöma fallen ur social synpunkt, att pröva sakägarens personliga förhållanden och andra liknande omständigheter och dessas inverkan på ärendets avgörande. I stora grupper mål och ärenden finns således i högre grad behov av person- och ortskännedom, livserfarenhet och erfarenhet av praktiskt socialvårdsarbete m. m. än speciell juridisk sakkunskap.»

Vidare ansåg kommittén, att det personliga momentet lätt kunde komma i bakgrunden vid en rent ämbets- eller tjänstemannabetonad handläggning av sådana ärenden, i synnerhet som verksamhetsområdet var geografiskt omfattande, arbetsbördan stor och arbetsformerna i princip förutsatte ett skriftligt förfarande. Samtidigt konstaterade kommittén, att erfarenheten givit vid handen, att det utredningsmaterial, som stått till länsstyrelsens förfogande alltför ofta varit bristfälligt. I den mån det icke kunnat kompletteras genom parternas egen medverkan eller utredning genom länsstyrelsens försorg, var myndigheten ofta beroende av den person- och ortskännedom, som den under sin ämbetsförvaltning hade förvärvat. Kommittén fann det därför önskvärt att utrymme skulle beredas för lekmannainflytande inom socialvårdens länsorganisation.

Socialvårdskommitténs motivering och förslag angående socialvårdens organisation ger en god bild av den allmänna argumenteringen för lekmannamedverkan inom förvaltningen, även om den delvis är formulerad som en kritik av vissa sidor av det byråkratiska systemet.

De ovan framförda synpunkterna ur socialvårdskommitténs betänkande inskränkte sig emellertid till de rent judiciella funktionerna inom socialvården. Av större intresse, med avseende på det av samhällsutvecklingen i stort aktualiserade kravet på lekmannamedverkan, är en annan argumentering ur samma betänkande. Kommittén anförde att till förmån för lekmannamedverkan på länsstadiet inom socialvården åtskilliga andra skäl talade. Främst kom därvid önskemålet om en effektiv ledning av hjälpverksamheten inom länet. Den nuvarande länsstyrelseorganisationen var icke lämpad för uppgiften att följa den allmänna gången av hjälparbetet inom kommunerna, att övervaka dess enhetliga och rationella skötsel samt att uppdraga riktlinjerna för utvecklingen av socialvården inom länet. Härvid hade enligt kommitténs mening erfarna och sakkunniga lekmän en stor uppgift att fylla. Icke minst torde det vara ett intresse för de lokala socialvårdsmyndigheterna, att även på länsstadiet lekmän beredes tillfälle att medverka vid den allmänna statstillsynen och vid fattande av sådana beslut

som är utflöden därav, så att inte byråkratiska eller formella synpunkter få taga alltför stort utrymme. Det skulle lända socialvården till stor skada, därest den uppfattningen skulle vinna insteg bland allmänheten och de kommunala förtroendemännen, att den statliga uppsikten över samhällets hjälpinsats helt låge i händerna på tjänstemän, hos vilka de fiskaliska intressena lätt kunde misstänkas komma att dominera. Farhågor av dylik art skulle undanröjas, framhöll socialvårdskommittén, om även länsorganet hade lekmannarepresentation. Ökade förutsättningar skulle då föreligga för att organets verksamhet skulle vinna gehör och ingiva förtroende hos kommunala myndigheter och bland allmänheten. Därigenom skulle också organisationen på länsstadiet komma närmare den, som fanns inom primärkommunerna och socialvårdens karaktär av en det svenska folkets angelägenhet skulle starkare poängteras.

Trots att kommitténs betänkande i detta avseende inte ledde till något positivt beslut i riksdagen och hithörande spörsmål i stort sett fortfarande är olösta, fanns i motiveringen för upprättandet av »länssocialnämnder» med lekmannainslag, åtskilliga av de motiveringar, som brukat framföras i anslutning till kraven på lekmannamedverkan i statsförvaltningen.

En relativt uttömmande diskussion fanns också i *1948 års länsstyrelseutrednings* förslag om införande av lekmannamedverkan i den nuvarande länsstyrelsen (SOU 1950: 28). Inledningsvis rekapitulerades de argument som i olika sammanhang framförts till stöd för kraven på lekmannamedverkan och konstaterades, att det i allmänhet varit syftet att stärka vederbörande statsorgans kompetens i ett eller annat avseende som varit avgörande. I de flesta fall hade man velat tillföra organet speciell fackkunskap, orts- eller personkännedom eller annan särskild sakkunskap. I andra fall hade det varit fråga om att bereda utrymme för partsrepresentanter. Slutligen hade det ibland befunnits önskvärt att taga i anspråk det mera allmänna medborgerliga omdömet.

Särskilt värdet av ett allmänt medborgerligt omdöme utvecklades av länsstyrelseutredningen. Utredningen konstaterade sålunda, att behovet av att det mera allmänna medborgerliga omdömet får representeras i länsstyrelsen kunde föreligga jämsides med behov av talesmän för särskilda fack- eller intresseområden. Men även i frågor där behov av sistnämnda slag inte fanns, borde det med hänsyn till önskemålet att skapa bättre förutsättningar för ett allmännare förtroende, en lekmannamedverkan konstitueras.

Länsstyrelseutredningen ansåg, att ett sådant allmänt medborgerligt inflytande i länsstyrelserna borde ses som ett led i strävandena att hos allmänheten bibehålla förtroendet för länsstyrelserna. Detta förtroende ansåg utredningen vara särskilt betydelsefullt med avseende på sådana områden, där skönsavgöranden intog en betydande plats. Utredningen sammanfattade sin inställning till lekmannamedverkan av detta allmännare slag, på ett sätt som otvivelaktigt har än större aktualitet i dag, när länsstyrelser-

nas arbetsuppgifter i högre grad inriktas på planering och initiativ: »Med ett allmänt förtroende för länsstyrelsens åtgärder bör också kunna följa vidgad förståelse för de strävanden, som det på olika områden ankommer på länsstyrelsen att fullfölja. Det är enligt utredningens mening av vikt, att man på alla sätt söker understryka och även hos allmänheten skapa känsla för att av statsmakterna beslutade åtgärder äro en hela folkets sak, i vars utformning folket självt får deltaga.»

Ett av de första länsorgan inom den statliga förvaltningsapparaten, som inrättades med landstingen som valkorporation, var länsskolnämnden, där ursprungligen fyra av sju ledamöter utsågs av landstinget eller motsvarande. I sitt betänkande (SOU 1955: 31) angående skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen, anförde *1951 års skolstyrelseutredning* följande allmänna synpunkter på syftet med de mellaninstanser, som skulle utgöra skolväsendets regionala ledning: »Mellaninstanserna bör inte enbart betraktas som tillkomna i arbetsfördelningssyfte med uppgift att uteslutande verka som redskap för överordnade myndigheter. De statliga synpunkterna bör därför i ett organ, som det här gäller, balanseras av företrädare för lokala intressen och erfarenheter, så att myndigheten inte genom av Kungl. Maj:t utsedda tjänstemän ensidigt representerar statsviljan. Denna balans kan ernås genom att lekmän erhåller inflytande i mellaninstanserna.»

Utredningen utvecklade närmare sin motivering för lekmannamedverkan, genom att granska möjligheterna att göra något annat redan existerande organ till mellaninstans för skolväsendet. De kriterier som uppställts gjorde det emellertid inte möjligt att låta någon existerande statlig myndighet bli mellaninstans för skolväsendet. Inte heller hade utredningen funnit skäl föreligga att låta landstingen genom något utskott eller på annat sätt fungera som mellaninstans för skolväsendet, men ansåg att man väl kunde skapa en förbindelselänk mellan dessa båda organ, genom landstingens medverkan vid utseendet av ledamöter i mellaninstansen.

Förutom ovan refererade synpunkter på behovet av lekmannamedverkan i det regionala skolorganet framhöll skolstyrelseutredningen följande:

»Ökat utrymme åt andra krafter än tjänstemännen har givits både inom central och lokal förvaltning och av skilda anledningar. Lekmannainslaget har, som naturligt är, särskilt kommit till användning på gränsområdena till kommunalförvaltningen. Det kan erinras om stifts- och boställsnämnder, inskrivningsnämnder, länsnykterhetsnämnder, mödrahjälpsnämnder, länsvägsnämnder. — — — Nya mellaninstanser bör i organisatoriskt hänseende få en med dessa myndigheter likartad karaktär och de måste, som ett led i den beslutade skolreformen, utformas så, att de kan lämna en värdefull medverkan till uppbyggandet och befästandet av den nya skolan. Ser man på denna uppbyggnadsprocess i stort, är det enligt utredningens uppfattning av synnerligen stor betydelse, att till skolans utveckling positivt inställda krafter får möjligheter att driva det beslutade reformarbetet framåt i olika instanser och inte minst ute på fältet. De nya tankar det nu är fråga om att förverkliga, och bärarna av dem eller dessas representan-

ter, kan inte i något sammanhang få vara hänvisade till enbart passiva roller utan måste beredas tillfälle att aktivt medverka och göra sitt inflytande gällande på olika plan, när skolreformen skall föras ut i praktiken.»

Skolstyrelseutredningen föreslog alltså ett aktivt medborgerligt inflytande även om andra fördelar med lekmannamedverkan också ingick i motiveringarna. Landstingen föreslogs få utse lekmannaledamöterna vilka borde utgöra majoritet i det nya organet, för att detta inte skulle bli ett organ för gruppintressen. Genom sin ställning som folkvald representation var landstinget väl lämpat att utse ledamöterna och förutsattes ha god kännedom om tillgången på lämpliga personer.

Vid remissbehandlingen av skolstyrelseutredningens betänkande rådde i stort sett enighet om, att en lekmannarepresentation inom de regionala instanserna var värdefull. Däremot restes invändningar mot att de förtroendevalda representanterna inom länsskolnämnden skulle erhålla majoritet. Det hävdades, att detta skulle göra den nya instansen till ett kommunalt organ, men uteslutande finansierat genom statsmedel. Departementschefen anförde i propositionen (1956: 182) ang. förslag till skolstyrelselag m. m. i anslutning till den principiella frågan om det nya organets ställning och sammansättning följande:

»Spörsmålet kommer i en klar belysning om man ställer frågan hur dessa myndigheter skall betraktas om de inte anses vara statliga. Offentlig förvaltning måste utövas av ett visst rättssubjekt som kan vara ett annat än staten. Om man anser att staten inte är subjekt för den förvaltning mellaninstanserna skall utöva bör man ange vilket subjekt i så fall är. Ingen remissmyndighet har försökt besvara denna fråga, men det synes som om mellaninstanserna på grund av landstingens medverkan och inflytande vid tillsättningen på vissa håll betraktas som ett kommunalt organ. Ett sådant betraktelsesätt är enligt min mening felaktigt. Det framgår nämligen fullt klart av utredningens förslag att mellaninstansernas verksamhet på intet sätt skall kunna regleras av något kommunalt beslutande organ. Landstinget exempelvis skall utse vissa ledamöter men därutöver icke ha något inflytande på eller ansvar för arbetet.»

Sammanfattningsvis kan man efter denna genomgång av motiven bakom införandet av lekmannanämnder i den statliga länsförvaltningen konstatera, att dessa utgjort två olika grupper. Utifrån den första motivgruppen ville man med lekmannamedverkan bidraga till att öka statsorganets kompetens, genom att bredda dess erfarenhetsunderlag och sakkännedom. Samtidigt ansågs en lekmannamedverkan av detta slag bidraga till att sprida kännedom om och popularisera myndigheternas åtgärder. I det andra fallet var syftet att tillförsäkra medborgarna ett direkt inflytande, motiverat av önskvärdheten av en utvidgad insyn och kontroll speciellt i de frågor där »skönsavgöranden intaga en betydande plats». Det var alltså då fråga om ett direkt krav på demokratisk medbestämmanderätt.

Den relativa betydelsen av dessa två motivkretsar för lekmannainflytande har förändrats genom åren. I början var syftet, efter förebilder från

affärsverken, att bredda kompetensen och minska stelheten i myndigheternas bedömningar. Så småningom har motivkretsen förändrats, via krav på partsrepresentation, till att syfta till en reell medbestämmanderätt av mera allmänt demokratiskt slag. Denna utveckling har också uttryckts i de olika nämndernas konstruktion där landstingen, som bedömts utgöra den lämpligaste valkorporationen med regional bas, har fått allt större betydelse. Det kan t. ex. noteras att i de tre nämnder, som inrättats eller omorganiserats under 1960-talet, nämligen länsskolnämnden, planeringsrådet och lantbruksnämnden, landstinget utser minst hälften av ledamöterna.

D. Undersökning av lekmannainflytandet

Det har framgått ovan, att statsmakterna inom flera av de förvaltningsområden, som decentraliserats till den statliga länsförvaltningen och där skönsmässigt grundade beslut spelar en stor roll, ansett att ett regionalt lekmannainslag representerande antingen regionala intresseorganisationer eller den regionala opinionen i vidare mening bör finnas företrätt i beslutsfattandet. I de till kommunala organ delegerade samhällsuppgifterna utövas den politiska kontrollen genom de reguljära folkrepresentationerna. Det finns anledning förmoda, att de betydande organisatoriska skillnaderna i utövandet av kontrollen också får betydelse för arbetsformerna.

Det är framförallt i två hänseenden som lekmannanämnderna skiljer sig från motsvarande organ inom den landstings- eller primärkommunala förvaltningen, nämligen dels i ansvaret gentemot väljarna eller den politiska organisationen, dels i relationerna till kansliorganisationen.

I flera länsnämnder utses ledamöterna av Kungl. Maj:t, men t. ex. i länsskolnämnden, lantbruksnämnden och i planeringsrådet utser landstinget, och i förekommande fall landstingsfri stad, cirka hälften av ledamöterna. Även om det säkerligen inte är ovanligt, att de regionala partiorganisationerna får informella möjligheter att uttala sig om de av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna, och landstingsrepresentanterna utses efter partiställning, torde ledamöternas relationer med väljarkåren och partierna bli andra än i de kommunala nämnderna. Det är troligen också uteslutet att verksamheten i en länsskolnämnd eller ett planeringsråd skulle utsättas för debatt i ett landstingsval. Ledamöterna i länsnämnden uppfattar sig därför sannolikt mera som »lekmän», i betydelsen en garanti mot byråkratisk stelhet, än som de naturliga ledarna och inspiratörerna av förvaltningen. Till detta bidrar antagligen också, att såväl länsskolnämnden som planeringsråden även innefattar representanter för icke-politiska intressen.

I jämförelse med den kommunala förvaltningen kan noteras att föredraganden i en statlig nämnd, till skillnad från den föredragande tjänstemannen i en kommunal nämnd, ofta är ledamot av resp. nämnd. Även om kansliets chef ej är ledamot i nämnden, äger han alltid såväl reserva-

tionsrätt som förslagsrätt. Kansliet är ej heller underordnat nämnden annat än i speciella frågor. Detta förhållande påverkar självfallet arbetet i nämnden.

För att ge någon ledning vid länsdemokratiutredningens ställningstaganden till möjligheterna att genom lekmannanämnder ytterligare utvidga det demokratiska inflytandet inom den decentraliserade förvaltningen, har inom utredningens sekretariat företagits en intervjuundersökning bland ledamöter i lekmannanämnder. Intervjuerna har riktats till 52 ledamöter av länsbostadsnämnderna, länsskolnämnderna och planeringsråden i Göteborgs och Bohus, Jönköpings och Blekinge län. Vissa kontrollfrågor har dessutom ställts till chefstjänstemännen vid två länsbostadsnämnder och två länsskolnämnder.

Frågorna i intervjun har behandlat ledamöternas förhållande till de korporationer, som föreslagit eller nominerat dem, såväl med utgångspunkt från ledamöternas egen inställning som med hänsyn till de faktiska kontakterna. Vidare har de intervjuades uppfattning om organets verksamhetsområde och arbetsformerna inom nämnden efterhörts. Utgångspunkten har därvid främst varit jämförelsen med motsvarande förhållanden inom en specialreglerad kommunal nämnd. I några avslutande frågor har de intervjuade fått tillfälle att sammanfatta sin syn på den faktiska inflytandestrukturen inom nämnden, framför allt med tanke på kompetensfördelningen mellan tjänstemännen och ledamöterna.

Intervjuundersökningen är av alltför liten omfattning för att kunna ge ett allmängiltigt svar på de resta frågeställningarna. Den lider dessutom av metodiska brister vad gäller urvalet, beroende på att det av tidsskäl varit nödvändigt att begränsa den geografiska spridningen av de intervjuade. Undersökningens resultat har därför, som kommer att framgå i kapitel 14, uppfattats mera som en antydan om än som en beskrivning av de gällande förhållandena.

Av undersökningens resultat framgår emellertid mycket klart att ledamöterna i länsnämnderna har begränsade kommunikationer med sina omedelbara eller indirekta uppdragsgivare, vare sig det gäller landsting eller annan part eller organisation. Arbetsmarknadsorganisationernas representanter inom länsskolnämnden tycks dock i viss utsträckning någorlunda regelbundet diskutera med centrala instanser inom respektive organisation. Dessa diskussioner gäller då närmast den principiella inställningen till olika organisationsförslag inom undervisningsområdet.

Landstingens representanter i länsskolnämnd och planeringsråd uppfattar sig själva som fristående från den faktiska uppdragsgivaren — partigruppen — och tar inte emot några instruktioner från landstinget eller partigruppen. Rapportering sker sällan och oregelbundet på nämndledamöternas egna initiativ. Det är en vanlig inställning att man anser sig representera mera ett vagt definierat »allmänt länsintresse» än någon poli-

tisk riktning eller något gruppintresse (jfr departementschefens uttalande i ovan nämnda prop. angående förslag till skolstyrelselag m. m. [1956: 182]). Den egna bygdens, alltså närmast primärkommunala intressen, utgör en viktig anledning till aktiva ställningstaganden i nämndarbetet, framförallt i fråga om fördelningsärenden.

Rörande relationerna mellan ledamöterna och uppdragsgivarna kan vidare noteras, att det inte finns någon markerad skillnad i agerandet mellan de ledamöter, som är utsedda av Kungl. Maj:t och de övriga. Även de förra anser sig oförhindrade att företräda särintressen. Skillnaden i uppträdande mellan de ledamöter, som utsetts av Kungl. Maj:t och de som utsetts av landstinget, tycks endast vara av formell art. Detta understryks av det refererade kommunikationsmönstret mellan ledamöterna och deras respektive huvudmän. Uppdragsgivarna har, i de sammanhang det här är fråga om, ej någon klart utbildad opinion, varför det i förekommande fall snarare blir representanten i nämnden, som i enlighet med sina värderingar verkar för att en sådan opinion eventuellt utkristalliseras. Beträffande de korporativa representanterna kan man förmärka en mera direkt styrning från uppdragsgivarnas sida, vilken emellertid endast gör sig gällande på vissa speciella områden.

Mellan ledamöterna inom nämnden förekommer heller inga eller få direkta kontakter utanför ramen för mötesordningen. Ett undantag utgör Göteborgs och Bohus län, där på grund av speciella förhållanden representanterna för Göteborgs stad bildar en speciell delegation i länsbostadsnämnden. Däremot står givetvis de representanter som har kommunal anknytning, vilket gäller de flesta, i mer eller mindre ständig kontakt med de intressen, som finns på det lokala planet.

Kontakter mellan nämnderna samt de centrala myndigheterna och andra länsorgan sköts nästan uteslutande genom kansliets försorg. I vissa fall kan dock nämndens förväntade större auktoritet utnyttjas som påtryckning på det centrala ämbetsverket, särskilt i fråga om medelstilldelning etc. I många fall händer det också, att ordföranden företräder nämnden i kontakterna med de centrala instanserna.

Ledamöterna har i allmänhet en i någon mån försiktig inställning till insyn från allmänhetens sida i nämndarbetet. Man anser genomgående att allmänhetens berättigade krav på insyn i nämndens arbete bör tillgodoses, men samtidigt betonas att många ärenden är av den karaktären, att enskilda personers förhållanden berörs. Dessutom skulle en sådan insyn komma in redan vid ärendenas beredning, eftersom denna ej är klart avgränsad på samma sätt som inom den kommunala förvaltningen. Den nuvarande ordningen ger möjlighet till en mera avspänd behandling av de olika frågorna.

Vidare framgår av undersökningen att nämndarbetet i stort sett är fritt från kontroversiella inslag. Huvuddelen av de intervjuade anser således att

meningsmotsättningar förekommer mycket sällan. Reservationer tillhör de absoluta undantagen.

Som orsak till dessa förhållanden uppges att nämndernas kompetensområden är starkt beskurna. Utrymmet för skilda meningar anses begränsat av centrala normer och direktiv. Frågornas karaktär inbjuder inte till politiska avvägningar, vilket visas av att endast en av de tillfrågade ledamöterna ansåg att de partipolitiska aspekterna spelade en avgörande roll vid uppkomsten av meningsmotsättningar. Rikspolitiska motsättningar kan dock ibland slå igenom. När det gäller länsskolnämnden framgick det att debatten om grundskolan på sin tid hade givit nämndarbetet en viss politisk anstrykning. Likaledes anser några ledamöter att de markpolitiska frågeställningarna i framtiden kan leda till motsättningar i länsbostadsnämndens arbete.

Flertalet av de tillfrågade ledamöterna anser inte att frågorna till sin karaktär är så tekniskt svårbegripliga att ledamöterna därför skulle vara handikappade gentemot tjänstemännen. Vissa kritiska synpunkter framförs emellertid när det gäller länsskolnämndens behandling av tillsättningsärenden. Dessa tar en stor del av sammanträdestiden i anspråk, samtidigt som de stora principiella frågorna inte kan ges den plats de förtjänar. Detta förhållande anses desto allvarligare som tillsättningsärenden i praktiken till större delen inte kan påverkas av lekmannaledamöterna, medan i de principiella frågorna skilda värderingar kan komma till uttryck. I detta sammanhang har åtskilliga intervjuade uttryckt önskemål om möjligheter till behandling av större remisser utanför den formella mötesramen.

I samband med konstaterandet av den relativt starka styrningen av nämndarbetet understryker många intervjuade att lekmännen ser som sin uppgift att företräda en mindre bokstavstrogen linje än tjänstemännen. Detta gäller framför allt ärenden där mänskliga hänsyn kan tänkas vara av betydelse. Lekmännen är sinsemellan mest benägna att företräda olika uppfattningar när det gäller fördelningsärenden inom länet.

Ett annat förhållande som påverkar lekmännens inflytande i negativ riktning är att beslutsprocessen i regel inte initieras inom nämnden. Kommuner och enskilda anhängiggör ärenden, centrala myndigheter eller länsstyrelsen föranstaltar om åtgärder eller begär yttranden, kansliet tar ibland initiativ till mera principiella utredningar och bereder ärendena. Lekmännen kommer därigenom först in i beslutsprocessen på ett relativt sent stadium, när ärendena redan är beredda och åtgärder föreslagna. Lekmännens möjligheter att påverka nämndens policy blir därför oftast inskränkta till mindre modifieringar av föreslagna åtgärder i redan aktualiserade ärenden.

En stor del av diskussionerna inom länsnämnderna upptages också av kompletteringar av inom kansliet företagna utredningar. Lekmännen begär upplysningar rörande oklara avsnitt i föredragningen. I allmänhet anser

de intervjuade att detta är en nödvändig följd av att beredningen sker i kansliet, utan inblick från ledamöternas sida.

Av undersökningen framgår att huvuddelen av ledamöterna anser att beslutsfunktionerna till övervägande del utövas inom kansliet. Hälften av ledamöterna i länsbostads- och länsskolnämnderna anser således, att besluten faktiskt fattas på kanslinivå. Det bör emellertid observeras, att ordförandens roll är av stor betydelse. Ordföranden, i den mån han är förtroendeman, är den ende som har direkt kontinuerlig kontakt med kansliet. Därför anses kansliet genomgående mera självständigt i förhållande till nämnden när landshövdingen eller landssekreteraren är ordförande. Tjänstemännen på kansliet uppfattas emellertid inte av ledamöterna som direkta representanter för en högre beslutande myndighet.

Slutligen har ledamöternas värdering av sin ställning i den statliga länsförvaltningen satts i relation till deras uppfattning om deras inflytande i den kommunala förvaltningen. Drygt hälften av samtliga nämndledamöter anser därvid att nämndernas verksamhet snarare har karaktären av ren tjänstemannaförvaltning än kommunal förvaltning. Endast i länsbostadsnämnden anser ledamöterna att deras ställning liknar den som de har i den kommunala verksamheten.

KAPITEL 5

Den svenska statsförvaltningens traditioner*

Vissa egenskaper i den svenska ämbetsmannaförvaltningen framhålles ofta som såväl en garanti för stabilitet och konsekvens i rättstillämpningen, som ett positivt moment även i förvaltningen i övrigt. Vid konstitutionsutskottets remissbehandling av de motioner till 1964 års riksdag, som bildade utgångspunkten för länsdemokratiutredningen, avstyrkte således länsstyrelsen i Gävleborgs län de i motionerna framförda kraven med bl. a. motiveringen att härigenom skulle »de svenska ämbetsmännens objektivitet och lojalitet kunna sättas i fara». Även i andra sammanhang har liknande påpekanden gjorts. Uppenbart menas därvid något mer än vanlig elementär hederlighet gentemot arbetsgivaren eller opartiskhet med hänsyn till person, vilka egenskaper självfallet är lika väl utvecklade bland de kommunalanställda tjänstemännen som bland statliga ämbetsmän.

Det finns därför anledning för länsdemokratiutredningen att något behandla den svenska ämbetsmannaförvaltningen även ur synpunkten att det kan finnas vissa positiva egenskaper, som är förbundna med statstjänsten och som inte kan tillvaratas vid ett överförande av väsentliga uppgifter till t. ex. landstingen.

Först kan konstateras att den svenska statsförvaltningen genom sin internationellt sett unika självständighet har kunnat utveckla mycket speciella traditioner. Detta har redan framgått av framställningen i kap. 2, där statsförvaltningens formella ställning som ett förmedlande organ mellan folkmakt och kungamakt diskuterades. Det påpekades att de styrningsmetoder, som enligt 1809 års författning borde tillämpas av regering och riksdag gentemot statsförvaltningen, definierade ämbetsmännens verksamhet som den att tolka relevanta lagar och bestämmelser och att applicera tolkningen på den föreliggande situationen. I de lägre förvaltningsnivåerna var den enskilde ämbetsmannens uppgift inom denna förvaltning i första hand att söka reda på tidigare handlagda fall med egenskaper som kunde motsvara de aktuella och ta ställning i enlighet med dessa tidigare prejudikat. I högre instanser kunde uppgifterna i större utsträckning ligga i att

* Framställningen i detta kapitel bygger i stor utsträckning på följande litteratur:
Elmroth: Riksdagsopinionen mot ämbetsmännen, Lund 1962.
Hammarskjöld: Förvaltningens ställning och uppgifter i dagens samhälle. (Ur Nordisk Administrativt Tidskrift nr 2: 1965).
Landström: Svenska ämbetsmäns sociala ursprung, Uppsala 1954

från den allmänna rättsordningen söka härleda de korrekta besluten. Domstolarna utgjorde — och utgör — naturligtvis det mest renodlade exemplet på denna förvaltningsform, men med statsverksamhetens inskränkta målsättning var det den vanligaste verksamheten också inom de centrala verken och i länsförvaltningen under perioden fram till 1930-talet.

För att det i författningen tecknade systemet skulle fungera, utgick man ifrån att civilbyråkratins övre skikt var oemottagliga för politiska eller andra påtryckningar och att ansvaret för beslutet klart kunde hänföras till en person eller myndighet. Dessa hänsyn föranledde såväl utomordentliga garantier för ämbetsmännens personliga säkerhet genom t. ex. oavsättlighet och garantier för att ämbetsmannen inte kunde ens pensioneras mot sin vilja, men också en allmän princip att den beslutande myndigheten inte fick ta instruktioner, råd eller anvisningar rörande ämbetsutövningen från högre myndigheter eller andra.

Statsförvaltningens oberoende ställning underströks ytterligare av att den nästan aldrig behövde ta initiativ i vanlig mening. Samhällsförvaltningens begränsade ambitioner lade huvuddelen av arbetsuppgifterna vid administrativ rättsprövning, där ärendena anhängiggjordes utifrån genom initiativ av exekutiva organ eller framför allt enskilda.

Föreställningen om ämbetsmännens upphöjda ställning förstärktes också av att de ekonomiskt, socialt och politiskt utgjorde en gynnad samhällsklass. Detta sammanhängde med ämbetsmännens nära anknytning till adeln och prästerskapet i den gamla ståndsriksdagen, vilket t. ex. kom till uttryck i den sista löneregleringen (1858) före riksdagsreformen. I denna fick ämbetsmännen förutom höga löner, delvis realvärdegaranterade genom boställe och sportelsystemen, betydande sociala förmåner såsom t. ex. pension med full lön, 3 månaders semester för byråchefer och motsvarande samt rätt till tjänstledighet utan eller nästan utan lönereduktion.

Ämbetsmännens politiskt starka ställning minskades något genom riksdagsreformen 1866 men till en början dominerade de i första kammaren. De ekonomiska valbarhetsinskränkningarna medförde att ämbetsmännen utgjorde en stor del av valbara. Enligt uppgifter för 1885 var på rikets landsbygd 3 229 personer valbara till första kammaren, av dessa var 1 249 ämbetsmän av olika slag. Vidare kunde ämbetsmännen genom sina jämförelsevis fördelaktiga anställningsvillkor lättare än andra grupper påta sig de ekonomiska uppoffringar ett riksdagsmandat medförde. Avsaknaden av bostadsbanden gjorde ämbetsmännen i Stockholm till naturliga kandidater även för landsbygden. Det kan som exempel anges att bland de sex nordligaste länens 21 representanter fanns riksmarskalken, justitieombudsmannen, presidenten i kommerskollegiet, generaltulldirektören, riksarkivarien, en generaldirektör, ett medicinalråd och två professorer från Uppsala. Av de representanter som verkligen bodde i länen var en lektor och två landshövdingar.

Ämbetsmännens skyddade rättsställning, deras ekonomiskt och socialt exklusiva och gynnade position, liksom deras politiska makt, var kanske en av orsakerna till att ämbetsmannaklassen i stor utsträckning uppfattades som en sluten grupp. Ståndscirkulationen inom de högre ämbetsmannagrupperna var mycket liten och dessa rekryterades i huvudsak inom sig själv. Även så sent som i slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet utgjorde det byråkratiska överskiktet, trots en begynnande rörlighet en relativt sluten grupp, som mottog ytterst få nytillskott från de breda folklagren.

Det är uppenbart att civilbyråkratins utomordentliga förtjänster under denna tid stått i ett visst sammanhang med denna sociala exklusivitet. Den nedärvda känslan för byråkratisk rutin i dess bästa bemärkelse, den anmärkningsvärda motståndskraften mot yttre påtryckningar, den ställning som kulturella ambassadörer och nyhetsförmedlare ämbetsmännen hade, åtminstone i landsorten, bidrog till att skapa en speciell ansvarsställning. Detta förhållande har senare kommit att kopplas samman med ämbetsmannakårens huvudsakligen judiciella uppgifter och därmed sammanhängande krav på objektivitet och integritet.

Uppfattningen om den högre civilbyråkratin, som en utvald grupp som utgjorde verkställande organ för statsmakterna, men ändå var oberoende av dessa och vars agerande i första hand dikterades av den allmänna rättsordningens principer, har spelat en stor roll för statsförvaltningens organisation. Dessa föreställningar, vars närmare innehåll belyses nedan, har också i stor utsträckning kommit att påverka lagstiftningen. Det finns därför, som tidigare påpekats, anledning för länsdemokratiutredningen att närmare studera innehållet i dessa föreställningar, som fortfarande spelar en stor roll för administrativa reformer inom samhällsförvaltningen och undersöka i vilken utsträckning de till statstjänsten knutna särskilda ämbetsmannaegenskaperna fortfarande utgör ett positivt moment i den moderna samhällsförvaltningen.

Att närmare konkretisera de föreställningar, som ligger bakom de ovan refererade invändningarna mot länsdemokrati ställer sig emellertid ytterst besvärligt. I viss utsträckning utvecklas liknande synpunkter av professorn i förvaltningsrätt Nils Herlitz, som i en uppsats (»Statstjänsten på ny grundval?». Förvaltningsrättslig tidskrift 1952: 1) talar om trohetskravet på tjänstemännen som en påtaglig realitet av grundläggande betydelse, sammanhängande med en särskild sinnets inriktning till inre förbundenhet med tjänsten. Ur en av civildepartementets personalutbildningsnämnd anordnad kurs (1965) för högre statstjänstemän kan också ett anförande citeras som i viss utsträckning preciserar och konkretiserar de föreställningar som är i fråga: »Traditionen från många led av föregångare i trogen pliktuppfyllelse har givit oss i arv känslan av våra skyldigheter mot fosterlandet men på samma gång känslan av vår stolta rättighet av att vara statsledningens och statsviljans oegennyttiga och lojala men självständigt

ansvariga tjänare, med uppgift att tillämpa gällande lag i lagstiftarens anda men på samma gång se till vad som leder till den enskildes bästa. Vi har fått ärva känslan av tjänstemannakallet, som en hög uppgift som upprätthållare av samhällsmaskineriet och förmedlare av statsviljans centrala direktiv i belysning av vår allmänna rättsordning». I föredraget framhålles också de abstrakta men speciella lojalitetsförhållanden som ämbetsmännen anses stå i, t. ex. »en speciell förtroendeställning med ansvar för de samhälleliga funktionernas bestånd». I lagrådsremissen angående den nya statstjänstemannalagen talas också om en speciell tjänstemannaetik.

Av redogörelsen ovan framgår att föreställningen om en speciell ämbetsmannaetik innefattande särskilda krav på objektivitet och integritet utöver s. a. s. vanlig hederlighet och opartiskhet sammanhänger dels med den exklusiva ställning som statstjänstemännen under en lång tid innehaft, dels med arbetsuppgifternas speciella karaktär med starka inslag av administrativ rättsprövning. Uppenbart spelar dessa kvaliteter en stor roll även i modern förvaltning, men samtidigt har deras betydelse neutraliserats eller minskats allteftersom den offentliga sektorn kommit att domineras av verksamheter där de rättsliga momenten är obetydliga och där målsättningen är definierad i termer av produktion, ekonomiskt utfall eller tekniska kvaliteter, snarare än rättssäkerhet.

I kapitel 2 i detta betänkande tecknades i korta drag den offentliga förvaltningens utveckling mot offentlig produktion i vidaste bemärkelse. De nya samhällsuppgifterna fordrar ur flera synpunkter helt nya kvaliteter också av de tjänstemän som är engagerade inom den. En ämbetsman som är sysselsatt inom förvaltningsområden såsom bostadspolitik eller jordbrukspolitik kan inte längre vara en objektiv förmedlare mellan styrande och styrda eller se sin verksamhet som uttryck för »den allmänna rättsordningen». Tvärtom måste han underordna sig statsmakternas målsättning, engagera sig för den av riksdagsmajoriteten utstakade kursen och framför allt tekniskt behärska sitt ämbetsområde. Han måste vara part i målet och företräda ett aktivt samhällsintresse även gentemot enskilda, men självfallet inte göra skillnad mellan olika medborgare.

Ämbetsmännens rättsliga ställning har därmed också blivit en annan. Det gamla straffrättsliga ansvaret har i realiteten ersatts med andra kontrollfunktioner. Samtidigt har justitieombudsmannens kontroll över förvaltningen kommit att gälla i första hand den enskildes rättssäkerhet framför allt ur formell synpunkt, medan statsförvaltningens reella innehåll numera i största möjliga utsträckning kontrolleras på politisk väg genom riksdagen och genom massmedia.

Denna utveckling har självfallet satt starka spår i statstjänstemännens rekrytering. Med början i de tekniskt inriktade affärsverken, såsom t. ex. telestyrelsen, började den juridiska dominansen och även den sociala exklusiviteten bland ämbetsmännen att upplösas redan under 1920-talet. Den

nuvarande kåren av statstjänstemän är, som helhet tagen, en ganska trogen återspegling av samhällets sociala struktur, vilket emellertid inte hindrar att vissa ämbetsverk och myndigheter med starka judiciella inslag fortfarande i stor utsträckning rekryteras från en särskild »ämbetsmannaklass».

Men även andra omständigheter har visat att samhällsuppgifterna kan handläggas med »trohet och objektivitet» utanför den statliga ämbetsmannaförvaltningen. Häribland bör naturligtvis nämnas den omfattande kommunaliseringen av viktiga samhällsuppgifter, som har karaktäriserat utvecklingen fram till mitten av 1900-talet. Överförandet till kommunerna av förvaltningsuppgifter, som tidigare varit statliga, har i allmänhet också inneburit att handläggningen av ärendena har överförts till kommunaltjänstemän med delvis annan utbildning och ställning än de statliga ämbetsmännen. Erfarenheterna torde emellertid ha visat att ärendenas handläggning inte skett med mindre mått av objektivitet och samhällsengagemang än tidigare. Förhållandet att statliga och kommunala uppgifter i stor utsträckning sammanfaller och att uppgifter överförs från en sektor till en annan har naturligtvis också bidragit att kommunal- och statstjänstemännens arbetsvillkor, löner och sociala arbetsförmåner har närmats till varandra.

En jämförelse mellan statliga ämbetsmän och tjänstemän i enskild tjänst ger vid handen likartade förhållanden. Den nya tidens krav på kostnadsrationalisering, initiativ och effektivitet ställer i stort sett samma krav på den statliga sektorns som på det enskilda näringslivets anställda. Tidigare förhållanden som gjorde det praktiskt taget otänkbart att en person i kvalificerad ställning kunde övergå från statlig till enskild tjänst eller tvärtom, har förändrats dithän att sådana övergångar blivit vanliga och ibland till och med är eftersträvade av arbetsgivarna.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att den svenska ämbetsmannakårens »traditionella inställning till uppgiften, nämligen den att vara organ för statsviljan med uppgift att svara för rättsordningens stabilitet» nu i mycket stor utsträckning har ersatts med andra ideal, som gör att likheten mellan tjänstemän i statlig, kommunal och enskild tjänst är mycket mera markerade än skillnaderna. Denna utveckling kan ha sin orsak i de ändrade samhällsuppgifterna och den offentliga sektorns inriktning på produktiva verksamheter, där arbetsvillkoren är snarlika de som gäller inom den enskilda sektorn. Denna slutsats innebär emellertid inte att det saknas förvaltningsområden inom den statliga sektorn — visserligen kvantitativt obetydliga, men ur rättssäkerhetssynpunkt väsentliga — där den judiciella prövningen är en dominerande del och där följaktligen det gamla ämbetsmannaidealet liksom ämbetsmännens skyddade rättsställning och integritet har väsentlig betydelse. Inom den offentliga produktionen, där den absoluta huvuddelen av det moderna samhällets ansträngningar är koncentrerade, har det gamla ämbetsmannaidealet däremot förlorat i betydelse och framstår numera mest som en omhuldad fiktion baserad på traditionella och inte längre relevanta förhållanden.

KAPITEL 6

Länsförvaltningsutredningens förslag

Den enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande år 1961 tillkallade länsförvaltningsutredningen, vilken våren 1967 avgivit sitt betänkande (SOU 1967: 20 jämte bilagor SOU 1967: 21), har haft att utreda frågan om den statliga länsförvaltningens organisation m. m. I utredningens arbete har två huvudproblem framträtt. Det ena har varit, hur behovet av samordning och samverkan inom den splittrade länsförvaltningen skulle tillgodoses bättre än nu; det andra har gällt lekmannamedverkan i länsstyrelserna.

Chefen för inrikesdepartementet konstaterade i sina direktiv till utredningen den 28 april 1961, att, trots vidtagna förändringar i den statliga regionala förvaltningens organisation och vissa andra åtgärder, samordningen fortfarande var bristfällig på flera områden. Departementschefen framhöll att meningarna var delade om den mest ändamålsenliga utformningen av länsförvaltningens organisation och i vissa fall även beträffande arbetsfördelningen mellan olika instanser i förvaltningen.

Departementschefen anförde att undersökningen angående grunderna för den statliga länsförvaltningens ordnande för framtiden skulle vara förutsättningslös och allsidig samt att utredningen ytterst skulle syfta till att ge en grundval för ett principiellt ställningstagande rörande den statliga länsförvaltningens organisation.

Departementschefen framhöll vidare:

»Fördelar och nackdelar av å ena sidan en till länsstyrelsen koncentrerad länsförvaltning och å andra sidan en på olika specialorgan fördelad förvaltning bör noga undersökas och vägas mot varandra. Vidare bör övervägas huruvida de synpunkter, som varit bestämmande för besluten om tillskapande av de olika fristående länsorganen, fortfarande äger giltighet samt i vad mån nya skäl kan anföras till förmån för den bestående ordningen. Nästa steg bör vara att kartlägga vilka omständigheter av organisatorisk eller annan art, vare sig av allmän räckvidd eller för olika verksamhetsområden speciella, som kan åberopas för en större eller mindre koncentration av arbetsuppgifter, alternativt till länsstyrelsen eller genom separat sammanslagning av två eller flera av de fristående länsmyndigheterna. Över huvud måste största vikt fästas vid frågan om samordning både inom de olika verksamhetsområdena i länsförvaltningen och mellan dessa verksamhetsområden. Som speciellt betydelsefulla i detta hänseende vill jag nämna samhällsplaneringen och byggnadsväsendet liksom socialvården i vidsträckt mening samt den allmänna hälsovården med vattenvården. På dessa områden råder för närvarande en viss splittring i organisatoriskt avseende i länsförvaltningen,

vilket har till följd att dubbelarbete förekommer varjämte ett stundom tungrott samråds- och remissförfarande ej sällan måste tillgripas. Dubbla inspektionssystem tillämpas också på vissa områden. För att förbättra samordningen måste en sådan organisation eftersträvas som tillgodoser både det allmännas nytta och kommunernas och allmänhetens intresse av fullgod service.

Departementschefen pekade vidare på den artskillnad som med vissa undantag förelåg mellan länsnämnderna och länsexperterna vad beträffar beslutanderätt m. m. En förutsättning för att länsnämnderna skulle kunna inordnas i länsstyrelsen borde vara att lekmän ingick i länsstyrelsen.

Utöver sin huvuduppgift har länsförvaltningsutredningen under utredningsarbetets gång erhållit Kungl. Maj:ts uppdrag att utreda behovet av militärt utbildad personal vid överståthållarämbetet och länsstyrelserna.

Med hänsyn bland annat till länsdemokratiutredningens tillsättande har länsförvaltningsutredningen inte ingått på en prövning huruvida en förändring av arbetsfördelningen mellan de kommunala regionala självstyrelseorganen å ena sidan och de statliga regionala organen å andra sidan skulle kunna anses vara önskvärd eller ens prövat om utredningens allmänna målsättning skulle kunna uppnås på denna väg. Utredningen har vid sina bedömningar och förslag utgått från den bestående uppgifts- och arbetsfördelningen.

Sedan länsförvaltningsutredningen börjat sitt arbete fann den ganska snart att vissa större arbetsområden och ärendegrupper inte hade sådant samband med den övriga länsförvaltningen att det för deras vidkommande syntes föreligga någon högre grad av samverkans- och samordningsbehov på länsplanet. Utredningen konstaterade sålunda att länsstyrelsens uppgifter beträffande taxering, uppbörd och folkbokföring var av den art att de syntes kunna utskiljas från länsstyrelsen. I anledning härav hemställde utredningen hos chefen för inrikesdepartementet att frågan härom måtte bli föremål för en speciell utredning. Denna utredning, landskontorsutredningen, tillsattes i februari 1964. I sitt betänkande (SOU 1967: 22) föreslår utredningen att betydande delar av landskontorets verksamhet utbryts från länsstyrelsen samt överförs till speciella regionala organ, benämnda länsskatterätt och skatteverk.

Nedan skall redogöras för huvudlinjerna i länsförvaltningsutredningens förslag. Utredningen framhåller att dess förslag i enlighet med direktiven är ett principförslag. Därför innehåller betänkandet inte några detaljerade förslag rörande t. ex. de särskilda länsstyrelsernas organisation och personalstater, författningsändringar och liknande. Dessa frågor förutsätts bli föremål för specialutredningar.

Länsförvaltningsutredningens centrala reformförslag motiveras främst av den förutsatta framtida översiktliga samhällsplaneringen på länsplanet. Med översiktlig planering avser utredningen planering som angår länet eller en länsdel i stort. Det karaktäristiska för översiktliga planeringsfrågor

anges vara att de oftast berör flera regionala myndigheters ämbetsområden eller sträcker sig över kommungränserna. Såsom exempel på sådana översiktliga frågor nämner utredningen vägplaneringen, vattenvårdsfrågor som omfattar större vattenområden, skolplaneringen samt utredningar och planering rörande jordbrukets och skogsbrukets lokalisering och utveckling.

Länsförvaltningsutredningen lägger fram förslag till olika reformer, varigenom en effektiv översiktlig samhällsplanering, som skall ledas av en länsstyrelse, avses skapas. Länsstyrelsen, vars sammansättning avses garantera ett medborgerligt inflytande, skall bestå av, förutom landshövdingen, tio ledamöter, av vilka sex skall väljas av landstinget samt fyra förordnas av Kungl. Maj:t. Utredningens förslag i övrigt syftar bl. a. till en bättre samordnad och effektivare förvaltning på socialvårdens och den allmänna hälsovårdens områden, liksom också ökad rättssäkerhet i judiciellt betonade mål och ärenden. Den nya länsstyrelsens väsentligaste framtida uppgifter kommer enligt utredningens tanke att bli översiktlig samhällsplanering, förvaltningsrättskipning samt allmän ordning och säkerhet.

Vad särskilt angår samhällsplaneringen så har, konstaterar utredningen, ett betydande antal av de statliga länsorganen, vart och ett inom sitt fack, till uppgift, bl. a., att utföra eller medverka i sådan planering. Olägenheterna av den på detta område — liksom även inom socialvården och den allmänna hälsovården — rådande splittringen på flera länsmyndigheter har man sökt övervinna genom olika organisatoriska reformer och andra åtgärder. Dessa har emellertid enligt utredningens uppfattning visat sig otillräckliga för att den statliga länsförvaltningens planerande verksamhet skall motsvara de krav som samhällsutvecklingen ställer i dag och kan väntas i än högre grad medföra i framtiden.

Utredningen har funnit starka skäl tala för att tyngdpunkten i den översiktliga samhällsplaneringens utrednings- och samordningsfunktioner bör ligga på det regionala planet. Även beslutsbefogenheterna bör i väsentlig utsträckning delegeras dit, med de begränsningar som betingas av å ena sidan riksplanering och centralt givna handlingsramar samt å andra sidan den kommunala beslutanderätten.

Utifrån dessa synpunkter har det varit en huvudfråga för länsförvaltningsutredningen, hur den statliga länsförvaltningen bör ordnas för att behovet av en enhetlig, aktiv och samordnande ledning av den översiktliga samhällsplaneringen skall kunna tillgodoses. Inte minst har det gällt att skapa en gemensam grund för de olika statliga länsorganen vad beträffar informationer och övriga data som skall ligga till grund för ställningstagandena. Detta gäller t. ex. data, analyser och prognoser beträffande befolkningsutvecklingen, näringslivets utbyggnadsplaner, kommunikationsförhållandena m. m. Samhällsbyggandets olika aktiviteter på skilda nivåer och sektorer måste med nödvändighet samordnas till en syntes såväl vad gäller de rumsliga som tidsmässiga aspekterna. Härför erfordras att den

regionala planeringen hålles samman av ett organ med överblick och förmåga att samordna de olika delaktiviteterna.

Den initiativkraftiga och samordnade planering, som erfordras, anser länsförvaltningsutredningen endast kan ernås om ansvaret för den regionala samhällsplaneringen åvilar *ett* organ, tillika så sammansatt att däri finns ett starkt lekmannainslag i form av representanter för olika länsdelar, primärkommuner, näringsliv samt arbetstagare. Under den givna förutsättningen — bibehållandet av en statlig länsförvaltning av ungefär nuvarande omfattning — bör enligt utredningens mening länsstyrelsen bli det organ som bär huvudansvaret för den statliga regionala översiktliga planeringen. Länsstyrelsen skall sörja för att ett grundläggande material finns tillgängligt och hålls aktuellt beträffande länets förhållanden i olika avseenden (befolkning, näringsliv, bebyggelse, serviceanordningar m. m.) och för att översiktlig inventering och planering för skilda ändamål utförs. På länsstyrelsen skall också ankomma att besluta i alla till statlig länsmyndighets ämbetsbefattning hörande samhällsplaneringsfrågor av översiktlig natur eller eljest av särskild vikt. Om och i den mån beslutanderätten i detta avseende för närvarande ligger hos annan statlig länsmyndighet, skall avgörandet i stället tillkomma länsstyrelsen.

Utredningen framhåller, att fristående länsnämnder och länsstyrelseexperter liksom nu skall arbeta med samhällsplaneringsfrågorna på sina fackområden. Vid frågornas behandling i länsstyrelsen skall de framföra sina facksynpunkter. Skulle i något fall ett fristående fackorgan anse sig icke kunna acceptera länsstyrelsens avgörande, har utredningen tänkt sig att frågan för avgörande skall kunna hänskjutas till Kungl. Maj:t av vederbörande centrala verk.

Vid sidan om de statliga regionala myndigheterna utföres en omfattande samhällsplanering av landstingskommunerna. Samordning och samverkan mellan de statliga länsorganen och landstingskommunens verksamhet inom samhällsplaneringen är, framhåller utredningen, nödvändig men måste ske på frivillig grund. Redan genom att landstinget väljer majoriteten av länsstyrelsens ledamöter uppnås en värdefull kontakt. Utredningen räknar vidare med en nära samverkan på tjänstemannaplanet mellan landstingets ledande tjänstemän och länsstyrelsens befattningshavare. Dessutom föreslår utredningen att landstinget skall ha tillgång till data och annat material hos länsstyrelsen och inhämta dess yttrande i viktigare frågor, som beror av eller påverkar samhällsplaneringen i andra avseenden än de landstingskommunen svarar för.

Utredningen utgår även från att primärkommunernas aktivitet och ansvar på samhällsplaneringens område skall bibehållas och utvecklas. Enligt utredningens uppfattning bör dess förslag, om de genomförs, skapa förutsättningar för ett intensifierat samråd med och ökad service åt kommunerna.

I syfte att få till stånd en rationell beredning, information och samråd i övrigt mellan länsstyrelsen och andra regionala organ med samhällsplaneringsuppgifter beträffande de översiktliga planeringsfrågorna, föreslås att i länsstyrelsen skall finnas ett särskilt beredningsorgan, benämnt planeringsberedningen. Förutom tjänstemän i länsstyrelsen skall i organet ingå representanter för de i samhällsplaneringen engagerade fristående länsorganen. Dessutom skall företrädare för landstinget samt berörda kommuner äga deltaga i sammanträdena. Planeringsberedningens huvuduppgift blir att rent fackmannamässigt bereda samhällsplaneringsfrågor i länsstyrelsen.

För att länsstyrelsen helt skall kunna ägna sig åt de för den regionala förvaltningen väsentliga frågorna har utredningen, som tidigare antytts, utgått från att vissa uppgifter, som ej har direkt samband med den övriga verksamheten, och i övrigt vissa rutinärenden överföres till andra samhällsorgan. Vid utformningen av sina förslag har utredningen sålunda bl. a. förutsatt att den av landskontorsutredningen i dess betänkande föreslagna utbrytningen av taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsverksamheterna kommer till stånd.

Den av länsförvaltningsutredningen föreslagna länsstyrelsen får flera olika funktioner. Som organ för förverkligande av statsmakternas och de centrala ämbetsverkens beslut företräder länsstyrelsen riksledningen, men den skall också i enlighet med länsstyrelseinstruktionen »giva noggrann akt på länets tillstånd och behov samt i allt söka främja länets utveckling och dess befolknings bästa». Häri inrymmes enligt utredningens uppfattning inte något motsatsförhållande.

Länsförvaltningsutredningen har, som redan nämnts, vid sina överväganden funnit att länsstyrelsen är den naturliga bäraren av de nya och stora samhällsplaneringsuppgifterna på regional nivå. För att länsstyrelsen skall klara dessa nya uppgifter krävs emellertid väsentliga organisatoriska förändringar och förstärkningar.

För att länsstyrelsen skall kunna uppfylla de fordringar som ställs på den i framtiden, nämligen att svara för den regionala utvecklingen och planeringen, anser utredningen att det är en oundgänglig förutsättning att den ges en stark medborgerlig förankring. Den nya länsstyrelsen skall därför, som förut angetts, bestå av landshövdingen och tio medborgarrepresentanter. I analogi med vad som gäller i verksstyrelser skall varje ledamot ha en röst. Förutom frågor, som sedvanligen ankommer på en verksstyrelse, skall av länsstyrelsen i dess helhet avgöras främst frågor som avser eller eljest är av betydelse för den översiktliga samhällsplaneringen i länet. Däremot skall medborgarrepresentanterna ej belastas med frågor som är av övervägande juridisk-teknisk eller expeditionell natur. Denna verksstyrelse ersätter det nuvarande, till varje länsstyrelse knutna planeringsrådet.

Utredningen har beträffande sättet att utse de medborgerliga representanterna övervägt två alternativ. Det ena innebär att ledamöterna väljes i

någon form av länets befolkning; enligt det andra väljes ett visst antal medan övriga förordnas av Kungl. Maj:t. Utredningen har stannat för att föreslå det senare alternativet, vilket innebär att landstinget, (landstingen resp. landsting och stad utanför landsting), utser sex ledamöter medan Kungl. Maj:t utser fyra ledamöter. I en till utredningen fogad reservation föreslår en minoritet av ledamöterna i utredningen att samtliga lekmannaledamöter i länsstyrelsen skall utses av landstinget.

För att stärka rättssäkerhetsgarantierna och tillföra länsstyrelsen allmänt medborgerligt omdöme även vid handläggningen av ärenden angående administrativa frihetsberövanden samt likartade frågor som angår den enskildes frihet eller i andra avseenden är av betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden, föreslås att särskilda medborgarrepresentanter — nämndemän — skall utses av länsstyrelsen att delta i handläggningen av dessa frågor. Såsom ordförande vid handläggningen av ifrågavarande mål och ärenden skall fungera en av länsstyrelsens högre, juridiskt utbildade tjänstemän. Utredningen föreslår inte något annat kompetenskrav för nämndemännen än att nämndeman skall äga erfarenhet i allmänna värv. Genom den konstruktion för handläggningen av de administrativa frihetsberövandena, som utredningen föreslår, anser man att dessa ärenden kommer att behandlas under domstolsmässiga former.

Utredningen anför att den tidigare diskussionen beträffande samordningsbehoven inom den statliga regionala förvaltningen har utgått från att så gott som hela länsförvaltningen borde integreras i länsstyrelsen för att den önskade samverkan och samordningen tillfredsställande skulle kunna tillgodoses. Med hänsyn till sina i det föregående återgivna förslag beträffande länsstyrelsens beslutsbefogenheter och organisation m. m. såvitt angår samhällsplaneringen, har länsförvaltningsutredningen ansett att denna fråga nu kan bedömas från andra synpunkter än förut. Utredningen har vid sina överväganden i denna fråga kommit till den uppfattningen, att om en länsmyndighet huvudsakligen har uppgifter inom den översiktliga samhällsplaneringen eller om den i övrigt har sådana arbetsuppgifter som väsentligen hör samman med den nya länsstyrelsens verksamhet, bör myndigheten organisatoriskt ingå i länsstyrelsen. Om däremot den fristående länsmyndighetens verksamhet domineras av uppgifter, som inte avser översiktlig samhällsplanering eller som väsentligen är av verkställande art i förhållande till länsstyrelsens eller centralt verks beslut, bör myndigheten förbli fristående.

Med nämnda principiella syn på integrationsbehovet har länsförvaltningsutredningen ansett att länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden, lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen och länsskolnämnden ej behöver samlas under den nya länsstyrelsen utan att nämnda organ även i fortsättningen kan förbli självständiga. Även vägförvaltningen föreslår utredningen skall bestå som självständigt organ, medan däremot länsvägnämnden bör kunna av-

vecklas med hänsyn till den medborgerliga representation, som kommer att finnas i länsstyrelsen. De lokala vägnämndernas uppgifter föreslås överflyttade till primärkommunerna.

Med hänsyn framför allt till den betydelse länsnykterhetsnämnden bedömts ha än så länge för primärkommunernas nykterhetsnämnder anser sig länsförvaltningsutredningen inte böra förorda att detta organ avskaffas för närvarande.

Vad beträffar länsstyrelseexperterna har — jämsides med de förut angivna principiella grunderna — även olika personal- och arbetsorganisatoriska synpunkter varit bestämmande för länsförvaltningsutredningens förslag i fråga om experternas förhållande till länsstyrelsen.

Med hänsyn till samhällsplaneringens centrala roll i den nya länsstyrelsen föreslås, att länsarkitekten ingår i länsstyrelsen. Överlantmätaren bör däremot i varje fall tills vidare ej ingå i länsstyrelseorganisationen, då dennes arbetsuppgifter till stor del ligger utanför vad som direkt hör till länsstyrelsens ämbetsområde.

I enlighet med socialvårdskonsulentutredningens förslag förordar länsförvaltningsutredningen vidare, att den sociala expertisen tillsammans med barnavårdsombudet, som föreslås få statligt huvudmannaskap, integreras i länsstyrelsen. I den nya länsstyrelsen föreslås även länsläkarorganisationen, d. v. s. länsläkaren, biträdande länsläkaren och länshälsovårdskonsulenten, ingå. Samma förslag om integration i länsstyrelsen anföres beträffande länsveterinären.

Integrationen av experterna i länsstyrelsen avses inte komma att innebära att de centrala ämbetsverkens direktiv- och anvisningsrätt beskäres. Utredningen understryker i övrigt att det är värdefullt, även ur länsstyrelsens synpunkt, att kontakten mellan experterna i länsstyrelsen och de centrala fackmyndigheterna bevaras.

Länsförvaltningsutredningen har i ett särskilt kapitel behandlat länsstyrelsens uppgifter inom totalförsvarets ram, vari inkluderas beredskapsorganisationen samt frågan om behovet av militärassistenter vid länsstyrelserna och deras uppgifter och ställning. Här skall inte närmare redogöras för utredningens förslag i detta avseende. Utredningens förslag innebär heller inte några förändringar i länsstyrelsens krigs- och beredskapsuppgifter. För att nå en rationellare arbetsfördelning föreslår utredningen emellertid vissa organisationsförändringar, varvid bl. a. märks att en särskild beredskapsbyrå, som förestås av en beredskapschef, skall ingå i länsstyrelsen.

Beträffande länsstyrelsens inre organisation innebär länsförvaltningsutredningens förslag i stora drag följande:

Landshövdingen blir verkschef samt ordförande i verkets styrelse. Under landshövdingen sorterar en souschef, som skall leda arbetet inom verket.

Länsstyrelsen skall vara organiserad på följande sätt, nämligen en pla-

neringsavdelning, en rättsavdelning, en personal- och kameralbyrå, en beredskapsbyrå samt en länspolisbyrå.

Den samhällsplaneringsverksamhet, som skall åvila länsstyrelsen, omhänderhas av planeringsavdelningen. Inom denna avdelning, till vilken planeringsberedningen skall anslutas, handlägges bl. a. frågor angående näringslivets lokalisering, plan- och byggnadsärenden, vägfrågor, naturvårdsfrågor samt ärenden beträffande kommunal och annan indelning. Rättsavdelningen skall svara för huvuddelen av länsstyrelsens rätts- och förvaltningsärenden. Personal- och kameralbyråns verksamhet hänför sig till interna personal- och organisationsärenden samt medelsförvaltningen.

Länsstyrelsens befattning med de olika totalförsvarsuppgifterna skall handhas av beredskapsbyrån, medan länspolisbyrån skall svara för länsstyrelsens befattning med polisväsendet samt vissa andra näraliggande frågor.

Remissvar över länsförvaltningsutredningens betänkande

Länsförvaltningsutredningens betänkande har varit föremål för remissbehandling. Enligt departementsskrivelse till remissinstanserna skulle remissvaren begränsas till »frågor om lämplig organisation under förutsättning att uppgiftsfördelningen mellan statliga och landstingskommunala organ i länen är i princip oförändrad». Genomgående har emellertid i remissvaren påpekats det otillfredsställande, och i vissa fall omöjliga, att ta ställning till länsförvaltningsutredningens förslag så länge ej länsdemokratiutredningens betänkande föreligger och möjliggör en samlad syn på frågekomplexen. Ett stort antal remissinstanser, däribland flertalet centrala ämbetsverk, landstingen samt kommunförbunden, avstyrker varje åtgärd, eller förklarar sig inte kunna göra några ställningstaganden, så länge länsdemokratiutredningens förslag ej föreligger. Med hänsyn härtill har ett stort antal remissinstanser begränsat sina remissvar till vissa avsnitt i länsförvaltningsutredningens betänkande och i andra fall endast fört en hypotetisk diskussion om den framtida regionala förvaltningens arbetsuppgifter inom samhällsplaneringen, organisationen samt huvudmannaskapet.

I fråga om ansvaret för den regionala samhällsplaneringen anföres från flera håll, bl. a. från landsting och kommunförbunden, att länsförvaltningsutredningens förslag, trots att detta inte varit avsikten enligt direktiven, innebär en förskjutning av ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ mot ökat statligt inflytande på bekostnad av det primär- och sekundärkommunala planeringsansvaret.

Östergötlands läns landsting anför i sammanhanget att »räckvidden av och den närmare innebörden i den föreslagna befogenheten för länsstyrelsen att besluta i alla till statlig myndighets ämbetsbefattning hörande frågor av angivet slag är föga belyst i utredningen. Det uttalas visserligen att ett

fortsatt initiativ- och ansvarstagande från kommunernas och landstingskommunernas sida på allt sätt bör främjas, men förslaget är i första hand ägnat att främja ett starkt ökat statligt inflytande på den regionala och lokala planeringen, med risk för motsvarande minskning av landstingens och primärkommunernas inflytande häröver. En sådan utveckling kan inte godtagas, allra minst i en situation där man, som inledningsvis antytts, måste räkna med möjligheten att bland annat länsdemokratiutredningens kommande förslag kan skapa helt andra förutsättningar för denna ansvars- och uppgiftsfördelning.»

Kommunförbunden anser även att en under länsstyrelsens ledning företagen regional planering kan komma att urholka kommunernas ansvar och självbestämmanderätt och framhåller att »huvudansvaret för den planering på regional nivå som utvecklingen själv påkallar bör ske under kommunalt huvudmannaskap. De vidlyftiga konsekvenserna av en dylik planering av ekonomisk och övrig innebörd, med verkningar över praktiskt taget hela det kommunala fältet, måste betraktas såsom en kommunal självstyrelseuppgift till vilken medborgarna i allmänna val skall kunna ta ställning. En överflyttning av ansvaret till länsstyrelserna innebär — även om dessa får lekmannainslag — att uppgiften de facto lägges i händerna på i politisk mening icke ansvariga statliga tjänstemannaorgan och statlig förvaltning.»

Flera remissinstanser understryker även vikten av att planeringen och plangenomförandet bör vara så intimt förbundna som möjligt och hänvisar till att plangenomförandet nu är en kommunal uppgift. Denna är till stora delar beroende av ekonomiska resurser, vilka den av länsförvaltningsutredningen föreslagna planeringsorganisationen ej kommer att besitta.

Statens planverk anför i anledning härav: »Erfarenheterna från bebyggelseplaneringens område visar enligt planverkets uppfattning värdet av att den planerande myndigheten även har ansvar och resurser för plangenomförandet. Enligt utredningens förslag skulle planeringsbesluten fattas av länsstyrelsen, medan plangenomförandet åvilar vidstående länsorgan och kommuner. Denna konstruktion är otillfredsställande.»

I anslutning till planeringsansvaret framhåller flera remissinstanser att dessa problemkomplex har ett nära samband med den förväntade riksplaneringens utformning och organisation. Statens planverk avstyrker således varje åtgärd i avvaktan på ställningstaganden till en fysisk riksplanering.

Länsförvaltningsutredningens förslag att medborgarerepresentanter skall ingå i den föreslagna länsstyrelsen finner visserligen flertalet remissinstanser vara ett framsteg ur medborgareinflytandesynpunkt, men många remissorgan ställer sig skeptiska dels till tillräckligheten av denna lösning för att tillförsäkra länets invånare ett politiskt inflytande på de för regionen betydelsefulla planeringsbesluten, men dels också beträffande sättet för utseendet av ledamöterna.

Medan några centrala ämbetsverk anser att samtliga ledamöter i läns-

styrelsen bör utses av Kungl. Maj:t, anser samtliga kommunala remissinstanser att utredningsminoritetens reservation, vilken innebär att samtliga ledamöter utses av landstinget, är ett bättre alternativ.

Flera remissinstanser framhåller att med den av länsförvaltningsutredningen föreslagna lösningen ernås inte den för medborgarna väsentliga möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande. *Skaraborgs läns landsting* anför dessutom: »Enligt landstingets uppfattning finns det inte närmare redovisat, hur denna förbindelse skall kunna tjäna något egentligt ändamål ur ansvarssynpunkt eller i övrigt. Det kan knappast vara till fördel för ett landsting att välja sina ledande förtroendemän såsom representanter av länsstyrelsen, om det kan förutsättas, att landstinget och dess förvaltningsutskott därigenom kan komma att bli bundet genom olika ställningstaganden från länsstyrelsens sida. Särskilt gäller detta om ekonomiska krav kommer att resas på landstingets deltagande i ändamål, för vilka länsstyrelsen inte har några medel. Landstingen kan således väntas vara obenägna att till representanter i länsstyrelsen utse sådana personer, som sitter i ansvarig ledande politisk ställning inom landstingets ledningsorgan. Därmed försvagas i hög grad den förbindelselänk med landstinget som eftersträvas.»

Vittgående författningspolitisk betydelse har de slutsatser som *länsstyrelsen i Örebro län* anser sig kunna dra av länsförvaltningsutredningens förslag: »Länsstyrelsen anser dessutom, att utöver underlag för en bedömning av de s. k. länsdemokratifrågorna saknas ett par betydelsefulla komponenter i hela det komplex, som enligt vad Ni sagt bort bedömas i ett sammanhang. Länsstyrelsen syftar härvid bl. a. på frågan om landstingens framtida ställning. Sedan proposition numera framlagts av innebörd att landstingen inte längre skall utöva sin nuvarande uppgift att välja riksdagsledamöter — eller med andra ord att genom indirekta val utse ledamöter i första kammaren — kan det enligt länsstyrelsens mening förtjäna att övervägas, om inte landstingsledamöterna i framtiden bör väljas av fullmäktige i primärkommunerna. En sådan reform skulle, utom att medföra fördelen att antalet val nedbringas, på ett naturligare sätt än för närvarande, ge landstingsförsamlingarna karaktären av sekundärkommunala organ, där ledamöterna skulle vara primärkommunernas representanter vid avgörande av frågor, som av en eller annan anledning inte längre anses böra ankomma på primärkommunerna själva. I en sådan landstingen berörande utredning, som bör kunna ske i anslutning till pågående överväganden av den s. k. länsdemokratin bör lämpligen också frågan om kompetensfördelningen primärkommunerna—landstingen övervägas.»

Vad beträffar de mera organisatoriskt-administrativa frågorna av länsförvaltningsutredningens förslag skall inte här lämnas någon mera detaljerad redogörelse. Flertalet remissinstanser, som avstyrkt förändringar av

organisationen i avvaktan bl. a. på länsdemokratiutredningens förslag, har ej heller gått in på diskussioner angående dessa frågor.

En del remissorgan har pekat på de svårigheter som kan uppstå för de centrala ämbetsverken vad angår dessas direktiv- och styrningsmöjligheter till expertorganen på länsplanet, om dessa organ integreras i länsstyrelsen. Dessutom har man ifrågasatt utredningens förslag till lösningen av tvister mellan länsstyrelse och centralt ämbetsverk, vilka länsförvaltningsutredningen förslagit skall avgöras av Kungl. Maj:t. Flertalet remissinstanser kan dock sägas vara positiva till utredningens förslag beträffande den administrativa samordningen mellan de olika regionala samhällsplaneringsorganen.

Från vissa remissinstanser uttalas tvekan beträffande planeringsberedningens uppgifter och befogenheter. Bl. a. ifrågasättes om landstingen och primärkommunerna kan garanteras tillräckligt inflytande och insyn i dess verksamhet.

KAPITEL 7

Den kommunala sektorn

I utredningens föregående betänkande (SOU 1965:54) blev den kommunala sektorns arbetsuppgifter och ställning inom samhällsförvaltningen föremål för en ingående behandling. Med hänsyn härtill har det inte ansetts nödvändigt att i detta sammanhang mera utförligt ännu en gång beskriva dessa förhållanden. För att ge en bakgrund samt en introduktion till kommande avsnitt skall emellertid den kommunala förvaltningens utveckling och roll i dagens samhälle kortfattat antydas. Härvid kommer framställningen till stor del att baseras på det tidigare nämnda betänkandet.

Arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn innebar ända till 1950-talets mitt att staten svarade för den större delen. Från mitten av 1950-talet, och i ännu större utsträckning under 1960-talet, har emellertid den kommunala andelen av bruttonationalprodukten överstigit den statliga. Medan kommunernas investeringar och konsumtion 1966 tog 15,7 % av bruttonationalprodukten i anspråk var motsvarande siffra för den statliga sektorn 14,1 procent. Dessa siffror visar att inom den samlade samhällsverksamheten den kommunala förvaltningen ges en allt större roll.

Kommunernas ökade betydelse som instrument för den samhälleliga reformpolitiken i vid mening är till stor del resultatet av en pragmatisk syn på arbetsfördelningen mellan stat och kommuner. Uppgiftsfördelningen har sålunda i allt större utsträckning kommit att baseras på praktiskt administrativa överväganden snarare än på principiella ställningstaganden. Detta innebär emellertid inte att t. ex. hänsynen till den kommunala demokratin givits mindre vikt än tidigare. Tvärtom kan hävdas att en stark kommunal demokrati med lekmannainflytande inom samhällsförvaltningen både varit en motivering och en förutsättning för kommunernas allt större betydelse inom samhällsförvaltningen. I den kommunala självstyrelsen har ansetts ligga såväl allmänt demokratiska som förvaltningsmässiga fördelar, vilka man velat utnyttja och uppmuntra genom att ge kommunerna vidgade uppgifter och befogenheter.

Den omfattande decentraliseringen till kommunerna, som skett på allt fler viktiga samhällsområden, har medfört att kommunerna numera i samverkan med staten svarar för samhällsplaneringen, undervisningsväsendet, bostadsförsörjningen, sjukvården, socialvården etc. I syfte att avlasta kommunerna ekonomiskt och renodla den kommunala förvaltningen till sådana områden, som medger lokala initiativ och kommunalt inflytande, har emel-

lertid även tidigare kommunala uppgifter övertagits av staten. Således har till den statliga sektorn överförts ansvaret för arbetsförmedlingen, det allmänna vägväsendet, och under 1960-talet även polis-, domstols-, exekutions- och åklagarväsendet. Numera utgör undervisningsväsendet, bostäderna, socialvården och de lokala kommunikationerna primärkommunernas ekonomiskt mest betydelsefulla förvaltningsområden. För landstingen dominerar sedan länge sjukvården bland arbetsuppgifterna.

Utredningen framhöll i sitt tidigare betänkande att

»decentraliseringen av statsuppgifter, som blivit ett av vår tids kännetecken, har i vid utsträckning framtvingats av utvecklingen med dess krav på hög reformtakt och på planmässig och effektiv förvaltning. Ofta har det framstått som den naturligaste och lämpligaste utvägen att låta kommunerna svara för det praktiska genomförandet av beslutade reformer. Riksdagen har dragit upp riktlinjerna för reformerna, men kommunerna har fått ge dem konkret innehåll och ombesörja verkställigheten. Ett verkställighetsuppdrag till primärkommuner eller landsting har i åtskilliga fall varit ett rationellt och förhållandevis billigt alternativ till en utbyggnad av statsförvaltningen med nya lokala eller regionala organ. Från demokratins egen synpunkt har det erbjudit stora fördelar, när man kunnat ge kommunerna beslutanderätt på nya områden och därmed bredda och fördjupa det folkliga inflytandet över politik och administration.

Av utomordentlig betydelse för utvecklingen har varit att kommunerna haft vilja och förmåga att ta på sig nya uppgifter och ökat ansvar.

En omfattande delegation av beslutanderätten till kommunerna har emellertid också sina problem. Den förutsätter att kommunerna är eller kan göras till välutrustade förvaltningsenheter med en tillräckligt stor befolkning som underlag för en ändamålsenlig samhällsplanering och för en modern skola, hälsovård, åldringsvård o. s. v. Ytterligare krävs att man kan finna medel att bemästra de rättviseproblem, som skulle uppkomma om vissa kommuner sackade efter för mycket i standardutvecklingen. Beaktas måste också de likformighetskrav som kan uppställas i rättssäkerhetens intresse. Dessa olika synpunkter får emellertid inte tillgodoses på ett sådant sätt att utrymmet för kommunernas valfrihet inskränks till att gälla jämförelsevis obetydliga frågor och de kommunala förtroendemännen förlorar lust och förmåga till initiativ. Problemen kan sammanfattas så, att det gäller att i stort och smått organisera samarbetet mellan stat och kommun i sådana former att både den kommunala självstyrelsens och riksstyrelsens intressen skyddas och uppslitande konflikter undviks.«

Av vital betydelse för den ovan tecknade utvecklingen har varit att kommunerna haft personella och ekonomiska resurser att fullgöra de vidgade uppgifterna. Härför har de svenska kommunernas internationellt sett unika beskattningsrätt, vilken ger dem rätt att själva utan statlig inblandning bestämma den kommunala utdebiteringens höjd, varit av grundläggande betydelse.

Genom kommunsammanläggningen 1952, varvid antalet primärkommuner reducerades från 2 498 till 1 037, skapades bättre förutsättningar för kommunerna att påtaga sig nya arbetsuppgifter. Snart visade det sig emellertid att även storkommunerna ansågs vara för små och 1962 beslöt riksdagen om en på frivillighetens väg genomförd kommunreform, varvid

antalet kommuner skulle komma att nedbringas till cirka 280. Härigenom skapas kommunenheter, som avses kunna uppbära en väl utbyggd kommunal förvaltning. För landstingen kommer motsvarande problematik till synes i det nyligen framlagda förslaget till ny länsindelning.

Bakom kommunindelningsreformerna ligger en vilja att skapa bärkraftiga kommunenheter, som skall kunna ge den service, som nutidens människor ställer krav på i olika avseenden. Häri ligger också en medveten strävan att söka motverka att allt för stor standardolikhet uppstår mellan kommunerna. Men dessa åtgärder är ej tillräckliga för detta syfte.

För att ytterligare medverka till att olikheten i standarden mellan kommunerna inte blir för stor ger staten också statsbidrag i olika former till kommunerna. Under senare år har de specialdestinerade statsbidragen i stor utsträckning ersatts av eller kompletterats med skatteutjämningsbidrag baserade på skattekraften och utdebiteringens höjd i resp. kommun.

Kommunernas vida kompetens och ekonomiska självständighet har inneburit att de i samverkan med staten nått resultat, som eljest inte hade varit möjliga. Den decentraliserade förvaltningen med dess uppgiftsfördelning på stat och kommun har överallt i landet givit möjligheter till en initiativkraftig samhällsförvaltning, som inte kunde ha åstadkommits av staten ensam eller kommunerna, om dessa lämnats utan stöd från statens sida.

I takt med kommunernas ökade uppgifter har arbetet inom de kommunala fullmäktigeförsamlingarna och styrelserna politiserats. Härvid har rikspartierna kommit att bli förbindelselänkar mellan riks- och kommunalpolitik. Liksom vid riksdagsvalen har kommunalvalen blivit kraftmätningar mellan olika politiska åskådningar och reformprogram.

Den kommunala sektorns tillväxt och roll inom den offentliga sektorn visar klart, hur kommunerna nu uppfattas som en del av samhällsförvaltningen i stort. Liksom den statliga förvaltningens olika organ uppfattas kommunerna som en del av samhällsförvaltningen underställd statsmakternas suveränitet. De skillnader, som kan konstateras mellan statlig och kommunal förvaltning gäller varken verksamhetsformerna eller uppgiftsområdena, inte heller finansieringen eftersom de kommunala utgifterna till en del täcks genom statsskatter, utan snarare den administrativa organisationen och det kompletterande politiska ansvar som kännetecknar den kommunala förvaltningen i jämförelse med den decentraliserade statsförvaltningen. Delegeringen till kommunala organ har alltså inte inneburit en rubbning av de högsta statsorganens ställning utan endast en breddning och intensifiering av den politiska kontrollen.

Att kommunal förvaltning i så stor utsträckning framstått som ett bättre alternativ än en utbyggnad av den decentraliserade statsförvaltningen förklaras delvis av dess administrativa egenskaper. Vid en jämförelse är det framför allt två egenskaper, som karaktäriserar den kommunala självstyrelsen, men som saknas i den decentraliserade statliga förvaltningen,

nämligen dels att kommunens kompetens spänner över många förvaltningsområden, dels att kommunen är ekonomiskt självständig med beskattningsrätt under politiskt ansvar. Dessa två faktorer kommer självfallet att i hög grad påverka den kommunala förvaltningsorganisationen och beslutsprocessen.

I övervägandena rörande arbetsfördelningen mellan statlig och kommunal förvaltning, har också ofta förhållandet, att den kommunala förvaltningen täcker flera sektorer av samhällsförvaltningen, spelat en stor roll, eftersom detta har medfört att kommunen haft möjligheter att bedriva en samordnad planering för olika förvaltningsgrenar integrerade i en och samma process. I diskussionen om den lämpligaste huvudmannen för det obligatoriska skolväsendet hävdades, att överflyttande till en annan huvudman skulle begränsa möjligheterna att få till stånd en önskvärd samordning med andra förvaltningsområden. I ännu högre grad betonas dessa synpunkter och sambandet mellan planering och planverkställighet i den ovannämnda propositionen (1961: 180) ang. kommunblocksindelningen, där departementschefen konstaterar att »varje enskild åtgärd måste sättas in i sitt sammanhang och dess lämplighet framför allt när det gäller investeringar, bedömas på längre sikt».

Den andra viktiga egenskapen i den kommunala självstyrelsen är det politiska och ekonomiska ansvar, som sammankopplat med beskattningsrätten utgör förutsättning för att olika behov och åtgärder skall kunna vägas mot varandra. I denna sammankoppling ligger också delvis orsaken till den strävan efter vidareutveckling och initiativ, vilket, som länsdemokratiutredningen framhöll i sitt föregående betänkande, har karaktäriserat den kommunala förvaltningen, och i anledningen till att den kommunala verksamhetens expansion aldrig blivit okontrollerad, utan motsvarat de behov av service, som medborgarna under olika tider ansett böra tillfredsställas genom samhället.

Det angelägna i att behoven inom olika sektorer av samhällsverksamheten vägs mot varandra och mot de totala resurserna behöver knappast utvecklas ytterligare. Resurserna kan snabbt omfördelas till nya sektorer och anpassningen till de lokala förutsättningarna kan ske smidigt. Den friare ställningen och den egna medelsförvaltningen gör det möjligt för kommunen att anpassa, komplettera och vidareutveckla givna målsättningar. Framför allt medför förhållandet, att den kommunala förvaltningen spänner över ett stort område, en självfallen samordning i helhetens intresse, som inte är möjlig inom den sektorsvis organiserade statliga länsförvaltningen. Samtidigt innebär det politiska ansvaret möjligheter att decentralisera en initiativrätt, som annars hade fått förbehållas statsmakterna centralt. Betydelsen av detta kan knappast överskattas när samhällsförvaltningen är omfattande och annars måste organiseras i ett hierarkiskt byråkratiskt system, där initiativförmågan delvis blir beskuren.

De ovan antydda skillnaderna mellan den decentraliserade statliga förvaltningen och den kommunala verksamheten gör det väsentligt för länsdemokratiutredningen att något närmare beröra den kommunala beslutsprocessen och framför allt diskutera vilken betydelse dess karaktäristika har för samhällsförvaltningens effektivitet i stort. Utredningen avser att ge en ingående analys av dessa förhållanden i sitt nästa betänkande, varför den här lämnade analysen blir kortfattad och schematisk. De aspekter, som är särskilt betydelsefulla i detta betänkande, är hur de kommunala besluten relateras till det politiska ansvar, som bär upp den kommunala självstyrelsen, hur de olika förvaltningsområdena vägs mot varandra samt hur detta påverkar den kommunala verksamhetens utformning.

En analys med dessa syften av den kommunala beslutsprocessen kan som utgångspunkt ha det mest centrala av den kommunala förvaltningens styrningsinstrument, nämligen budgeten. En sådan utgångspunkt är naturlig, därför att de inom kommunen gjorda behovsavvägningarna fokuseras i budgeten och därför att budgetarbetet är det mest renodlade exemplet på politisk styrning av den kommunala verksamheten.

Budgeten kan karaktäriseras som bestående av en rad olika delmål, vilka vart och ett betingar ett visst pris. Eftersom tillgångarna är begränsade och på ett eller annat sätt måste fördelas i enlighet med vissa normer, blir budgeten den mekanism, som möjliggör ett val mellan olika handlingsalternativ. Budgeten innehåller således i färdigt skick de prioriteringar, som de beslutande instanserna gjort.

Det bör emellertid i sammanhanget understrykas, att den fastställda årsbudgeten direkt endast behandlar en del av den kommunala verksamheten. Genom t. ex. den kommunala fysiska översiktsplaneringen, de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen eller olika översiktsplaner för speciella sektorer t. ex. åldringsvården och dess utbyggnad, fattas successivt beslut som på lång sikt bildar underlag för och är en del av budgetprocessen. Dessa planer eller program ger visserligen inte samma klara bild av vägningsprocesserna som den årliga budgeten men är ändå av väsentligen samma karaktär. De har också grundläggande betydelse för avvägningen på lång sikt, då den årliga budgeten genom olika mekanismer är bunden till dessa mera speciella avvägningar. Dessa är också ofta ur politisk synpunkt kontroversiella och föremål för livlig debatt.

Budgetarbetets yttre formella sidor kan kortfattat beskrivas på följande sätt. Med utgångspunkt från olika långsiktiga bedömningar, bland vilka kan ingå den förut nämnda fysiska översiktsplaneringen, bostadsbyggnadsprogrammen och olika sociala utbyggnadsplaner, där väsentliga politiska värderingar redan har fastslagits, utarbetar de enskilda kommunala förvaltningarna sina äskanden för kommande budgetår. Dessa anslagsäskanden behandlas normalt av kommunens centrala kamerala instanser och förhandsgranskas och sammanställs där. Därvid upprättas i regel en sammanställning för

varje förvaltning och huvudtitel, som föreläggs kommunens styrelse eller dess särskilda budgetberedning. Som jämförelsematerial vid bedömningen medtages i allmänhet i sammanställningen även boksluten för de senaste åren och eventuellt halvårsbokslut för det innevarande året. I en särskild skrivelse eller promemoria ger kameralavdelningen sina kommentarer till statförslagen och lämnar de allmänna ekonomiska uppgifter, som kan bli av betydelse vid kommunstyrelsens bedömning av i vilken utsträckning de olika förvaltningarnas program kan realiseras.

I budgetberedningen eller i kommunstyrelsen vidtar så den s. k. manglingen, där de olika äskade beloppen och de åtgärder de representerar, först konfronteras med den föreställning av den kommunala verksamhetens framtida utformning, som kommunstyrelsen genom sin politiska sammansättning representerar. De olika föreslagna åtgärderna prioriteras med hänsyn till de behov de avses täcka samt med utgångspunkt från den ytterligare belastning de kommer att utgöra för den kommunala ekonomin och speciellt den eventuella ökning av skatteuttaget de medför. Skilda poster granskas var för sig och i vissa fall prutas eller avstyrks vissa åtgärder, som anses mindre angelägna, med hänsyn till effekten på den kommunala ekonomin i stort. Så småningom leder budgetarbetet fram till en total avvägning av den kommunala verksamheten och dess finansiering under det kommande året, som föreläggs kommunens beslutande församling.

Den färdiga budgeten styr kommunens verksamhet under det kommande året. I administrationen är budgetens huvudfunktion att ange vilka åtgärder som skall vidtagas, vem som skall göra det, när det skall göras och hur det skall finansieras, och att informera de berörda instanserna om detta. Budgeten är därför de direktiv, som kommunens beslutande, i sista hand ansvariga församling, ger till de olika fackorganen eller tjänstemännen.

En väsentlig del av budgetarbetet är också strävandena att åstadkomma en realistisk framtidsbedömning och planering av den kommunala verksamheten. Särskilt när budgetarbetet sker inom ramen för en mera formell långsiktig bedömning av den kommunala verksamhetens utveckling och under hänsynstagande till tidigare gjorda åtaganden, följdinvesteringar etc. är budgetarbetet ett viktigt led i uppbyggandet av en effektiv förvaltningsorganisation.

Förändringar i den fastställda budgeten från ett år till ett annat gäller i första hand nya investeringsbeslut. När det gäller driftsutgifterna utgår i allmänhet den årliga budgeten från föregående års budgetssiffror. En av de mest fundamentala principerna i budgetarbetet är också att budgeteringen är »kumulativ». Detta innebär att den nya budgeten i huvudsak vilar på föregående års budget. Detta understryker den långsiktiga investeringsplaneringens betydelse. Genom en väl upplagd planering skapas möjligheter till en långsiktig bedömning vid det årliga budgetarbetet. Ekonomisk långtidsplanering är därför också ett viktigt inslag i det kommunala budget-

arbetet med vittgående konsekvenser för kommunal politik och kommunal förvaltning.

Det är i samband med prioriteringen av investeringarna, som en samlad avvägning av de kommunala resurserna först kan åstadkommas. Det är i viss mån ofrånkomligt, att den kommunalekonomiska planeringen alltid kommer att bygga på ett växelspel mellan de olika förvaltningarnas synpunkter företrädda å ena sidan av de olika fackstyrelserna och nämnderna samt å andra sidan av kommunens styrelse. Från de centralt beredande instanserna finns emellertid möjligheter till påverkan i större eller mindre grad, beroende på budgeteringssystem och däri inbegripen ekonomisk långtidsplanering. I vissa kommuner har införts en typ av rambudgetering, som kort kan sägas innebära att de olika myndigheterna får vissa ekonomiska kvoter att röra sig inom. Dessa ramar fastställs av kommunens beslutande organ i enlighet med de politiska målsättningarna för den kommunala verksamheten. Utvecklingen går i riktning mot en alltmer medveten strävan ati med hjälp av planeringsinstrument, framför allt på investeringssidan, söka skapa underlag för rationella prioritetsbedömningar.

I den statliga förvaltningen har budgeteringen och planeringen i vissa avseenden likartad uppbyggnad. Skillnaderna är emellertid avsevärda i praktiken om man beaktar den statliga förvaltningens hierarkiska uppbyggnad, som gör att i varje fall länsförvaltningens budgetmässiga avstånd från de beslutande organen — regering och riksdag — blir alltför stort för att avvägningarna i statsverkspropositionen, annat än i mycket grova drag, skall kunna ske med hänsyn till de regionala behoven. Den statliga budgetprocessen har i översiktlig form beskrivits i kap. 2, där det framgick att det fanns en viss motsatsställning mellan budgeten som styrningsinstrument för statsmakterna och budgeten som instrument för rationaliseringar. Statskontorets programbudgetutredning har nyligen, som också framhölls i kap. 2, framlagt förslag om ett vidgat utnyttjande av budgeten som rationaliseringsinstrument.

Den kommunala budgeten har alltmer kommit att fungera som skärningspunkten för olika politiska målsättningar och de åtaganden dessa innebär i olika avseenden. Denna centrala roll sammanhänger med att de olika fackförvaltningarna, i sin tur drivna av sitt politiska ansvar, regelmässigt ställer större anspråk på de ekonomiska resurserna än vad som kan tillfredsställas. I budgetarbetet konfronteras de politiska uppfattningarna med varandra och den avvägning mellan olika behov och åtaganden ur praktiska, sociala eller politiska utgångspunkter, som därigenom företas, sker under ett starkt tryck mot rationalisering, besparing och effektivisering, men också mot att tillfredsställa de behov som är angelägna. De olika partigrupperna arbetar aktivt för att motivera sina förslag och för att åstadkomma uppslutning kring dem.

Budgeten byggs, som ovan framgått, i stor utsträckning upp underifrån,

vilket innebär att de olika förvaltningarna vid presentation av sina äskanden grundar dessa på den egna förvaltningens förväntningar och politiskt motiverade målsättningar, utan någon klar uppfattning av den ekonomiska eller politiska helhetssituationen. Ledamöterna i de olika nämnderna verkar aktivt inom kommunens styrelse och fullmäktige, liksom i de olika partigrupperna, för att få sina behov tillgodosedda och sina synpunkter accepterade. Men i kommunens styrelse ställs de olika förvaltningsområdena mot varandra och mot de totala resurserna. Manglingen av de olika äskandena i kommunstyrelsen och den resulterande syntesen, blir därmed också sammanfattningen av det politiska läget i kommunen och den nerv genom vilken den kommunala verksamheten inriktas på att tillgodose vissa behov men inte andra.

De olika förvaltningarnas äskanden är uppbyggda och motiverade av de olika nämndernas politiskt genererade, starka motivation att utvidga sin verksamhet och i större utsträckning sörja för kommunmedlemmarnas behov i särskilda avseenden. Var för sig kan dessa behov vara angelägna, men på grund av att den kommunala verksamheten är hopkopplad med ekonomiskt ansvar, blir konsekvensen av en planlös expansion skattehöjningar, som i sin tur via de demokratiska processerna påverkar det politiska förtroendet. Själva förhållandet att politiskt och ekonomiskt ansvar har kopplats samman framtvingar, trots den starka expansionsdriften, alltså en planmässig avvägning och prioritering av behoven, som de demokratiska processerna garanterar, är i enlighet med gällande politiska värderingar.

Det kommunalpolitiska ansvaret resulterar alltså lika mycket i en strävan att i största möjliga utsträckning tillgodose medborgarnas behov, som i en samtidigt balanserande strävan att hålla nere utgifterna och skatteuttaget. Liksom det enskilda företaget i den klassiska nationalekonomiska teorin på grund av vinstmotivet självfallet strävar efter vinstmaximering, medför de politiska processerna, att den kommunala verksamheten inriktas på en maximering av behovstillfredsställelse för medborgarna till minimala kostnader.

Den kommunala beslutsprocessen har här antytts med utgångspunkt från den kommunala budgeten. Det är framför allt här som avvägningen mellan olika objekt kan komma till stånd. Detta kan dock ej ske utan en långsiktig planering av andra delar av den kommunala verksamheten. Avgörande är därmed ofta den långsiktiga avvägningen av kapitalutgifterna, som initieras bl. a. i den fysiska översiktsplaneringen, bostadsbyggnadsprogrammen etc. Dessa sidor av verksamheten är därmed också moment i den långsiktiga beslutsprocessen och prioriteringen. Detta äger giltighet för alla områden av den kommunala verksamheten, alltså även för den del som ligger under specialreglerad förvaltning.

I sista hand betingas således den kommunala verksamheten av det sammanfallande politiska och ekonomiska ansvar, som verksamheten måste

bedrivas under. Detta tenderar att i allt högre grad leda till en planmässig avvägning och prioritering av den samlade kommunala förvaltningen. Oberoende av hur man i den enskilda kommunen kommer till en lösning, vilken av naturliga skäl alltid blir mer eller mindre provisorisk, finns inom ramen för det kommunala funktionssättet incitament och möjligheter till skapandet av vägningsmekanismer av olika slag.

Den kommunala självstyrelsen har på grund av de egenskaper i den kommunala beslutsprocessen, som tecknats ovan, inneburit en möjlighet för statsmakterna att decentralisera omfattande förvaltningsuppgifter under demokratisk kontroll i former som gjort det möjligt att bibehålla balans och en vidsträckt vilja att ta initiativ att utveckla och acceptera nya metoder och behov. Alternativet i den moderna samhällsförvaltningen hade varit ett centralistiskt system med den risk för stelhet och långsamhet, som utmärker en omfattande byråkrati.

KAPITEL 8

Landstingens kompetens och verksamhet

A. Landstingens formella kompetens

I kapitel 7 i detta betänkande har några aspekter på den kommunala sektorns ställning i samhällsförvaltningen diskuterats. Det konstaterades därvid att primärkommunernas organisation och verksamhet hade behandlats av kommunindelningssakkunniga (SOU 1961: 9) och i anslutning därtill varit föremål för statsmakternas prövning, resulterande i kommunblocksreformen. Landstingens roll i samhällsförvaltningen har emellertid inte varit föremål för systematisk prövning sedan 1862. Vissa moment i landstingens interna organisation har emellertid behandlats av landstingsutredningen (SOU 1963: 64). I detta kapitel kommer framställningen därför i huvudsak att beröra landstingens kompetens och verksamhetsområde samt vissa utvecklingstendenser. Redogörelser för landstingens verksamhet m. m. har intagits i länsförvaltningsutredningens och länsindelningsutredningens betänkanden (SOU 1967: 20 resp. SOU 1967: 23), till vilka sålunda i övrigt hänvisas.

De ideologiska föreställningar, som ledde till bildandet av landstingen, uttryckte en positiv värdering av den lokala och regionala självstyrelsen. Man föreställde sig att landstingen successivt skulle utvecklas till omfattande självstyrelseorgan, baserade på en regional intressegemenskap, en utveckling, vilken motsvarar den, som på det lokala planet primärkommunerna genomgått. Denna motivkrets förklarar delvis att landstingen även formellt gavs mycket stor självständighet att själva utforma sin verksamhet och sörja för de regionala behov, som landstingen själva ansåg betydelsefulla.

I andra paragrafen i 1862 års landstingsförordning konstaterades, att landstingen skulle »rådslå och besluta om för länet gemensamma angelägenheter». I en exemplifierande uppräkning framhölls några områden som hade särskilt intresse, nämligen jordbrukets och näringslivets utveckling, kommunikationsväsendet, hälsovården, undervisningen och polisväsendet. Det var — om man bortser från utrikespolitik, försvarsväsende, tullväsende och dylikt — ungefär allt vad den offentliga sektorn enligt tidens åskådning hade att befatta sig med.

Inom den statliga förvaltningen fanns emellertid redan ett organ med mycket allmänt formulerad kompetens, som dessutom kunde räkna med

vittomfattande stöd från den inflytelserika och självständiga centralförvaltningen, nämligen lantregeringen eller den nuvarande länsstyrelsen. Det blev därför nödvändigt att genom olika restriktioner begränsa konfliktmöjligheterna mellan landstingen och länsstyrelserna. Detta skedde dels genom att man i nyssnämnda paragraf gjorde en restriktion »såvitt dessa angelägenheter inte enligt gällande författningar tillhöra offentlig myndighets ämbetsåtgärd», dels genom att landstingsbesluten till stor del gjordes underställningsskyldiga gentemot länsstyrelsen.

I fjärde paragrafen i nu gällande 1954 års landstingslag är landstingens kompetens angiven på i stort sett liknande sätt: »Landstingskommun äger att själv efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter avseende hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård, jordbrukets och andra näringars utveckling m. m. dylikt, såvitt inte handhavandet därav enligt gällande författning tillkommer annan».

Den uppräkning av landstingets angelägenheter, som finns i landstingslagen, är av exemplifierande natur och binder inte landstingets rörelsefrihet. De förändringar i lagtexten, som har skett, innebär ingen dirigering av landstingets verksamhet utan enbart ett accepterande i efterhand av den faktiska utvecklingen. Detta framgår också i förarbetena till gällande landstingslag, där kommunallagskommittén (SOU 1952: 48) föreslog en radikal förenkling av paragrafen om landstingets kompetens. Landstinget skulle vårda »sina angelägenheter». Vilka dessa vore ville man avstå från att ange, då man ansåg tidigare beskrivning av landstingets uppgifter delvis föråldrad och föga verklighetstrogen. I lagen bibehölls dock den nyss citerade uppräkningen.

Med uttrycket »sina angelägenheter» avses en begränsning av verksamheten gentemot staten och primärkommunerna. Landstinget skall alltså i princip handha sådana uppgifter, som avser länet eller viss del av länet, under förutsättning att andra delar under motsvarande förutsättningar kan bli delaktiga av verksamheten.

Lagtexten inskränker också landstingets kompetens inom länet i enlighet med stadgandet »såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan». De arbetsuppgifter, som har tillagts länsstyrelsen eller andra länsorgan faller alltså utanför landstingets kompetens. Det kan alltså t. ex. formellt ifrågasättas om det är i överensstämmelse med landstingslagen att landsting företar regionplanering för länet, eftersom detta i besluten om lokaliseringspolitiken (prop. 1964: 185) ålagts länsstyrelsen.

Den primärkommunala och landstingskommunala kompetensen sammanfaller i stort sett materiellt. Det finns inte något principiellt hinder för en landstingskommun att komplettera åtgärder, som en primärkommun vidtagit. Allteftersom landstingen i större utsträckning har börjat intressera sig för speciella verksamheter, t. ex. kollektiva kommunikationer i storstads-

områdena, det industrialiserade byggandet, regionplanering, vatten och avloppsanläggningar, naturvården, har emellertid en ändring av landstingens kompetens blivit aktuell. I tilläggsdirektiv till kommunalrättskommittén den 5/3 1965 framhöll föredraganden att om landstingskommun skulle handha planerings- och samordningsverksamhet inom kommunikationer, bebyggelseplanering etc. detta förutsatte utvidgade befogenheter för landstingskommunen. Hur en sådan befogenhet lämpligen kunde inrymmas i landstingskommuns kompetens borde undersökas av kommittén.

B. Landstingens verksamhet

Med hänsyn till motiven bakom landstingens tillkomst och de generöst formulerade kompetensreglerna hade man kunnat vänta att landstingens verksamhet skulle utvecklas parallellt med den primärkommunala verksamheten, med andra ord omfatta nästan alla samhällsuppgifter på det regionala planet.

Sammanställningen i tabell 8: 1 över budgeterade utgifter 1863—1873 för samtliga landsting visar den till en början mindre framskjutande specialiseringen i landstingsverksamheten.

I enlighet med lagstiftarnas intentioner engagerade sig landstingen på många olika områden. Olika omständigheter har emellertid lett till en stark specialisering på hälso- och sjukvård, som under perioden 1863—1873 utgjorde knappt 40 % av landstingens utgifter men omkring 1950 drygt 85 %.

Orsakerna till denna utveckling — som hotat att förvandla landstingen till specialkommuner för sjukvården — är skiftande och någon kvantifiering av deras olika betydelse kan inte göras. Uppenbart spelade under landstingens första årtionden ekonomiska förhållanden, t. ex. konjunkturavmattningarna en stor roll liksom de olika begränsningar av initiativmöjligheten, som inskrivits i landstingslagen. Det var förutom den ovan nämnda underställningsskyldigheten också kravet på $^2/_3$ majoritet för beslut som avsåg nytt ändamål eller behov.

Genom bestämmelsen att landstingen inte fick ingripa på områden, som

Tabell 8: I. Landstingens budgeterade utgifter 1863—1873

Lantbruket med binäringar	518 248	9,6 %
Kommunikationer	865 901	16,0 %
Allmän hushållsbildning	142 316	2,6 %
Fattigvård	9 704	0,2 %
Sjukvård	2 014 966	37,3 %
Undervisning	1 087 419	20,1 %
Förvaltningskostnad	695 390	12,9 %
Övrigt	68 191	1,3 %
Summa	5 402 135	100,0 %

tillkom annan myndighets ämbetsutövning, kom landstingens verksamhet i första hand att inriktas på sådana områden, som ingen annan dragit försorg om. Landstingens intresse för undervisningsfrågor kom t. ex. därigenom att inskränkas till yrkesutbildningen, där ingen annan tillgodosett behoven, oberoende av om detta var förvaltningsmässigt lämpligt eller inte. Länspolisväsendet, jordbruksfrågor, kommunikationer utgjorde andra sådana exempel. Samordning och komplettering av primärkommunala ansträngningar framstod tidigt som en landstingsuppgift. Inrättandet av folkskoleinspektörstjänster är ett sådant exempel.

I den så småningom förändrade synen på den offentliga sektorns funktion och därmed på sjukvårdens betydelse kom en allt större del av landstingets verksamhet att inriktas på denna sektor. Efterhand som denna utveckling accepterats centralt har landstingets engagemang inom dessa områden konfirmerats och utvidgats genom speciallagstiftning.

Engagemanget i den expanderande och kostnadskrävande sjukvården har i sig själv tenderat att begränsa landstingens möjligheter att påta sig uppgifter på andra områden. Detta har ytterligare understrukits av att de statsbidrag, som utgått till sjukvården, ofta låsts fast vid nominella belopp, som genom kostnadsfördyring så småningom blivit helt otillräckliga.

1965 utgjorde statsbidragen endast 7,3 % (exklusive skatteersättning) av landstingens inkomster. Härav föll en betydande del på fakultativa uppgifter, främst undervisning. Då således landstingens obligatoriska verksamhet, som utgör 80—90 % av landstingens verksamhet i utgiftshänseende, endast till ringa del finansieras genom statsbidrag, innebär detta att landstingens skatteinkomster till övervägande del bindes vid den specialreglerade landstingsverksamheten. Kostnaderna för mentalsjukvården kan ytterligare komma att understryka denna tendens. Landstingens möj-

Tabell 8 : 2. Den landstingskommunala verksamhetens inriktning och utveckling vid skilda tillfällen. (1 000-tals kronor)

År	Hälso- och sjukvård		Undervisning o. dyl.		Socialverksamh. o. dyl.		Övriga		Totalt
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	
1874	1 121	68,9	165	10,1	212	13,0	129	8,0	1 627
1880	1 411	60,9	485	20,9	196	8,5	226	9,7	2 318
1890	2 136	67,3	464	14,6	287	9,0	285	9,1	3 172
1900	4 272	72,1	750	12,7	457	7,7	449	7,6	5 928
1910	8 717	69,7	1 555	12,4	856	6,8	1 371	11,1	12 499
1920	50 148	71,2	6 917	9,8	6 911	9,8	6 432	9,1	70 408
1930	59 554	64,8	5 419	5,9	19 221	20,9	7 758	8,4	91 952
1940	115 567	77,6	7 008	4,7	17 326	11,6	9 039	6,1	148 940
1945	183 510	80,3	15 226	6,6	18 185	8,0	11 393	5,1	228 314
1950	391 293	85,5	30 622	6,7	22 529	4,9	13 244	2,9	457 688
1955	782 090	84,8	75 860	8,2	36 440	4,0	27 602	3,0	921 992
1960	1 304 076	82,8	170 167	6,8	50 118	3,2	50 482	3,2	1 574 843
1965	2 788 374	84,3	325 817	9,8	84 037	2,5	111 330	3,4	3 309 558

ligheter att engagera sig på andra områden blir därigenom starkt beskurna.

När de nya samhällsuppgifterna, såsom arbetsmarknads- och bostadspolitiken, började byggas ut under 1930-talet var landstingen redan hårt engagerade i sjukvårdens utbyggnad och framstod inte, som primärkommunerna för lokal förvaltning, som naturliga huvudmän för den regionala delen av förvaltningen.

Landstingens utveckling mot en specialkommun för hälso- och sjukvård har under 1900-talets första hälft främst brutits av den samtidigt expansiva undervisningssektorn. Genom insatser framför allt inom yrkesutbildningen och vuxenutbildningen, t. ex. folkhögskolor och allmän bildningsverksamhet, bär landstingen för närvarande en stor del av det ekonomiska ansvaret för viktiga utbildningsområden. Yrkesutbildningsberedningen (SOU 1966: 3) föreslår emellertid att den integrerade gymnasieskolan, som också innefattar yrkesutbildningen i sin helhet, skall föras in under primärkommunalt huvudmannaskap.

Dessutom kan noteras ett intresse i många landsting för utökade uppgifter. Svårigheterna att på primärkommunal bas lösa en del av de stora samhällsbyggnadsfrågorna såsom kollektiva kommunikationer, bostadsbyggande, vatten och avlopp, naturvård och regionplanering, har hastigt åter aktualiserat den regionala gemensamhetstanke, som låg bakom 1860-talets landstingsidé. Längst har dessa tendenser drivits i Stor-Stockholmsområdet, men allt fler landsting anslår allt större belopp till regionala utvecklingsfrågor utanför hälso- och sjukvårdens område.

C. Debatten om landstingens verksamhetsområde

I den följande framställningen, som måste ses mot bakgrund av den tidigare i detta kapitel tecknade utvecklingen av landstingens verksamhet, redovisas några framträdande drag i den aktuella debatten om huvudmannaskapet för vissa samhällsfunktioner, där landstingen har varit ett alternativ. Det bör emellertid noteras att diskussionen, sådan den kommit till uttryck i offentliga betänkanden, propositioner etc. är begränsad till ett fåtal frågor. I flertalet sådana områden, där under senare år huvudmannaskapsfrågan på regional nivå har avgjorts, har landstingen inte diskuterats som alternativ. Landstingen nämns således inte i de offentliga övervägandena rörande ansvaret för naturvården eller lokaliseringspolitiken. Huvuddelen av de argument, som här refereras, har framförts i sådana frågor där landstingen redan har en betydande närbesläktad verksamhet, t. ex. mentalsjukvården, skolväsendet ovanför grundskolan, etc.

En genomgående linje i argumenteringen för landstingens övertagande av provinsialläkarväsendet och mentalsjukvården är kravet på en enhetlig och rationell organisation. *Kommittén för översyn av hälso- och sjukvården*

i riket (ÖHS-kommittén) erinrade i sitt förslag om överförande av provinsialläkarväsendet till landstingen (SOU 1958: 15) att den tidigare gränsdragningen mellan landstingens hälso- och sjukvårdsverksamhet samt tjänsteläkarens uppgifter inom hälsovård och öppen vård, under utvecklingens gång kommit att te sig allt mindre självklar och rationell. På grund av den oklara gränsdragningen i olika fall hade det inträffat att sjukhusens specialister samt sjukhusens diagnostiska och övriga resurser kommit att anlitas för fall, som borde kunna tas om hand av tjänsteläkare och andra läkare utanför sjukhusen. Det betonades att denna ordning var oekonomisk och irrationell.

En förutsättning för att undanröja dessa missförhållanden var att införa ett enhetligt huvudmannaskap för sjukhusvård och öppen sjukvård utanför sjukhus. Genom denna enhetlighet i ledningen kunde en rationell samdimensionering ske mellan olika grenar av kroppssjukvården.

En avvägning av resurserna mellan olika vårdformer utifrån de medicinska behovens olika intensitet och med hänsyn till sjukvårdsorganisatoriska och samhällsekonomiska synpunkter liksom till allmänhetens bekvämlighet måste ställa sig synnerligen svår, när prövningen fick gå helt olika vägar beroende på vem som är huvudman för verksamheten. Ett genomgående tema i kommitténs motivering var således att ett enhetligt huvudmannaskap ur ekonomiska och rationella synpunkter var att föredra framför ett delat huvudmannaskap. Härav följde att landstingen som ombesörjde den väsentliga delen av hälso- och sjukvården även borde överta provinsialläkarväsendet.

Samma argument återfanns i *mentalsjukvårdsdelegationens betänkande* (SOU 1957: 40). Om man helt obunden av den förhandenvarande sjukvårdsorganisationen i landet skulle framlägga förslag till en ny sådan skulle det, anförde delegationen, med all sannolikhet anses naturligt att i princip sammanföra all sjukvård under ett och samma huvudmannaskap, varvid utan tvivel landstingskommunerna och de landstingsfria städerna närmast skulle komma ifråga. Enligt delegationens uppfattning framtvingade kravet på tidig behandling, integration av öppen och sluten mentalsjukvård samt samordning mellan somatisk och psykisk vård, gemensam planläggning och administration av hela sjukvårdsområdet.

Tydligast framträdde enligt delegationen olägenheterna av den rådande ansvarsfördelningen i samband med det alltmer trängande behovet av samarbete och sammanhang mellan den somatiska och psykiska vården. Delegationen fann det ådagalagt att medicinska och sjukvårdsorganisatoriska skäl klart talade för att ett överförande av huvudmannaskapet för den statliga mentalsjukvården borde ske till landstingskommunerna och städer som inte ingår i landstingsindelningen.

Kravet på enhetligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården underströks med skärpa i propositionen angående landstingets övertagande av mentalsjukvården (1963: 171). Den splittrade organisationen av hälso-

och sjukvården hade inte motsvarat de krav som ställdes och måste ställas på en ändamålsenlig planering och en adekvat vård. Både humanitära och samhällsekonomiska intressen torde bäst gagnas om den hälso- och sjukvårdande verksamheten samordnades under en enhetlig ledning. Det konstaterades i propositionen att landstingen i allt större utsträckning fått överta den hälso- och sjukvårdande verksamheten inom landet. I första hand hade det varit naturligt att till landstingen överflytta vårdområden, vilka nära anslutits till de uppgifter, som landstingen redan omhänderhaft.

En annan typ av överväganden rörande landstingens verksamhet har utgått ifrån att landstingen är speciellt lämpade att omhänderta all hälso- och sjukvård, inte enbart för att man skall uppnå ett enhetligt huvudmannaskap, utan också för att landstingen i huvudsak sysslar med endast ett verksamhetsområde.

ÖHS-kommittén anförde bl. a. i sitt ovan nämnda betänkande såsom ett skäl för att överföra provinsialläkarväsendet till landstingen att det inom de vårdområden där staten hade ansvaret ofta visat sig svårare att undgå allvarliga eftersläpningar än inom de områden där landstingen var huvudmän. En bidragande orsak härtill var att större delen av landstingens verksamhet avsåg sjukvården. I den statliga verksamheten däremot hade ett behov av att bygga ut tjänsteläkarverksamheten i ett landstingsområde svårt att konkurrera med alla andra olikartade anspråk. Det framstod således såsom en fördel för landstingens handhavande av sina uppgifter att dessa var koncentrerade till sjukvårdens område. Staten däremot hade att tillgodose en rad allmänna behov som gjorde en avvägning av resurserna mera angelägen.

Landstingen ansågs med andra ord ha större förutsättningar att utvidga och utveckla sin verksamhet på sitt specialområde utan alltför påtagliga balansrubbningar. Häremot hävdades att överflyttning av uppgifter till landstingen innebar en ökad konkurrens mellan de olika vårdgrenarna. I remissvaren till mentalsjukvårdsdelegationens nyssnämnda betänkande framhöll således Hallands läns landstings förvaltningsutskott det oundvikliga i att mentalsjukvården i landstingsregi skulle komma att få konkurrera med andra landstingsuppgifter inom sjukvården eller andra grenar, likaväl som mentalsjukvården på det statliga området i kostnadshänseende konkurrerat med andra uppgifter inom den statliga verksamheten.

De synpunkter som redovisats ovan, och som använts som argument för att hela sjukvården skulle föras till landstingen, baseras på önskvärdheten av att närbesläktade förvaltningsområden, t. ex. mentalsjukvård och kroppssjukvård integreras och koordineras. De administrativa och beslutsmässiga fördelarna av en sådan organisation tycks nu vara allmänt accepterade. Det bör emellertid observeras att det i den nuvarande fördelningen av arbetsuppgifter mellan stat, landsting och kommun, även finns åtskilliga andra sådana splittrade områden, där motsvarande argumentering

uppenbart är relevant, t. ex. långtidsvård-åldringsvård eller mentalsjukvård-alkoholistvård-fångvård. *Landstingsutredningen* (SOU 1963: 64) berörde också möjligheterna av att flera sådana områden kunde komma att överföras till landstingen.

Ytterligare argument för att landstingen skall överta uppgifter från staten har bl. a. präglats av jämförande synpunkter på statlig och kommunal förvaltning. Statens förvaltning påstås ofta vara otymplig och långsam. *Statens sinnessjukvårdsberedning* (SOU 1958: 2. Stencil.) anförde t. ex. att på mentalsjukvårdens område detta medfört att psykiatrikerna inte har fått tillräckligt med tid över till patienterna och överhuvudtaget gjort den psykiatriska karriären mindre lockande för de unga läkarna. Utredningen ansåg att dessa missförhållanden i huvudsak skulle bortfalla i och med en huvudmannaskapsreform på grund av den intimare kontakt mellan huvudmännen och förvaltningsorganisationen, som möjliggjordes av de relativt korta avstånden inom landstingsområdena och gynnades av den lokala samhörigheten. I ÖHS-kommitténs betänkande betonades att de eftersläpningar, som visat sig svåra att undgå inom de vårdområden, där staten hade ansvaret, till viss del berodde på att den statliga verksamheten ej hade så nära till behoven och problemen ute på fältet, som den landstingskommunala aktiviteten. Det var svårt för en central ledning att snabbt och elastiskt anpassa verksamheten efter växlingar i behovet. Landstingen som utövade huvudmannaskapet för den allra största delen av kroppssjukvården hade i nämnda avseenden visat sig väl skickade för sina uppgifter.

Motsvarande synpunkter anfördes av departementschefen i propositionen ang. provinsialläkarväsendets överförande till landstingen (1961: 181). Ett landstingskommunalt huvudmannaskap för provinsialläkarorganisationen skulle medföra en decentralisering, vilket skulle bidraga till att underlätta samordningsarbetet genom att landstingen kunde hålla en mera intim och fortlöpande kontakt med förhållandena inom sina områden än vad staten kunde göra.

Denna delegering av uppgifter till landstingskommunerna, med deras större flexibilitet när det gällde att tillgodose olika vårdbehov, medförde emellertid också krav på en ökad planering från de landstingskommunala huvudmännens sida. I ovan nämnda proposition om mentalsjukvården (1963: 171) framhöll departementschefen att de landstingskommunala huvudmännen i ökad omfattning torde komma att behöva bygga sina ställningstaganden på väl dokumenterade undersökningar och prognoser rörande utvecklingen och efterfrågan på och behov av hälso- och sjukvård. I framtiden torde det inte i första hand böra ankomma på staten att vidtaga undersökningar av det slag mentalsjukvårdsdelegationen föreslagit.

En annan typ av argument, som använts, är landstingens påstådda eller faktiska ovilja att påtaga sig uppgifter utanför sjukvårdssektorn. Flera olika förhållanden har därvid berörts, framförallt landstingens ekonomi

och de många otillfredsställda sjukvårdsbehoven, men också möjliga nackdelar ur demokratisk synpunkt med en alltför stor ansvällning av landstingens verksamhet.

I samband med remissbehandlingen av mentalsjukvårdsdelegationens princippresonemang om huvudmannaskapsreformen framkom sålunda vissa farhågor för att ökade uppgifter för landstingskommunerna skulle medföra en ansvällning av förvaltningsapparaten med åtföljande försvagning av förtroendemännens inflytande i den landstingskommunala verksamheten. Med anledning av dessa farhågor framhölls i den ovannämnda propositionen angående mentalsjukvården att

»tillkomsten av mentalsjukhus i varje enskild landstingskommun behöver dock ej i och för sig betyda någon större ansvällning av den landstingskommunala förvaltningsorganisationen. Tillsammantaget med andra reformer och med hänsyn till nödvändigheten av en vidgad planering kan dock huvudmannaskapsreformen medföra att landstingskommunerna behöver utöka sin centrala förvaltningsapparat. Den nuvarande landstingslagen ger dock uppenbarligen landstingen möjlighet bl. a. att tillförsäkra oinskränkt och avgörande medverkan från förtroendemännens sida i olika styrelser och nämnder. Härtill vill jag även erinra om att av mig särskilt tillkallade sakkunniga, den s. k. landstingsutredningen, f. n. genomför en översyn av landstingens arbetsformer och organisation och verksamhetsformer så att de blir i stånd att handha ytterligare uppgifter. Det finns följaktligen anledning vänta att eventuella olägenheter för landstingsmännens medverkan i handhavandet av landstingskommunernas angelägenheter kommer att beaktas av landstingsutredningen.»

Till förslaget om förstatligandet av polisväsendet anförde *1959 års polisutredning* (SOU 1961: 34) också vissa synpunkter på ett landstingskommunalt huvudmannaskap.

»I den tidigare förda diskussionen i frågan om huvudmannaskapet för polisen har någon gång framskymtat tanken att välja den större kommunala enheten landstinget (och den 'landstingsfria' staden) som dess huvudman. I och för sig tala även vissa skäl för en sådan anordning. Man finge då överallt stora och bärkraftiga organisatoriska enheter samt erhöll bl. a. god anknytning till den bestående regionala förvaltningsapparaten, ej minst till länsstyrelserna. En lösning efter nu antydda linjer torde emellertid icke rätt gärna kunna ifrågakomma. Landstingen ha redan nu mycket maktpåliggande och kostnadskrävande förvaltningsuppgifter att sköta särskilt på sjukvårdens område och de kunna förväntas därjämte inom en nära framtid komma att anförtros ytterligare en del betydelsefulla uppgifter av främst medicinsk och social natur. Bl. a. på grund härav kan något positivt intresse icke vara att påräkna hos landstingens ledande män för att övertaga ytterligare omfattande administrativa uppgifter, i varje fall icke för att åtaga sig den krävande, kostsamma och väl även rätt otacksamma förvaltningsfunktion varom här är fråga. Att mot landstingens önskan ålägga dem huvudmannaskapet för polisväsendet torde vara uteslutet.»

Landstingen och landstingsförbundet bereddes inte tillfälle att yttra sig över polisutredningens betänkande, varför landstingens faktiska inställning inte är officiellt känd.

De ovan framförda synpunkterna har i huvudsak gällt bedömningar av

landstingen som ett alternativ till statlig förvaltning. De uppgifter som överflyttats till landstingen har också uteslutande gällt uppgifter inom hälso- och sjukvård. Några större meningsbrytningar har inte rått angående lämpligheten av att landstingen åtar sig uppgifter på detta område. I de fall där uppgifter har överflyttats från staten har det varit naturligt att landstingen och inte primärkommunerna fått ta hand om verksamhetsgrenar på sjukvårdens område liksom primärkommunala uppgifter på detta område överflyttas till landstingen. Landstingskommunerna har med sitt större befolkningsunderlag och skatteunderlag varit bättre dimensionerade än primärkommunerna att handha den kostnadskrävande sjukvården.

Om således av olika skäl den överflyttning, som skett av uppgifter enligt ovan, ej har varit av kontroversiell natur, finns anledning erinra om de annorlunda förhållandena utanför hälso- och sjukvården.

I *yrkesutbildningsberedningens* (YB) betänkande (SOU 1966:3) med principiellt förslag om den framtida yrkesundervisningens innehåll och organisation, föreslog YB att även yrkesundervisningen skulle överföras till primärkommunerna. Med den starka integrationen mellan yrkesskola, fackskola och gymnasium och med hänsyn till tidigare fattade beslut framstod detta som den naturliga lösningen för att undvika ett splittrat huvudmannaskap. YB förutsatte emellertid att huvudmannaskapsfrågan inom en nära framtid skulle bli föremål för nya överväganden:

»Huvudmannaskapsfrågan är av den vikt, att den borde ha fått prövas av YB alldeles förutsättningslöst. Det hade också enligt YB:s mening varit önskvärt, att man på en gång — och förutsättningslöst — fått pröva huvudmannaskapsfrågan för alla de gymnasiala skolformerna. Nu föreligger emellertid riksdagsbeslutet från december 1964 ang. huvudmannaskapet för gymnasierna och riksdagsbeslutet från 1962 ang. huvudmannaskapet för fackskolorna. YB vill redan här anmäla att enligt YB:s mening förhållandena på skolväsendets område undergår så snabba och genomgripande förändringar att det synes naturligt om viktiga beslut — som t. ex. de om huvudmannaskapet för olika skolformer — blir föremål för allmän omprövning inom en relativt begränsad tid.»

YB var av den uppfattningen, att vissa fördelar skulle kunna vara förknippade med ett landstingskommunalt huvudmannaskap vad gällde de samhällsägda skolorna. Upptagningsområdet för såväl nuvarande gymnasium som fackskola och yrkesskola omfattade i regel mer än en kommun. Till detta anförde YB att utvecklingen på de flesta områden gick mot allt större enheter. För yrkesutbildningsväsendet gällde kravet på stora områden med särskild styrka. För vissa yrken av nyckelkaraktär behövde endast ett begränsat antal elever utbildas årligen. Elevområdet för sådana kurser måste vara betydligt större än en gymnasieregion för att lämpligt elevurval skulle kunna erhållas. Till dessa synpunkter kom enligt YB, att en huvudman, som svarade för en större region t. ex. ett län, ur planeringssynpunkt hade ett betydligt fördelaktigare läge, med möjlighet att lättare överblicka situationen och anpassa utbildningsverksamheten till fortlöpan-

de strukturförändringar inom vårt samhälle. Ett landsting kunde därigenom erhålla en förhållandevis självständig ställning som huvudman och borde genom sin sammansättning kunna ge ett reellt medinflytande även åt områden där gymnasieskolan inte var utbyggd.

Det hade i olika sammanhang hävdats att »gästkommunerna» som ofta hade ett sämre skatteunderlag än »värdkommunen» skulle få en gynnsammare kostnadsfördelning om sekundärkommunerna fick omhänderha den för flera primärkommuner gemensamma servicefunktionen, i detta fall undervisningen på gymnasienivå. Kostnaderna för den gemensamma uppgiftens lösande skulle då komma att fördelas mellan de i sekundärkommunen ingående enheterna i förhållande till skatteunderlaget. En sådan skatteutjämnande effekt skulle inte ske genom systemet med interkommunala avgifter.

Då ett enhetligt huvudmannaskap för det integrerade gymnasiet och dettas sammanhang med grundskolan bedömts såsom oeftergivliga krav för den nya skolan, hade primärkommunerna ur principiell synpunkt ansetts böra bli huvudmän även för yrkesundervisningen. Huvuddelen av de landstingskommunala yrkesskolorna, med undantag av vårdyrkesskolorna, skulle övergå till primärkommunerna mot det vederlag, som kunde överenskommas mellan respektive landsting och primärkommun.

Vissa undantag förutsattes enligt YB kunna ske från detta principiella betraktelsesätt. I de fall primärkommunerna och respektive landsting överenskom att landstinget inträdde som huvudman för gymnasieskolan skulle detta kunna ske efter Kungl. Maj:ts medgivande. Om denna undantagsbestämmelse skulle komma att utnyttjas blev en fråga, som i första hand aktualiserades i de län där landstingen praktiskt taget hade övertagit hela ansvaret för den yrkesundervisning, som var baserad på grundskolenivån, d. v. s. Örebro, Gävleborgs och Västernorrlands län.

YB:s ställningstagande har mött åtskillig kritik och en viss osäkerhet har gjort sig gällande även i skolkretsar. I en promemoria utarbetad av de ovannämnda tre landstingen framhölls bl. a.:

1) Ur planeringssynpunkt medför ett landstingskommunalt huvudmannaskap stora fördelar. Väsentligt är härvid att planeringsansvaret kommer att knytas till den som bär ett avgörande ekonomiskt ansvar för verksamhetens genomförande.

2) Genom ett landstingskommunalt huvudmannaskap erhålles en kostnadsutjämning inom hela landstingsområdet.

3) Resonemanget om att grundskolan och gymnasieskolan bildar en organisatorisk enhet är inte bärande, eftersom en sådan samordning kan förekomma endast i ett mindre antal av skolkommunerna.

4) Ett landstingskommunalt huvudmannaskap överensstämmer bättre med den kommunala självstyrelsens princip, eftersom detta medför att den kommunala beslutanderätten i frågor rörande gymnasieskolan tilläggs

en kommunal beslutsorganisation, som representerar hela gymnasieområdet och inte endast en del av detta. Ur dessa synpunkter ter det sig naturligt, att landstingen även blir huvudmän för den postgymnasiala utbildning inom landstingskommunen, som icke ombesörjes av staten.

Argumenteringen i fråga om huvudmannaskapet för gymnasieskolan uppvisar markanta likheter med motsvarande diskussion med avseende på sjukvården. Framförallt ansågs det, som YB framhöll, vara av utslagsgivande betydelse att alla gymnasieformerna integrerades administrativt och pedagogiskt (jfr de ovan refererade synpunkterna på mentalsjukvården). Eftersom det redan fanns ett beslut om att huvuddelen av gymnasieskolan skulle ha ett primärkommunalt huvudmannaskap, såg sig YB ingen annan råd än att också föreslå att yrkesutbildningen fördes dit, även om olika tekniska och förvaltningsmässiga förhållanden hade bort göra landstingen till mera lämpliga huvudmän.

Några nya moment kommer emellertid in i diskussionen, eftersom det här rör sig om en gränsdragning mellan två olika kommunformer, nämligen huvudmännens ekonomiska förutsättningar, befolkningsunderlag och geografisk arrondering. I kritiken mot YB:s förslag tillmätte man den ekonomiska utjämningseffekt, som ett landstingskommunalt huvudmannaskap för gymnasieskolan skulle medföra stor betydelse, liksom framförallt den nackdel det skulle innebära att flertalet gymnasier måste betjäna flera kommunblock, varför kommunalförbund, eller motsvarande, skulle bli nödvändiga.

I detta sammanhang kan erinras om *indelningssakkunnigas* (SOU 1961: 9) knapphändiga avfärdande av ändrat huvudmannaskap som ett alternativ till ändrad kommunindelning, där man använde ett exempel från skolväsendet: »Ett annat alternativ till en ny kommunindelning är ändring av huvudmannaskapet för sådana mera betungande uppgifter som ett flertal kommuner icke på egen hand kan lösa. Skolväsendet är en tänkbar sådan uppgift. Om skolväsendet överflyttades till en annan huvudman skulle detta emellertid innebära en begränsning i möjligheterna att inom ramen för kommunernas samhällsplanering få till stånd den samordning av de olika miljöskapande åtgärder, som bör påverkas av denna planering och bland vilka skolväsendets ordnande ingår som ett väsentligt led.» Här betonas således olika uppgifters inbördes sammanhang och önskvärdheten av en integrering av olika åtgärder framför en spridning av uppgifterna på olika huvudmän.

De ovan refererade diskussionerna har begränsats till de områden där offentliga utredningar argumenterat för och emot landstinget som alternativ huvudman. De torde emellertid också i stor utsträckning vara relevanta för områden där landstingen skulle kunna tänkas som alternativa huvudmän, utan att de därför diskuterats i de offentliga övervägandena, t. ex. naturvården.

Den ovan skisserade utvecklingen av diskussionen kan till stor del förklaras av att de överväganden, som varit aktuella, har sammanhängt med organisatoriska delreformer, och att någon samlad bedömning av »ansvarsfördelningen mellan å ena sidan riksstyrelsen och å andra sidan de lokala och regionala representationerna» inte funnits tillgänglig. Det är länsdemokratiutredningens uppgift, enligt direktiven, att företa den nödvändiga samlade bedömningen med utgångspunkt från samhällsförvaltningens och folkstyrelsens villkor i stort.

KAPITEL 9

Storlandstinget*

I kapitel 8 i detta betänkande har visats att den landstingskommunala verksamheten under senare decennier expanderat mycket kraftigt. Den överväldigande delen av ökningen har fallit på hälso- och sjukvården, men framförallt mot slutet av 1950-talet och under 1960-talet har även andra verksamhetsgrenar fått ökat utrymme i landstingets budget. I detta sammanhang nämndes åtgärder inom den regionala naturvårdsverksamheten och framförallt påpekades det intresse, som många landsting visat för regionala utvecklingsfrågor och interkommunal samordning. Tendensen att landstingen på olika sätt engagerar sig i frågor, som berör det regionala samhällsbyggandet och på andra sätt kompletterar och samordnar primärkommunala åtgärder, har för närvarande drivits längst i Stockholmsområdet.

Den reorganisation av hela den kommunala förvaltningen, som går under namnet storlandstinget, har både genom sin administrativa omfattning och sin principiella betydelse väsentligt intresse för länsdemokratiutredningens överväganden beträffande kompetensfördelningen mellan kommunala organ på olika nivåer, men också för kompetensfördelningen mellan statliga och kommunala organ. I detta kapitel skall därför belysas hur utvecklingen i Stor-Stockholm framtvingat en interkommunal organisation i fasta former och hur olika överväganden angivit storlandstingsprincipen, som den av administrativa och demokratiska skäl mest ändamålsenliga lösningen.

Sedan decennier har Stor-Stockholm utvecklats mycket snabbt. Befolkningsutvecklingen har inneburit att under senare år cirka 40 procent av rikets årliga folkökning har måst beredas bostäder, skolor etc. inom huvudstadsregionen. För den kommunala administrationen har denna utveckling givetvis medfört många komplicerade och svårlösta problem. Detta har understrukits genom att de med Stockholmsregionens urbanisering sammanhängande frågorna, som för ett tiotal år sedan bara berörde omkring ett dussin kommuner, idag är kännbara i cirka 30 primärkommuner. Markbehovet för bostadsbyggande, industri och handel har gjort att utbyggnaden måst inkludera kommuner på allt större avstånd från huvudstadens centrum.

* Framställningen baseras på Stockholms stadsfullmäktiges handlingar särskilt bihang 1966: 81 och protokoll 1963 : 11.

Det är naturligt, att de konsekvenser, som urbaniseringen medfört i Stockholmsregionen, inte kunnat lösas av varje primärkommun för sig. Inom allt fler samhällsområden har de enskilda kommunerna visat sig vara för små planeringsenheter, varför interkommunalt samarbete har fått tillgripas.

Under årens lopp har därför ett omfattande samarbete på olika områden utvecklats, såväl mellan Stockholms stad och förortskommunerna, som mellan de olika förortskommunerna. Samarbetet har gällt brandförsvar, vatten- och avloppsanläggningar, bostadsbebyggelse, skolfrågor m. m. Samarbetet på dessa områden har utvecklats på frivillig väg och ofta har tillfredsställande resultat också uppnåtts. Det kan t. ex. nämnas, att en gemensam sjukvårdsplan har skapats för staden och länet, och att man också upprättat ett gemensamt aktionsprogram för Stor-Stockholms bostadsförsörjning. Inom undervisningsväsendet har skapats en gemensam planering för Stockholms stad och 35 förortskommuner beträffande utbyggnaden av gymnasier och fackskolor. Även de svårlösta vatten- och avloppsproblemen i området har till stor del kunnat handhas inom ramen för detta frivilliga samarbete.

Med tiden har det emellertid blivit allt mer uppenbart, att de olika kommunala frågorna i Stockholmsregionen inte kan lösas enbart i form av punktöverenskommelser från fall till fall. För att bemästra de omfattande och komplicerade samordningsfrågorna har man därför fått söka efter mer genomgripande samordningsformer.

Under årens lopp har många olika förslag till organisatorisk lösning av Stor-Stockholms interkommunala samordningsproblem framkommit. Dellösningar har kunnat åstadkommas framförallt genom att inkorporeringar och kommunsammanslagningar har tillgripits vid sådana tillfällen, då det interkommunala samarbetet har måst omfatta ett stort antal verksamhetsområden. Sålunda har Stockholms stad i flera fall inkorporerat näraliggande samhällen för att möjliggöra en fortsatt kontinuerlig utbyggnad i regionen. I debatten kring dessa frågor har emellertid vid ett flertal tillfällen framkommit förslag, att man för att lösa samordningsproblemen, framförallt beträffande Stockholms stad och de inre förortskommunerna, skulle bygga upp en enhetskommun. Förslag har även framförts om bildandet av en regionkommun, d. v. s. en ny sekundärkommun för lösandet av de regionala koordinationsproblemen.

Fördelen med en enhetskommun är bl. a., att samordningsproblemen skulle kunna lösas på ett effektivt sätt. Man skulle vidare kunna åstadkomma en regional kommunal skatteutjämning och få en enhetlig standard inom olika kommunala verksamheter. Slutligen skulle den administrativa samordningen inom en stor kommunal enhet ge möjligheter till mer rationella och ekonomiska anläggningar och investeringar.

Mot en lösning med en enhetskommun har framför allt talat de konsekvenser, som detta skulle medföra för den kommunala demokratin. Såle-

des skulle det bli nödvändigt att upplösa de olika primärkommunala fullmäktigeförsamlingarna och landstinget och ersätta dessa med en enda representation, som skulle ha till uppgift att besluta inte endast i regionala utan även i lokala frågor. Härigenom skulle man riskera att distansen mellan medborgaren och de styrande organen skulle öka och inte minst att olika lokala minoriteters möjligheter att agera skulle inskränkas väsentligt. Därtill skulle den kommunala administrationen kunna bli tungrodd och byråkratisk.

Lösningen av de interkommunala problemen genom en regionkommun har ansetts vara förenad med betydande olägenheter, då man härigenom vid sidan av primärkommunerna och landstinget skapar en tredje kommunform. Detta skulle dessutom innebära, att man fick lösa sjukvårdsfrågorna genom avtal. Med regionkommun skulle vidare följa dubbla val, en dubbelarbetande administration samt en tredje kommunal skatt.

Inför dessa svårlösta problem framstod möjligheten att genom landstinget lösa samordningsproblemen, som en naturlig utväg.

Förslag om bildande av storlandsting framfördes 1963 av finansborgarrådet i Stockholm, som i sitt budgettal inför Stockholms stadsfullmäktige underströk, att den största frågan för länet gällde möjligheterna att få till stånd en samordning inom olika samhällsområden såsom bostadsförsörjningen, kommunikationerna, sjukvården, skolan m. fl. Borgarrådet betonade, att ingen fråga av större vikt kunde planeras i Stockholmsområdet utan att man tog hänsyn till Stor-Stockholmsaspekterna. Borgarrådet hänvisade till att runt om i världen höll den kommunala självstyrelsen på att förtunnas till sitt innehåll och i vissa fall att helt elimineras. Om man ville försöka hejda denna utveckling i Stockholmsområdet, måste man dels skapa utvecklingsdugliga och bärkraftiga primärkommuner, dels lyfta över uppgifter, som har sprängt den lokalkommunala ramen, till regionala kommunala organ.

Efter att ha belyst alternativen med enhetskommun och regionkommun avvisade borgarrådet dessa lösningar och förordade i stället att Stockholms stad och län skulle förenas i ett storlandsting, vars främsta uppgifter borde vara:

1) Regionplanering.
2) Samordning av och stöd åt kommunernas bostadsbyggande.
3) Gemensam planläggning av vattenförsörjning och avloppssystem.
4) Den kollektiva trafiken.
5) Sjukvården.
6) Planeringen av skolväsendet ovanför grundskolan.

Borgarrådet underströk att fler än de nämnda uppgifterna i framtiden kunde tänkas behöva överföras till storlandstinget, men att de uppräknade verksamhetsgrenarna var de i nuläget mest angelägna.

I december 1963 uttalade sig Stockholms stadskollegium för en allsidig

utredning rörande frågan om storlandstinget och inbjöd Stockholms läns landstings förvaltningsutskott att deltaga i överläggningarna. Landstinget accepterade inbjudan och våren 1964 beslöt Stockholms stadskollegium och landstingets förvaltningsutskott att tillsätta den s. k. storlandstingskommittén, vars uppgift angavs vara att utreda förutsättningarna för en lagbunden regional samverkan för lösande av vissa uppgifter av gemensam natur. I direktiven till utredningen uttalades, att framför allt storlandstingets möjligheter att påtaga sig uppgifter med avseende på regionplanering, samordning av och stöd åt kommunernas bostadsbyggande, den kollektiva trafiken, sjukvården, planering av vattenförsörjning och avloppssystem samt planering av skolväsende ovanför grundskolan, skulle bli föremål för utredning. I utredningen skulle även andra uppgifter kunna övervägas om så befanns lämpligt. I slutet av 1964 beslöt också kommittén att utöka utredningsprogrammet med frågan om regionalt samarbete inom fritidspolitiken.

Trafiköverenskommelsen av december 1964, varigenom staden och landstinget gemensamt övertog ansvaret för den kollektiva trafikförsörjningen i regionen fr. o. m. den 1 januari 1967, blev vid sidan av sjukvårdsplaneringen det första resultatet av kommitténs verksamhet. För att handha denna uppgift bildades ett särskilt kommunalförbund, Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor. Förbundsordningen har utformats så att förbundet även kan överta andra uppgifter, närmast sådana, som nämnts i direktiven för storlandstingskommitténs arbete.

Kommunalförbundet är att betrakta som en av lagtekniska skäl betingad övergångsform till storlandstinget. Det kommer således att ersättas av en fastare form av samverkan genom storlandstinget. Framför allt vad beträffar sjukvården kan kommunalförbundet ej utgöra något alternativ. Principiellt kan nämligen huvuddelen av ett kommunalt organs uppgifter ej överlämnas åt ett kommunalförbund. Om hälso- och sjukvården överfördes till kommunalförbundet skulle Stockholms läns landsting överlämna så gott som hela sin förvaltningsverksamhet och endast fungera som finansiär åt kommunalförbundet.

Storlandstingskommittén har därför beslutat förorda, att detta kommunalrättsliga institut används till, förutom trafikfrågorna, också regionplanering, samordning och planering för vattenförsörjning och avlopp samt ett för regionen gemensamt bostadsexploateringsföretag. På förslag av storlandstingskommittén fattade Stockholms stadsfullmäktige samt Stockholms läns landsting 1966 principbeslut om stadens och landstingets samgående i ett storlandsting. Som riktpunkt för samgåendet fastställdes 1971, varför ledamöterna i det första storlandstinget får utses vid de allmänna kommunalvalen hösten 1970.

Namnet »storlandsting» är en arbetsbenämning, som skall användas under utredningstiden. Den framtida benämningen kommer i stor utsträckning

att vara ett lagtekniskt problem. Beslutet om storlandsting innebär att Stockholms stad skall gå samman med Stockholms läns landsting i en gemensam sekundärkommunal representation. Denna skall utses vid direkta val och ha beskattningsrätt. Den nuvarande representationen för Stockholms läns landstingsområde skall således upplösas och stadens och länets invånare gemensamt välja en ny representation. Stockholms stad kommer att bestå som kommun för primärkommunala uppgifter, liksom övriga primärkommuner i länet, men det väsentliga i stadens »landstingskommunala» verksamhet skall brytas ut och samordnas med länets landstingsförvaltning till en enhetlig förvaltningsorganisation under den gemensamma representationen.

Storlandstingskommittén underströk, att de uppgifter som skulle handhas av storlandstinget inte var en gång för alla givna utan skulle komma att vara beroende av såväl samarbetsbehovet över kommungränserna som personella och ekonomiska resurser.

Storlandstinget kommer att innebära, att beslutanderätten i de regionala frågor, som nu är splittrad mellan primärkommuner inbördes samt mellan primärkommuner, landsting och kommunalförbund, koncentreras till en enda representation. En betydande koncentration av resurser kommer härigenom att skapas. Efterhand kommer cirka hälften av den kommunala utdebiteringen i staden och länet att gå till storlandstinget och avse regionala förvaltningsuppgifter. Den skatteutjämnande effekten kommer således att bli ett viktigt resultat av storlandstingsbildningen.

Arten och omfattningen av storlandstingets verksamhet 1971 kommer att bero dels av den landstingskommunala verksamheten vid denna tidpunkt, dels av den vid denna tid bedrivna verksamheten inom kommunalförbundet.

Den av kommunalförbundet bedrivna verksamheten kommer, som tidigare nämnts, i och med storlandstingets bildande, att överföras på detta. Förbundet kommer därefter att upphöra, ty genom att staden och landstinget förenas i en ny sekundärkommun kommer beroendeförhållandet och därmed den offentligrättsliga grunden för förbundets fortbestånd att upphöra.

Som en övergångsform fram till storlandstingets bildande skall kommunalförbundet efterhand överta allt fler uppgifter, vilka sedan vid storlandstingets ikraftträdande skall överföras på detta. Förbundet har, som tidigare nämnts, redan övertagit trafikfrågorna samt viss planering avseende vattenförsörjning och avloppssystem.

Storlandstingskommittén har också, som framhållits ovan, beslutat att förorda att regionplaneringen skall överföras till kommunalförbundet, varigenom trafikplaneringen och regionens planering i övrigt samordnas under en huvudman. I beslutet underströks, att regionplaneringen berörde flertalet av de primärkommunala och landstingskommunala aktiviteterna inom storstadsregionen. Regionplaneringen utgjorde därmed en väsentlig

del av den översiktsplanering, som skulle bli en huvuduppgift för storlandstinget. Angelägenheten av en sammanhållen planering för Stockholms totala utbyggnad, talade enligt kommittén för att kommunalförbundet blev huvudman även för den verksamhet, som nu ombesörjdes genom ett särskilt regionplaneförbund.

Med kommunalförbundet och framdeles storlandstinget som huvudman för regionplaneringen skulle inte alla primärkommuner, som nu, få utse representanter till den beslutande församlingen, men såväl kommunalförbundet, som det blivande storlandstinget, skulle komma att ge utrymme för en geografiskt allsidig belysning av de regionala planeringsfrågorna. Det förutsattes att de olika berörda primärkommunerna skulle beredas tillfälle att yttra sig innan en regionplan antogs.

Ett regionplaneförbund är enligt 1947 års byggnadslag till skillnad från kommunalförbund en tvångssammanslutning av kommuner, som inte kan upplösas eller till sin sammansättning förändras annat än efter Kungl. Maj:ts beslut. Genom att byggnadslagen fastslår, att frågor rörande regionplan skall omhänderhas av ett regionplaneförbund, är det med nu gällande bestämmelser uteslutet att till ett storlandsting eller till Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor överföra regionplaneförbundets uppgifter, i vart fall om regionplanen skall erhålla den auktoritet, som följer av en fastställelse.

I anledning härav krävs det ändringar i byggnadslagen för att dessa uppgifter skall kunna handhas av kommunalförbundet och sedermera storlandstinget. Stockholms stad och Stockholms läns landsting har i anledning härav hemställt hos Kungl. Maj:t om erforderliga ändringar i byggnadslagen. Storlandstingskommittén underströk i detta sammanhang att mycket talade för att landstingen i framtiden borde ha uppgiften att svara för den översiktliga planläggningen för kommunal bebyggelse m. m. inom ett landstingsområde.

För att kunna stödja bostadsbyggandet inom regionen föreslog storlandstingskommittén vidare, att kommunalförbundet tillfördes administrativa och ekonomiska resurser härför. I anslutning härtill underströk kommittén, att bostadsförsörjningen var en primärkommunal uppgift. Den starka urbaniseringstakten i Stockholmsområdet hade emellertid medfört att förorterna, dit bostadsbyggandet i framtiden nästan helt måste lokaliseras, varken finansiellt eller administrativt själva orkade med de uppgifter, som bostadsbyggandet medförde, t. ex. i form av följdinvesteringar i vatten och avlopp, skolor, vägar, barndaghem m. m. För att ett ur regional synpunkt angeläget bostadsbyggande skulle komma till stånd erfordrades därför, att de primärkommunala aktiviteterna samordnades och stöddes av regionala organ.

Kommittén framhöll, att den nu gällande lagstiftningen inte reste något hinder för att Kommunalförbundet för Stockholms stad och läns regionala

frågor påtog sig uppgifter ifråga om bostadsförsörjningen i staden och länet. De uppgifter, som skulle handhas av kommunalförbundet, fick givetvis inte inkräkta på de uppgifter, som primärkommunerna ansvarade för. Verksamheten borde dessutom utövas på ett sådant sätt att den tjänade såväl stadens som landstingets allmänt samhälleliga intressen. Enligt gällande lagstiftning måste den också begränsas till administrationsområdena för staden och landstinget.

Storlandstingskommittén framhöll, att man längre fram skulle komma att framlägga ett konkret förslag angående ett under kommunalförbundet sorterande exploateringsbolag. 1966 hemställde vidare kommunalförbundet hos Kungl. Maj:t, att lagstiftningen beträffande expropriation, förköpsrätt och tomträtt måtte ge en sådan utformning, att kommunalförbundets och senare storlandstingets möjligheter att föra en aktiv markpolitik främjades.

Kommittén betonade att utbyggandet av trafikapparaten och bostadsbyggandet hade ett nära sammanhang med varandra och att den regionala planeringen borde vara det sammanhållande elementet för dessa aktiviteter. Dessa huvuduppgifter borde därför integreras och, i avvaktan på storlandstingets bildande, handhas av kommunalförbundet. Innan storlandstinget 1971 kan träda i funktion måste ett flertal administrativa, ekonomiska och författningspolitiska frågekomplex utredas. Ett flertal utredningar pågår också under ledning av storlandstingskommittén. Storlandstinget förutsätter att de författningspolitiska bestämmelserna beträffande kompetensområdet, representationen, valkretsindelningen, styrelse-nämndsystemet, drätsel m. m. måste överses.

Storlandstingskommittén har preliminärt ansett, att landstingsförsamlingen skall bestå av lägst 125 och högst 175 ledamöter. Härvid har beaktats, att de olika länsdelarna skall kunna representeras samt att förtroendemännen skall ha möjlighet att deltaga i förvaltningsarbetet. Kommittén har uttalat sig för ett latitudsystem när det gäller antalet ledamöter i storlandstinget. Framför allt med hänsyn till den ojämna befolkningsutvecklingen inom regionens olika delar bör storlandstinget ha viss frihet att besluta om antalet ledamöter för att undvika ständiga valkretsförändringar och mandatöverflyttningar.

I anslutning till den nya författningen och storlandstingets uppgifter beträffande den landstingskommunala verksamheten, inordnandet av den kollektiva trafiken och regionplaneringen i storlandstinget, bostadsfrågorna, skolfrågorna o. s. v. måste erforderliga ändringar i speciallagstiftningen göras. I dessa frågor avser storlandstingskommittén att göra särskilda framställningar om lagändringar. Frågor som också måste utredas före sammanläggningen, är t. ex. den ekonomiska samordningen mellan staden och länet, den personaladministrativa samordningen m. m.

Den samordningsproblematik, som beskrivits i detta avsnitt, och som

torde komma att aktualiseras i fler storstadsområden än Stor-Stockholm, visar hur allt flera samhällsuppgifter måste lösas under hänsynstagande till de regionala perspektiven och med nära integration mellan planering och verkställighet. De mål, som uppställts vid bedömningen av olika organisatoriska alternativ är, att lösningen skall innebära ökad administrativ effektivitet med bevarat eller utökat medborgerligt inflytande.

KAPITEL 10

Riksstyrelse och kommunal förvaltning

A. Är kommunal självstyrelse federalism?

I debatten om länsdemokratin har vid olika tillfällen framskymtat farhågor för att en utökning av landstingens befogenheter skulle kunna medföra en utveckling i federalistisk riktning. Om man härmed skulle mena att en utvidgad länsdemokrati skulle kunna initiera en utveckling mot en delstatsförfattning, torde dessa betraktelser vara av teoretiskt intresse. I ett tidevarv, då tekniken, framför allt kommunikationstekniken, tenderar att sammanväva allt större geografiska områden i fasta ekonomiska och kulturella enheter, torde alla farhågor för en sprängning av fast etablerade nationalstater i en landskapspartikularism av ålderdomlig art vara omotiverade. Utvecklingen i gamla federalistiska statsbildningar, där delstaterna var och en kan blicka tillbaka på sin särpräglade politiska och kulturella historia, har tvärtom gått i motsatt riktning, något som knappast är ägnat att förvåna i de nationsomspännande telekommunikationernas och nationella partibildningarnas århundrade. Om däremot dessa farhågor skulle vara begränsade till att gälla riskerna för en ökad ojämnhet länen emellan ifråga om resurser och välfärdsanordningar, är de mera beaktansvärda, och detta problem kan icke av utredningen lämnas åsido. Sammanhängande härmed är också frågan i vad mån en ökad regional självstyrelse skulle öka svårigheterna att få konjunkturpolitiska åtgärder att snabbt slå igenom inom den offentliga sektorn.

Dessa frågeställningar är ju ingalunda okända i nuvarande administrativa struktur. I själva verket har statsmakterna efter hand utvecklat en rad instrument, som syftar till stegring eller reglering av kommunernas verksamhet inom olika områden. För utredningen blir det närmast en uppgift att svara på frågan, huruvida de svårigheter, som denna styrning möter, kommer att öka i och med att landstingen övertar vissa funktioner, som åvilar statliga länsorgan.

Utredningen vill därför här i korthet erinra om de instrument, som nu står till statsmakternas förfogande för att påverka kommunernas handlande.

B. Styrning på sakområden

För enkelhetens skull kan man skilja mellan författningsmässigt bestämda instrument, genom vilka statens centrala organ, d. v. s. regering, ämbets-

verk, förvaltningsdomstolar och JO-institutionen på administrativ väg eller genom domstolsutslag kan bestämma, påverka eller ändra kommunernas beslut, och politiska instrument, genom vilka kommunernas beslutande organ kan påverkas att besluta i av regeringen önskad riktning. Till denna senare kategori kan räknas konferenser med kommunalmän, påverkan via de politiska partierna, uttalanden av statsråd etc. Till den förra gruppen instrument hör bestämmelserna rörande besvärsprövning, underställning, tillsyn och statsbidragsregler.

Besvärsprövningen är en väsentlig del av vårt rättssäkerhetssystem och ger den enskilde medborgare, som beröres av ett beslut, möjlighet att få detta prövat i högre instans. Detta innebär ett slags dubbelkontroll i rättssäkerhetens intresse. Att beslut av en kommunal nämnd eller myndighet kan prövas av en statlig myndighet är en konsekvens av sammanvävningen i den svenska förvaltningen av statligt och kommunalt, och i anordningen torde inte ligga någon indikation på att den »statliga» prövningen är av större objektivitet än den »kommunala» lika litet som en lägre statlig instans förutsättes vara mindre objektiv än en högre. Det är inte heller denna typ av besvär som är av störst intresse i detta sammanhang. Av större konstitutionell relevans är nämligen det s. k. kommunalbesväret, en besvärsrätt, som ger medlem av kommunen rätt att besvära sig inte enbart beträffande beslut som kan anses kränka hans enskilda rätt, utan även beträffande beslut, som kan anses strida mot kommunallagens bestämmelser om kommunens uppgifter och formerna för kommunens beslut. Den enskilde medborgaren liksom en juridisk person kan sålunda ständigt påkalla statens prövning av lagenligheten hos de befogenheter, som kommunen tar sig. Medborgarskapet i riket framstår sålunda ständigt av högre dignitet än medlemskapet i en kommun.

Medan besvärsinstitutet redan genom sin konstruktion visar sitt nära sammanhang med det garantisystem för medborgarens rättssäkerhet, som vår rättsordning innehåller, syftar underställningsförfarandet, tillsynsverksamheten och statsbidragsreglerna i främsta rummet till att genom olika administrativa förfaringssätt tillse att den kommunala verkställigheten följer statsmakternas intentioner ifråga om förvaltningsmässig effektivitet och kvalitet. I och med att den politiska ambitionen i kommunernas beslutande organ stigit — bl. a. genom partigruppernas känsla av ansvar inför väljarna — och kommunernas resurser av förvaltningspersonal, teknisk och administrativ, ökat, har behovet av dessa former av administrativ kontroll under senare år satts under debatt. Den enhetlighet, som vinnes genom statsbidragssystemets reglerande effekt på kommunalförvaltningen, har sålunda ansetts ha vunnits på bekostnad av inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och ha kunnat leda till begränsning av intresset för innovationer och rationaliseringar. Lagstiftaren synes också under senare år eftersträvat en förenkling och begränsning av statsbidragsreglerna. Be-

hovet av underställningsskyldighet utreds för närvarande av kommunalrättssakkunniga, i vars direktiv av 23 januari 1959 det bl. a. hette att nuvarande underställningsregler härrörde från den tid, då den kommunala förvaltningen var relativt outvecklad, och speglade tidsförhållanden, då kommunerna inte hade tillgång vare sig till kvalificerade befattningshavare eller den kommunalrättsliga expertis, som kommunförbunden nu kan erbjuda. Med hänsyn till denna utveckling ansåg departementschefen att frågan om en eventuell begränsning av underställningsskyldigheten borde utredas.

Även behovet av annan statlig tillsyn har diskuterats. I en på uppdrag av länsdemokratiutredningen företagen undersökning konstaterar Sten Sture Landström och Bengt Finnveden att den statliga tillsynen över primärkommunerna framför allt är inriktad på de mindre kommunerna, något som torde hänga samman med att vederbörande inspektionsmyndigheter nu finner mindre anledning till kontroll av de större kommunerna med deras tillgång till expertis. Undersökningen konkluderar att behovet av statlig tillsyn ytterligare kommer att minska, då 1962 års kommunindelningsreform överallt har lett till kommunsammanläggningar.

Även om behovet av sådana styrningsinstrument alltså är föremål både för politisk debatt och offentlig utredning, bör det dock fastslås, att den administrativa styrningen av primärkommunernas förvaltning är en påtaglig realitet. Detta kan illustreras genom en redogörelse för gången av ett skolbyggnadsärende eller med bostadsbyggandets reglering.

Exempel på styrning — skolbyggande

I nästan alla primärkommuner utgör skolan den mest kostnadskrävande sektorn av den kommunala förvaltningen, trots att statsbidragen är betydande. Skolan är också ett område, där den statliga regleringen är särskilt hård och utrymmet för kommunala initiativ begränsat. Vid de diskussioner, som föregick bl. a. 1962 års kommunindelningsreform, framfördes också från olika håll önskemål att skolväsendet borde förstatligas eller föras över på landstingen, varigenom kommunerna skulle avlastas en betydande kostnadspost och få ekonomiska möjligheter till initiativ och utveckling av andra kommunala uppgifter. Det framhölls därvid att den statliga styrningen på detta område var så stark att skolans förstatligande inte skulle ha någon större negativ effekt på den kommunala självstyrelsens innehåll.

Ledningen av det kommunala skolväsendet utövas i varje kommun av en skolstyrelse. Som högsta statliga organ under Kungl. Maj:t handlägges frågor rörande skolväsendet av skolöverstyrelsen med länsskolnämnderna som regionalorgan. Initiativet till byggandet av en ny skola tas av kommunen och den normala gången från initiativstadiet fram till skolbyggets färdigställande kan schematiskt beskrivas på följande sätt: Kommunen företar genom sin skolstyrelse i samråd med länsskolnämnden en utredning

av lokalbehovet. På basis av utredningen upprättas förslag till lokalprogram, som översändes till länsskolnämnden för prövning av lokalbehovet. Nämnden beslutar själv i ärendet, om det är fråga om lokal enbart för grundskolan, men översänder det eljest med eget yttrande till skolöverstyrelsen för avgörande. Länsskolnämnden resp. styrelsen meddelar resultatet av sin prövning av lokalbehovet samt anger det antal kvadratmeter nettogolvyta, som får medtagas vid statsbidragsberäkningen. Kommunen väljer därefter i samråd med länsskolnämnden ut en lämplig tomt för skolans förläggande. När tomtfrågan lösts och lokalbehovet fastställts vidtager den egentliga projekteringen i kommunens egen regi. Skissritningarna översändes till skolöverstyrelsen via länsskolnämnden. Eventuella korrigeringar av ritningarna vidtages, sedan skolöverstyrelsens granskningsutlåtande erhållits. Ansökan om statsbidrag lämnas till skolöverstyrelsen via länsskolnämnden samtidigt med ansökan om lånetillstånd inges till Kungl. Maj:t. Ansökan om igångsättningstillstånd göres hos länsarbetsnämnden. Förslag på ansvarig huvudkontrollant ingives till länsstyrelsen för godkännande. När samtliga byggnadsarbeten är färdigställda och slutbesiktigade skall, om statsbidrag beviljats till skolbygget, avsyning ske. Denna förrättas av en av länsskolnämnden förordnad byggnadssakkunnig. Först därefter erhålles statsbidraget.

Det framgår av ovanstående att staten utövar en kontinuerlig kontroll under hela processen fram till dess skolbygget är uppfört.

Inom varje län företar länsskolnämnden en prioritering av skolbyggena, eftersom statsbidragsansökningarna sammanlagt överstiger den tillgängliga medelsramen. Genom sin ritningsgranskning ser skolöverstyrelsen till att standarden blir den önskade. Kommunernas ibland större ambition att hålla en hög standard pressas ned dels genom att statsbidragen är beräknade efter en normalstandard dels genom att Kungl. Maj:t vid sin lånetillståndsprövning medger ett högsta belopp per kvotenhet.

Fram till 1966 kunde kommuner, som hade ekonomiska förutsättningar att bygga utan statsbidrag, påbörja sitt byggande lång tid före de kommuner som varit tvungna att ställa sig i statsbidragskön. Denna möjlighet har nu stängts i och med att Kungl. Maj:t endast ger lånetillstånd till sådana kommuner, som redan erhållit statsbidrag. Den kommun, som fått såväl statsbidrag som lånetillstånd, kan dock av arbetsmarknadsmässiga skäl få vänta. Skulle nämligen arbetsmarknaden i det aktuella området vara överhettad kan länsarbetsnämndens igångsättningstillstånd dröja.

Sammanfattningsvis kan sägas att de statliga styrningsinstrumenten inom skolväsendet är så utformade att kommunernas skolbyggande i detalj kan regleras i överensstämmelse med statsmakternas önskemål.

Exempel på styrning — bostadsbyggandet

De kommunala uppgifterna inom den statliga bostadspolitiken regleras genom 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens

främjande. Häri stadgas i detta avseende bl. a. att kommunerna skall förmedla ansökningar om lån och bidrag till de statliga lånemyndigheterna. Detta innebär att kommunerna skall pröva om förutsättning för beviljande av ansökningarna föreligger, samt därvid till- eller avstyrka ansökningarna. Dessutom har kommunerna kontrollerande och granskande funktioner. För detta måste kommunen dessutom ikläda sig ett visst ekonomiskt ansvar gentemot staten i form av borgen.

Arbetsfördelningen mellan staten och primärkommunerna på detta område innebär i grova drag, att staten svarar för de ekonomiska prestationerna genom långivningen samt att kommunerna svarar för att bebyggelseplaner upprättas och att bostadsbyggandet inom orten initieras och ges en med hänsyn till behovet tillräcklig omfattning. Kommunernas möjligheter i sistnämnda avseende har emellertid, som framgår längre fram, visat sig vara begränsade.

På basis av bostadsstyrelsen varje år avgivna petita, samt med utgångspunkt från bedömningen av det konjunkturpolitiska läget m. m., bestämmer riksdagen årligen ett bostadsbyggnadsprogram omfattande dels statligt belånat byggande dels det icke statligt understödda bostadsbyggandet. Av det totala bostadsbyggandet under senare år har cirka 90—95 % skett med statliga lån. Sedan 1966 anges bostadsbyggandets omfattning preliminärt även för det andra året.

Fördelningen av kvoterna på län ombesörjes av bostadsstyrelsen, varefter länsbostadsnämnderna i samråd med länsarbetsnämnderna gör fördelningen på länets kommunblock. Från och med 1966 års fördelning beredes samarbetsnämnderna möjlighet att om de så önskar, upprätta förslag till den vidare fördelningen på enskilda kommuner inom blocket. Den slutliga fördelningen på kommuner görs av länsbostadsnämnden. Fördelningen på olika byggherrar är däremot kommunens angelägenhet.

De enskilda projekten prövas av länsbostadsnämnden med hänsyn till olika aspekter såsom markpris och byggnadskostnader men också med hänsyn till lägenheternas fördelning på storlekar och typer etc. När bostadslånen blivit beviljade av länsbostadsnämnden uppföres projekten på en lista, vilken kontinuerligt översändes till kreditinstituten för kännedom.

Fram till 1966 var det icke statliga bostadsbyggandet oreglerat såtillvida, som att förutom byggnadslov inget tillstånd behövde inhämtas av någon myndighet före igångsättningen av bostadsbyggnadsföretaget. Numera fordras igångsättningstillstånd för icke statligt belånade hus, vilket lämnas av länsarbetsnämnden efter samråd med länsbostadsnämnden. Länsarbetsnämnden har i sin tur erhållit en viss kvot att fördela inom länet.

I syfte att stimulera industriellt byggande och byggande i långa serier har riksdagen under 1966 beslutat att förhandsbesked skall lämnas till bostadsprojekt som omfattar minst 1 000 lägenheter. För åren 1967—1971 har avsatts 50 000 lägenheter för sådana förhandsbesked. Förhandsbeskeden innebär att statliga bostadslån kommer att tilldelas projektet.

På länsbostadsnämnden granskas varje särskilt låneärende. Den kvalitetsmässiga överensstämmelsen med centralt meddelade normer kontrolleras liksom skäligheten av byggkostnader och markpris. En förutsättning för att statliga lån skall beviljas är alltså att byggföretaget uppfyller en lång serie krav som bostadsstyrelsen fastställt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att fastän kommunerna ålagts ansvaret för bostadsförsörjningen är det få moment, utöver själva initiativet, som kommunen har frihet att utforma utan hänsyn till statligt bestämda normer.

Exempel på styrning — landstingskommunerna

De styrningsexempel som behandlas ovan har avsett den statliga styrningen av primärkommunerna. Nedan skall motsvarande styrning av landstingskommunerna kortfattat beskrivas.

Som framhållits i kap. 8 är landstingskommunens allmänna kompetens, sådan den angivits i 4 § landstingslagen, ganska obestämt uttryckt. I själva verket är det endast en begränsad del av den landstingskommunala verksamheten, som kan sägas reglerad genom denna allmänna kompetensregel. Den viktigaste föreskriften återfinnes i paragrafens andra stycke, vari angives: »Angående vissa på landstingskommun ankommande angelägenheter är särskilt stadgat». De verksamhetsgrenar, som ålagts landstingskommunerna enligt sådana särskilda stadganden — specialförfattningar — svarar för den största andelen av såväl utgifter som personalantal.

Förhållandet kan enkelt uttryckas så att 4 § första stycket i landstingslagen talar om vad landstingskommunen har rätt att göra, medan sista stycket erinrar om att landstingskommunen i vissa fall ålagts skyldighet att göra något. Paragrafen betonar således att i den landstingskommunala verksamheten kan ingå både frivilliga och obligatoriska uppgifter.

Att en uppgift är frivillig för landstingskommunen innebär emellertid icke att den inte kan vara lagreglerad på annat sätt än i landstingslagen. I själva verket finns det ett stort antal specialförfattningar som reglerar också formellt frivilliga delar av landstingskommunens arbete. I regel avser dessa specialförfattningar statsbidrag. Som exempel kan nämnas, att en landstingskommun inte är skyldig att anordna folktandvård, men att den är skyldig att rätta sig efter föreskrifter i statsbidragsförfattning och från tillsynsmyndigheten, om den anordnar sådan verksamhet med statsbidrag. Motsvarande gäller för landstingskommunernas skolor, för arbetsvårdsinstitutioner etc.

Man kan följaktligen dela upp landstingskommunens verksamhet i en helt fri sektor, reglerad endast genom landstingslagen, en frivillig sektor, reglerad genom specialförfattningar, särskilt avseende statsbidrag, samt en obligatorisk sektor, som regleras genom specialförfattningar med tvingande verkan.

Den statliga styrningen av den landstingskommunala verksamheten kan ha olika former. Den kan ha karaktären av en allmän övervakning av att landstingskommunen fullgör vissa obligatoriska uppgifter och det sätt på vilket detta sker. Den kan också innebära en detaljprövning av de åtgärder landstingskommunen vidtar för att fullgöra sina uppgifter. Inom den statsbidragsstödda sektorn kan sägas finnas en prestationsprövning, innebärande en kontroll av att prestationer utförts på visst sätt, som motiverar att statsbidrag skall utgå. Denna kontroll kan ha olika former och förutsätta en förhandsreglering huvudsakligen på två sätt, nämligen antingen som en organisationsreglering eller som en individual- eller detaljreglering.

Denna statligt administrativa styrning innebär således att fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter delvis kan bli en annan än den som principiellt ligger i begreppet huvudmannaskap. Trots att en landstingskommun ålagts eller åtagit sig huvudmannaskapet för en viss verksamhet kan ansvaret och befogenheterna till större eller mindre grad vara undandragna landstingets kontroll.

I det följande lämnas exempel på den statliga styrningen av landstingsuppgifter inom sjukvård och undervisning.

I sjukvårdslagen föreskrivs, att landstingskommun är skyldig att för dem, vilka är bosatta inom sjukvårdsområdet, ombesörja såväl öppen som sluten vård för sjukdom, skada, kroppsfel och barnsbörd, i den mån icke annan drager försorg därom. Stadgandet kompletteras med föreskrifter rörande vård åt personer, som inte är bosatta inom sjukvårdsområdet men tillfälligt vistas där. Uppgifterna är således obligatoriska.

Enligt 5 § SjvL övervakas landstingskommunens sjukvårdande verksamhet av socialstyrelsen. (Lagtexten innehåller formuleringen: »Högsta tillsynen över landstingskommunens sjukvårdande verksamhet utövas av socialstyrelsen.») Anslutande föreskrift om inspektion finnes i 1 § SjvSt.

I 8 § SjvL finnes detaljreglerande föreskrift om godkännande av förläggning av sjukhus och av ritningar till sjukhus. Enligt 4 § sjukvårdsstadgan avgöres godkännandeärendena vanligen av nämnden för sjukhus- och socialvårdsbyggnader eljest av socialstyrelsen. Att märka är, att det här gäller byggnader som regelmässigt finansieras uteslutande med landstingsmedel. Föreskrifterna om godkännande av statlig myndighet återfinnes emellertid redan i 1864 års lasarettsinstruktioner.

I 17 § SjvL föreskrives att läkartjänst vid sjukhus eller i läkardistrikt inte får inrättas utan medgivande av socialstyrelsen. Regleringen, som är av gammalt datum, torde numera motiveras med att det är önskvärt att en central myndighet styr fördelningen av läkarna på olika slag av verksamheter under nu rådande läkarbrist. I 18 och 19 §§ SjvL lägges rätten att utnämna provinsialläkare och överläkare i Kungl. Maj:ts hand. Förstnämnda läkargrupp överfördes till landstingskommunalt huvudmannaskap den 1 juli 1963 och fullmaktstillsättningen betraktades som en betydelsefull del av upp-

görelsen mellan läkarorganisationerna och staten om villkoren för överförandet. Fullmaktstillsättningen för överläkare (tidigare lasarettsläkare) bygger på tradition och har under den senaste tiden kritiserats från olika håll, inte minst från läkare.

En grupp beslut av sjukvårdsstyrelse är undantagen från de vanliga kommunalbesvärsreglerna. Det gäller besvär över sjukvårdsstyrelses läkartillsättningsbeslut mot vilka talan föres hos socialstyrelsen.

Indelningen av landstingskommun i läkardistrikt skall fastställas av socialstyrelsen efter förslag av sjukvårdsstyrelsen (2 § SjvSt). Landstinget behöver således formellt ej ens höras över indelningen.

Socialstyrelsen har t. o. m. bemyndigats att i vissa fall bevilja tjänstledighet åt och förordna vikarie för landstingsanställda läkare (32 § SjvSt).

Till de författningar som åberopats i ovanstående exemplifiering sluter sig ett stort antal cirkulär och föreskrifter utfärdade av socialstyrelsen. I regel avser dessa dock medicinska förhållanden och kan vanligen inte sägas inskränka landstingskommunens befogenheter och ansvar. Klart är också, att vissa av de ovan relaterade författningsföreskrifterna grundas på medicinska skäl; så t. ex. ordningen för tillsättningen av läkartjänster.

Till och med utgången av 1966 grundades en omfattande reglering av vissa grenar av hälso- och sjukvården på statsbidragsförfattningar. Genom beslut av 1967 års vårriksdag (prop. 1967: 1 bil. 7) har de särskilda statsbidragsförfattningarna upphävts och i stället utgår ett statsbidrag till viss hälso- och sjukvård utan detaljreglerande föreskrifter. Föredragande departementschefen uttalade i propositionerna bland annat, att det inte längre fanns några skäl för att i detalj kontrollera organisationen av dessa grenar av hälso- och sjukvården. Vidare förutsattes, att de olika bestämmelser och villkor, som var knutna till de avlösta statsbidragen, skulle avskaffas. De berörda bestämmelserna avsåg både organisationsreglering och detaljreglering och kunde inte sägas på något sätt vara koordinerade olika författningar emellan.

Vid avlösningen undantogs emellertid bland annat statsbidraget till folktandvård. Denna verksamhetsgren är formellt frivillig för landstingskommunerna. Med stöd av statsbidragsförfattningen (SFS 1961: 278) ges socialstyrelsen ett betydande inflytande över verksamhetens organisation. Bland annat skall plan för verksamheten upptagande tandvårdsdistriktens omfattning, poliklinikernas organisation och antal samt antalet tandläkartjänster fastställas av socialstyrelsen. Landstinget eller dess organ äger inte bestämma principerna för turordning bland folktandvårdens patienter; om landstinget önskar annan turordning än den i statsbidragsförfattningen angivna kan socialstyrelsen i två fall medge undantag. Särskild besvärsordning har föreskrivits ifråga om tillsättning av tandläkartjänster, där besvären prövas av socialstyrelsen. Med stöd av statsbidragskungörelsen har socialstyrelsen utfärdat åtskilliga särskilda föreskrifter och anvisningar.

Statsbidraget till folktandvården i en landstingskommun torde normalt uppgå till högst 10 procent av kostnaderna för verksamheten.

Omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda reglerades t. o. m. den 30 juni 1968 av en år 1954 utfärdad lag i ämnet. Från den 1 juli 1968 gäller ny lag (1967: 940) och i anslutning därtill har utfärdats en stadga (1968: 146).

Lagen förutsätter (8 §) att Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer skall pröva och fastställa den av landstingskommunen upprättade planen för ordnandet av omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda. Den ovannämnda stadgan överflyttar i hög grad befogenheter inom verksamhetsområdet till socialstyrelsen och skolöverstyrelsen. Huvudtillsynsmyndigheten skall bland annat godkänna institutionernas utformning och fastställa antalet platser eller klasser. Ändringar av inrättningar eller markområden som hör till inrättning får ej göras utan huvudtillsynsmyndighetens tillstånd. Godkännandet förutsätter granskning hos tillsynsmyndigheterna av ritningar till nya institutioner och ombyggnad av befintliga. I praktiken har denna granskning fått sådan inriktning att de landstingskommunala organens inflytande på institutionernas utformning minskat. De statsbidrag som utgår till byggnadsarbeten är förhållandevis obetydliga till beloppen.

Undervisningsverksamheten har reglerats mera detaljerat än tidigare efter mönster av för grundskolan gällande regler. Även inom vårdsidan har detaljregleringen gått längre i de nya författningarna än i de tidigare gällande.

De exempel som tidigare i detta betänkande lämnats på styrning inom det primärkommunala skolväsendet gäller i allt väsentligt också för de delar av skolväsendet, som landstingskommunerna åtagit sig att svara för. I anslutning till statsbidragsförfattningar har givits regler som väsentligt inskränker landstingskommunens egna befogenheter. Detta gäller både yrkesskolorna (centrala verkstadsskolor, vårdyrkesskolor och andra centrala yrkesskolor), lantbrukets yrkesskolor och folkhögskolorna.

C. Finanspolitisk styrning av kommunerna

Allmänt torde kunna sägas, att medan tidigare huvuduppgiften för statsmakterna i relationerna med kommunerna har varit att stimulera eller påverka dessa att fylla vissa standardkrav vid verkställandet av olika samhällsuppgifter, så har med kommunernas stigande ambitionsgrad och resurser huvuduppgiften blivit att med hänsyn till konjunkturförhållandena och den samhällsekonomiska balansen moderera kommunernas investeringsbenägenhet på ett sådant sätt, att den inpassas i den statliga finanspolitiken och om möjligt fås att aktivt medverka till att uppfylla dess målsättningar.

Angelägenheten av detta sammanhänger med att staten har vissa målsättningar av ekonomisk natur, som de enskilda ekonomiska subjekten t. ex. hushållen, företagen och kommunerna inte har någon anledning att

själva söka uppnå. Dels är de olika enskilda subjekten så små att deras individuella inflytande är helt betydelselöst, dels har de andra målsättningar som de betraktar som primära.

De statliga mål, som det här är fråga om, är i första hand de som brukar sammanfattas under rubriken samhällsekonomisk balans, d. v. s. full sysselsättning, stabilt penningvärde och balans i utlandsbetalningarna. Störningar i den samhällsekonomiska balansen brukar, som en första approximation, tillskrivas förändringar i den totala efterfrågan på varor och tjänster i ekonomin. Den ekonomiska politikens uppgift är då att eliminera dessa störningar genom att påverka den totala efterfrågan i motsatt riktning.

Statens intresse av en aktiv finanspolitik i denna mening är självklart erkänd sedan lång tid, och staten har också tillgång till en varierad arsenal av kredit- och finanspolitiska medel för att genomdriva sina intentioner: räntefoten, kreditransonering, olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder etc. Statens rätt att använda sådana medel ifrågasätts inte.

Som en del av den expanderande offentliga sektorn har emellertid kommunerna också kommit att spela en allt mera betydelsefull roll inom finanspolitiken. Eftersom de traditionella kreditpolitiska medlen i viss utsträckning inte är tillämpbara på kommunerna, har andra medel där kommit att spela en stor roll. Delvis igenkännes de medel som diskuteras ovan, stimulansbidrag, lagstiftning etc. Några metoder är emellertid mera speciella. Ett särskilt intresse knytes till underställningsskyldigheten för kommunala lån.

I kommunallagen § 60 stadgas, att kommun må »med Konungens medgivande upptaga lån eller ingå borgen även i andra fall än i 58 och 59 §§ sägs». Sistnämnda paragrafer behandlar den s. k. underställningsfria lånerätten. Sådan underställningsfri lånerätt fanns redan i 1862 års kommunallag fastän området för denna vidgats under årens lopp. Reglernas närmare innehåll är i detta sammanhang utan intresse. Motsvarande bestämmelser ingår i lagen om församlingsstyrelse och i kommunallagen för Stockholm.

I landstingslagen § 64, 1 st, stadgas att landstingskommun äger upptaga lån eller ingå borgen för lån där återbetalningstiden är högst fem år. »Med Konungens medgivande» må dock landstingskommun upptaga lån eller ingå borgen även i andra fall.

Dessa bestämmelser bildar formellt sett ett utomordentligt instrument för en koordinering av kommunernas investeringsverksamhet med statens finanspolitiska målsättningar. Det är därför av betydande intresse att belysa hur bestämmelserna rättsligt sett kan utnyttjas och hur de i praktiken används.*

Först kan konstateras att införandet av underställningsskyldigheten i kommunallagarna ursprungligen främst motiverades av omsorgen om kom-

* Framställningen i det följande bygger i väsentliga delar på en uppsats av departementsrådet i finansdepartementet, J. Stenius, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1956.

munens framtida skattebetalare, men att den statliga prövningsrätten inte ansågs begränsad av hänsynen till den kommunala självständigheten, annat än i så måtto, att Kungl. Maj:t inte skulle äga rätt att sätta ett nytt beslut i det avslagnas ställe. Däremot specificerades inte någon inskränkning i de grunder på vilka avslag skulle kunna vägras.

Det framgår också av förarbetena till 1862 års kommunallagstiftning att även statliga intressen skulle kunna påverka tillståndsprövningen. Allmänna besvärs- och ekonomiutskottet motiverade sålunda underställningsskyldigheten med att vissa viktigare kommunala beslut borde prövas med avseende på det allmänna statsintresset. I allmänna besvärs- och ekonomiutskottets utlåtande angavs klart att prövningen skulle omfatta även beslutets gagnelighet och ändamålsenlighet. Eftersom Kungl. Maj:ts beslut inte medför några ålägganden för vederbörande kommun, utan endast har karaktär av medgivande, borde vidare något hinder för Kungl. Maj:t att vidtaga ändringar inom det kommunala beslutets ram inte föreligga.

Prövningen i Kungl. Maj:ts kansli är delvis en undersökning om alla formella förutsättningar för beslutet är korrekt iakttagna. Det ingår emellertid också en materiell prövning, där flera olika bedömningsgrunder har betydelse, bl. a. att lånet avser varaktiga tillgångar, och att lånebehoven inte motiveras av investeringar som faller inom ramen för kommunens normala årsbehov. I vissa fall har låneansökningar avslagits med motiveringen att kostnaderna varit alltför höga eller har särskilda förhållanden ställts som villkor för lånetillstånden. I ett fall föreskrev t. ex. Kungl. Maj:t i sitt lånebeslutsmedgivande för uppförande av vissa byggnader vid ett sjukhus, att rumshöjden inte fick överstiga 2,60 meter. Det sker med andra ord dels en skälighetsbedömning av investeringsbehovet och dels en särskild prövning av investeringens utformning med hänsyn till allmänna kommunalekonomiska och förvaltningsmässiga grunder. Det har också förekommit fall där Kungl. Maj:t avslagit enskilda ärenden med motiveringen att den aktuella investeringen inte var lämplig, eller var obehövlig för den sökande kommunen.

Den statliga lånekontrollen över kommunerna har emellertid också inriktats på att tillgodose speciellt statliga intressen och då särskilt de konjunkturpolitiska. Särskilt starkt kom dessa bedömningsgrunder till uttryck under krisperioden 1939—1945. Från denna period finns ett flertal exempel på att lånetillstånd har avslagits med hänsyn till det rådande politiska och ekonomiska läget. Det bör emellertid då också tilläggas att kommunerna i cirkulärskrivelser varnats för att bedömningen skulle komma att bli restriktiv och att man därför inte borde binda sig för större investeringar.

1942 sammankopplades den då nyskapade byggnadsregleringen med lånetillståndsansökningarna, så att lånetillstånd förutsatte att byggnadstillstånd beviljats. Kreditpolitiska synpunkter kom därefter att spela en mera indirekt roll i lånetillståndsprövningen. Motsvarande förhållande gäller under

1960-talet. Kungl. Maj:t och riksdagen kan genom samordningen av byggnadsreglering, kreditmedelstilldelning och lånetillstånd inordna de kommunala investeringarna i en restriktiv statlig konjunkturpolitik. Lånetillståndsprövningen kan emellertid också anpassas till en expansiv statlig konjunkturpolitik. Genom att minska kraven på kort amorteringstid eller genom en liberalare syn på användningsområdena, kan kommunernas investeringar fås att öka. I ett sådant läge framstår emellertid andra medel som klart mer effektiva. En ökning av bostadsbyggandet får till följd ökade kommunala följdinvesteringar. Stimulansbidrag till olika typer av anläggningar kan få samma effekt.

Det bör emellertid slås fast att medan det rättsligt och sakligt finns stora möjligheter för Kungl. Maj:t att via lånetillståndsprövningen anpassa den kommunala investeringsaktiviteten till de statliga finanspolitiska målsättningarna, så utnyttjas dessa möjligheter i förhållandevis liten utsträckning. Detta torde sammanhänga med att statsmakterna genom riksbankens direkta kontroll över kreditmarknaden och kontrollen över byggarbetsmarknaden fått andra möjligheter att reglera investeringsvolymen. Detta område är därför värt en något större uppmärksamhet, men det bör samtidigt noteras som ett tecken på dess betydelse, att underställningsskyldigheten för kommunala lån uttryckligen undantagits i de ovan nämnda direktiven till kommunalrättskommittén.

Den sedan andra världskriget fungerande byggnadsregleringen har tillsammans med olika kreditpolitiska åtgärder haft som mål att styra olika investeringsvolymer i byggnader och anläggningar. Regleringens omfattning har anpassats efter olika konjunktursituationer. 1959 utfärdades emellertid generellt byggnadstillstånd för all byggnads- och anläggningsverksamhet, men i syfte att få till stånd en säsongutjämning på byggarbetsmarknaden bibehölls kravet på igångsättningstillstånd. Efter de förenklingar som genomfördes 1959 igångsattes en försöksverksamhet på vissa orter för att skaffa erfarenhet av möjligheterna att skapa en säsongutjämning utan statlig reglering. Denna försöksverksamhet grundade sig på en överenskommelse som hade nåtts efter diskussioner mellan parterna på byggarbetsmarknaden, arbetsmarknadsstyrelsen samt byggrådet.

Försöksverksamheten, vilken innebar att byggarbetsnämnderna på försöksorterna planerade igångsättningen medan den statliga tillståndsgivningen slopades, gav till resultat att 1963 års riksdag beslöt att den säsongmässiga utjämningen på byggarbetsmarknaden skulle handläggas på frivillig basis av representanter för byggarbetsmarknadens parter, kommunerna samt arbetsmarknadsverket.

Den nya organisationen, vilken trätt i kraft den 1 juli 1966, innebär att alla län indelas i olika planeringsområden med en byggarbetsnämnd i varje område. Byggarbetsnämndens funktion är närmast av rådgivande art, medan det praktiska planeringsarbetet skall åvila länsarbetsnämnden.

I syfte att komplettera de frivilliga åtgärderna för det fall dessa skulle bli otillräckliga har en fullmaktslag antagits 1963 varigenom Kungl. Maj:t har möjlighet att vid behov förordna om reglering av byggnads- och anläggningsverksamheten. Denna fullmaktslag utvidgades av 1965 års riksdag och Kungl. Maj:t bemyndigades att utsträcka tillståndstvånget till flera olika kategorier byggnadsarbeten. Närmast av konjunkturpolitiska skäl utökade Kungl. Maj:t i kungörelse 1966 antalet typer av byggnadsarbeten, för vilka igångsättningstillstånd erfordras, till att omfatta bl. a. kommunala förvaltningsbyggnader, sporthallar och andra idrottsanläggningar, bostadshus som uppföres utan statliga lån och ej är avsedda uteslutande för fritidsändamål, vissa sjukhem och sjukhus samt åldersdomshem. Dessutom omfattas numera hela landet av bestämmelserna. Genom att bostadshus som uppförts med statliga lån regleras genom länsbostadsnämnden, torde numera all bostadsbyggnadsverksamhet inrymmas i någon form av statlig styrning.

I syfte att begränsa investeringsbenägenheten beslöt riksdagen (prop. 1967: 10, Bev. L³U : 67, rskr nr 53) att en investeringsavgift om 25 % av byggnadskostnaderna för icke prioriterade byggen skulle införas under tiden mars 1967—september 1968.

Investeringsavgiften drabbade således alla de byggnadsarbeten för vilka igångsättningstillstånd erfordrades. Departementschefen anförde i nämnda proposition, att den selektiva investeringsavgiften måste sättas så pass högt att den medför en avsevärd dämpning av investeringsverksamheten för icke prioriterade byggen. Ett alternativ till investeringsavgiften kunde vara att byggnadsregleringen skärptes på ett sådant sätt, att den i realiteten medförde ett totalstopp för icke prioriterat byggande. Skulle läget på arbetsmarknaden påkalla det eller om synnerliga skäl förelåg hade Kungl. Maj:t fullmakt att medge befrielse från investeringsavgift.

KAPITEL 11

Den kommunala ekonomin

Det konstaterades redan i inledningen till detta betänkande, att den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att bära ytterligare arbetsuppgifter har väsentlig betydelse för länsdemokratiutredningens ställningstaganden. I utredningens föregående betänkande visades hur kommunerna i specialreglerad förvaltning ålagts, eller inom den fria förvaltningen åtagit sig, så många och stora uppgifter att den kommunala sektorn, räknat i utgifter sedan 1950-talet är större än den statliga. Av intresse för utredningen är dels hur de kommunala uppgifterna finansieras, dels hur de kostnadsmässigt har utvecklats och kan komma att utvecklas i framtiden. I den följande framställningen i detta kapitel ges därför en summarisk redogörelse för den kommunala ekonomins struktur och utvecklingstendenser.

I tabell 11: 1 visas hela den kommunala sektorns utgifter och inkomster under perioden 1955—1965 fördelade på förvaltningsgrenar. Bland inkomster ingår ej skatter. Det framgår av tabellen att de totala kommunala inkomsterna 1965 uppgick till närmare 10 miljarder kronor, vilket var drygt tre gånger så mycket som 1955. Samtidigt uppgick de kommunala utgifterna till drygt 20 miljarder 1965, också ungefär tre gånger så mycket som 1955. Skillnaden mellan inkomster och utgifter, dvs. i stort sett det belopp som måste täckas genom kommunalskatter, ökade därmed från ca 4 miljarder 1955 till nära 11 miljarder 1965.

Den största posten under hela perioden har varit undervisnings- och bildningsverksamhet, som svarat för mellan 20 och 25 % av den kommunala medelsomslutningen. Skillnaderna mellan inkomster, huvudsakligen statsbidrag, och utgifter ökade under denna period från 800 miljoner kronor till ca 2,2 miljarder. Socialvården är en annan betydande post som 1965 motsvarade 7 % av de kommunala inkomsterna och 12 % av de kommunala utgifterna. Skillnaderna mellan utgifter och inkomster har här ökat mycket kraftigt, från knappa 600 miljoner till 1,8 miljarder.

Hälso- och sjukvård svarade 1965 för 18,6 % av de kommunala utgifterna, eller en ökning sedan 1955 med 228 %. Inkomsterna inom denna förvaltningsgren 1965 uppgick till 8,6 % av de kommunala inkomsterna och hade ökat med 177 % sedan 1955. Detta innebar att medan utgifter i storleksordningen 800 miljoner kronor år 1955 måste bestridas genom kommunala skatter, så uttogs drygt 3 miljarder kronor år 1965.

*Tabell 11:1. Samtliga kommuners utgifter och inkomster fördelade efter förvaltningsgrenar (milj. kr.)**

(Inkl. landsting och församling)

Förvaltningsgrenar	Belopp i absoluta tal						i procent						Index 1965 (1955=100)	
	1955		1960		1965		1955		1960		1965			
	I	U	I	U	I	U	I	U	I	U	I	U	I	U
Kyrkliga ändamål	109	303	172	411	230	628	3,4	4,3	3,0	3,9	2,4	3,0	211	207
Fastighetsförv.	276	543	445	652	988	1 786	8,7	7,7	7,8	6,1	10,1	8,7	358	329
Planerings- och anläggningsverksamh.[1]	314	880	682	1 394	1 365	3 037	9,8	12,5	11,9	13,1	13,9	14,7	435	345
Industriella och andra affärsdrivande verk	817	838	1 226	1 113	1 926	1 970	25,6	11,9	21,4	10,5	19,7	9,6	236	235
Hälso- och sjukvård	302	1 172	498	1 891	838	3 842	9,5	16,6	8,7	17,8	8,6	18,6	277	328
Undervisnings- och bildningsverksamhet	766	1 574	1 273	2 449	2 364	4 512	24,0	22,4	22,2	23,1	24,2	21,9	309	287
Socialvård	227	819	339	1 289	673	2 470	7,1	11,6	5,9	12,1	6,9	12,0	296	302
Finansförvaltning	212	255	841	465	1 138	1 023	6,6	3,6	14,7	4,4	11,6	5,0	536	401
Övriga	170	658	253	954	263	1 334	5,3	9,4	4,4	9,0	2,6	6,5	154	202
Summa	3 193	7 042	5 729	10 618	9 785	20 602	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	306	293

I=inkomster, U=utgifter. [1] gator och vägar, vattenverk, avlopps- och reningsverk.

* Källa: SOS. Kommunernas finanser (utifrån detta grundsiffermaterial har sedan samtliga tabeller i detta kapitel givits en för ändamålet lämplig utformning).

Tabell 11: 2. Landstingens utgifter och inkomster efter förvaltningsgrenar (milj. kr.)

Förvaltningsgrenar	Belopp i absoluta tal						i procent						Index 1965 (1955=100)	
	1955		1960		1965		1955		1960		1965			
	I	U	I	U	I	U	I	U	I	U	I	U	I	U
Fastighetsförvaltning	1	1	3	7	13	21	0,3	0,1	0,5	0,0	1,2	0,6	163	1 615
Hälso- och sjukvård	189	782	302	1 304	529	2 789	72,5	84,8	52,6	82,8	50,6	82,2	280	357
Undervisnings- och bildningsverksamhet	36	76	86	170	177	326	13,7	8,2	15,0	10,8	16,9	9,6	493	429
Socialvård	9	37	12	42	36	84	3,6	4,0	2,1	2,7	3,4	2,5	391	233
Finansförvaltning	26	10	168	22	261	64	9,8	1,1	29,3	1,4	25,0	1,9	1 044	640
Övriga	0	16	3	30	29	111	0,1	1,8	0,5	1,9	2,9	3,2	9 666	677
Summa	261	922	574	1 575	1 045	3 395	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	400	368

Tabell 11: 3. Samtliga kommuners inkomster efter realekonomiska grunder (milj. kr.)

(Inkl. landsting och församling)

Inkomstslag	Belopp i absoluta tal			i procent			proc. förändr.		Index 1965 (1955= 100)
	1955	1960	1965	1955	1960	1965	1955/60	1960/65	
Skatter	3 645	4 895	9 267	53,3	46,1	48,6	34,3	89,3	254
Statsbidrag	1 130	2 393	4 017	16,5	22,5	21,1	111,8	67,9	355
därav skatteersättning	—	(628)	(656)	—	(5,9)	(3,4)			
Avgifter och ersättningar	596	851	1 397	8,7	8,0	7,3	42,8	64,2	234
Inkomst av rörelse	979	1 577	2 400	14,3	14,8	12,6	61,1	52,2	245
Räntor	115	196	303	1,7	1,9	1,7	70,4	54,6	263
Övriga	373	712	1 667	5,5	6,7	8,7	90,9	134,1	447
S:a inkomster	6 838	10 624	19 051	100,0	100,0	100,0	55,4	79,3	279
därav intäkter	6 530	10 066	17 720	95,5	94,7	93,0	54,2	76,0	271
kapitalink.	308	558	1 331	4,5	5,3	7,0	81,2	138,5	432

Av tabellen framgår vidare att planerings- och anläggningsverksamhet är det snabbast expanderande kommunala förvaltningsområdet, vilket reflekterar den ökade urbaniseringen. Statsbidrag och andra inkomster har här ökat snabbare än utgifterna. Trots detta måste närmare 1,7 miljarder betalas med skattemedel 1965 jämfört med drygt 500 miljoner år 1955.

Tabell 11: 2 visar motsvarande förhållanden för enbart landstingen. Den helt dominerande posten är här hälso- och sjukvården, som motsvarar mer än 80 % av landstingens verksamhet mätt i utgifter och 50 % av inkomsterna. Utgiftsökningen har varit hastig under tioårsperioden, 257 %, medan inkomsterna ökat mindre eller med 180 %. Den kraftiga ökningen av inkomster under rubriken finansförvaltning sammanhänger med skatteersättningarna. Trots dessa har emellertid landstingens utdebiteringsbehov

Tabell 11: 4. Landstingens inkomster efter realekonomiska grunder (milj. kr.)

Inkomstslag	Belopp i absoluta tal			i procent			proc. förändr.		Index 1965 (1955= 100)
	1955	1960	1965	1955	1960	1965	1955/60	1960/65	
Skatter	767	981	2 266	74,6	63,1	68,5	27,9	131,0	295
Statsbidrag	80	267	490	7,8	17,2	14,8	233,8	83,5	613
därav skatteersättning	—	(129)	(192)	—	(8,3)	(5,8)			
Avgifter och ersättningar	126	219	350	12,3	14,1	10,6	73,8	59,8	278
Inkomst av rörelse	8	13	55	0,8	0,8	1,7	62,5	323,1	688
Räntor	23	38	55	2,2	2,4	1,7	65,8	44,7	239
Övriga	24	37	94	2,3	2,4	2,7	54,2	154,1	392
S:a inkomster	1 028	1 555	3 310	100,0	100,0	100,0	51,3	112,9	322
därav intäkter	1 011	1 521	3 237	98,3	97,8	97,8	50,4	112,8	320
kapitalink.	17	34	73	1,7	2,2	2,2	100,0	114,7	429

Tabell 11: 5. Samtliga kommuners utgifter efter realekonomiska grunder (milj. kr.)
(Inkl. landsting och församling)

Utgiftslag	Belopp i absoluta tal			i procent			proc. förändr.		Index 1965 (1955 = 100)
	1955	1960	1965	1955	1960	1965	1955/60	1960/65	
Löner och pensioner	2 509	3 921	6 842	35,6	36,9	33,2	56,3	74,5	273
Underhåll av fastigheter och anläggn.	369	495	755	5,2	4,6	3,7	34,1	52,5	205
Förbrukningsmat. o. råvaror	632	1 020	1 621	9,0	9,6	7,9	61,4	58,9	256
Anskaffn. och underhåll av inventarier	232	343	682	3,3	3,2	3,3	47,8	98,8	294
Fastighetsansk. o. nyanläggn.	1 589	2 151	5 067	2,6	20,3	24,6	35,4	135,6	319
Räntor o. lånekostn.	167	304	688	2,4	2,9	3,3	82,0	126,3	412
Övriga	1 545	2 384	4 948	21,9	22,5	24,0	54,3	107,6	320
S:a utgifter	7 043	10 618	20 603	100,0	100,0	100,0	50,7	94,0	292
därav kostnader	5 318	8 246	14 932	75,5	77,7	72,5	55,1	81,1	281
kap.utgifter	1 726	2 372	5 671	24,5	22,3	27,5	37,4	139,1	329

mer än tredubblats under tioårsperioden och ökat från knappa 700 miljoner till drygt 2,3 miljarder år 1965.

Av tabell 11: 3 — 11: 6 framgår hur den kommunala sektorns utgifter och inkomster fördelar sig efter realekonomiska grunder. Det framgår därvid att skatterna är den största inkomstposten motsvarande omkring 50 % av de totala inkomsterna. Statsbidragen utgör emellertid också en betydande post, om man ser till hela den kommunala ekonomin, där dessa 1965 ut-

Tabell 11: 6. Landstingens utgifter efter realekonomiska grunder (milj. kr.)

Utgiftslag	Belopp i absoluta tal			i procent			proc. förändr.		Index 1965 (1955 = 100)
	1955	1960	1965	1955	1960	1965	1955/60	1960/65	
Löner och pensioner	440	750	1 605	47,7	47,6	47,3	70,5	113,9	365
Underhåll av fastigh. och anläggn.	16	20	30	1,7	1,3	0,9	25,0	50,0	188
Förbrukn.mat. och råvaror	109	172	352	11,8	10,9	10,4	57,8	104,7	323
Anskaffn. och underhåll av inv.	42	69	162	4,6	4,4	4,8	64,3	134,8	386
Fastighetsansk. och nyanläggn.	127	238	490	13,8	15,1	14,4	87,4	105,9	386
Räntor och lånekostnader	4	6	28	0,4	0,4	0,8	50,0	366,7	700
Övriga	184	320	729	20,0	20,3	21,4	74,0	127,8	396
S:a utgifter	922	1 575	3 396	100,0	100,0	100,0	70,8	115,6	368
därav kostnader	776	1 302	2 783	84,2	82,7	82,0	67,8	113,7	359
kap.utgifter	146	273	612	15,8	17,3	18,0	87,0	124,2	419

gjorde drygt en femtedel av totalinkomsterna. Under tioårsperioden har statsbidragen dessutom ökat kraftigt framförallt under perioden 1955—1960 sammanhängande med den skatteersättning, som utgick i samband med ortsavdragsreformerna. Skatteintäkterna har ökat mest under den senare hälften av tioårsperioden.

Vid en uppdelning av inkomsterna på intäkter och kapitalinkomster visar kapitalinkomsterna den genomgående snabbaste tillväxten under såväl perioden 1955—1960 som 1960—1965. Dessa består framför allt av investeringsbidrag.

Totalt ökade inkomsterna med inte mindre än 179 % under perioden 1955—1965. Denna ökning skedde i accelererande takt. Mellan 1955 och 1960 var ökningen således 55,4 % medan den för åren 1960—1965 var 79,3 %.

En särredovisning av landstingens finanser ger vissa av de typiska dragen av den landstingskommunala ekonomins villkor.

Skatteintäkterna är naturligtvis den största inkomstkomponenten och spelar en betydligt större roll i den landstingskommunala ekonomin än för primärkommunerna. Ökningstakten har också varit ojämförligt mycket större speciellt under perioden 1960—1965. Statsbidragen utgör även här den näst största inkomstkällan, men har väsentligt mindre betydelse för landstingen än för primärkommunerna. På tredje plats bland landstingens inkomster kommer avgifter och ersättningar, medan inkomst av rörelse, till skillnad från övriga kommuner, spelar en mycket blygsam roll. Statsbidragen ökade mest åren 1955—1960 medan skatteintäkterna ökade kraftigast 1960—1965. Tillsammans svarar skatter och statsbidrag för betydligt mer än 80 % av de landstingskommunala inkomsterna.

Vid en uppdelning av landstingens inkomster på intäkter och kapitalinkomster, visar kapitalinkomsterna den genomgående snabbaste tillväxten under såväl 1955—1960 som 1960—1965. Kapitalinkomsterna består framför allt av investeringsbidrag.

Totalt ökade landstingens inkomster med 222 procent under perioden. Denna ökning var alltså kraftigare än för övriga kommuner. Under 1955—1960 var ökningen 51,3 % och 1960—1965 112,9 %.

Landstingens utgifter kan i stort rangordnas på samma sätt som för övriga kommuner. Löner och pensioner belastar den landstingskommunala budgeten betydligt hårdare än primärkommunernas budget. Lönekomponenten stiger dessutom i snabbare takt än vad som är fallet för övriga kommuner.

Det kan påpekas att räntor och lånekostnader är mindre betydande i den landstingskommunala budgeten, där de understiger 1 % av totalkostnaderna, än i övriga kommuner. Ökningen har emellertid varit betydligt kraftigare under 1960—1965 för landstingen än för hela kommunala sektorn: 366,7 resp. 126,3 %.

Vid en uppdelning av landstingens utgifter på kostnader och kapitalutgifter visar sig kapitalutgifterna genomgående ha stigit snabbare än kostnaderna. Både kostnader och kapitalutgifter har ökat hastigare än vad som gäller för primärkommunerna, med undantag av utvecklingen på kapitalutgiftssidan 1960—1965.

Totalt har utgifterna stigit betydligt snabbare på landstingssidan än för övriga kommuner. Således har landstingens utgifter ökat med 268 procent under hela perioden medan motsvarande siffra för samtliga kommuner är 192. Ökningstakten har också skett i accelererande takt med 70,8 % resp. 115,6 % under de två femårsperioderna.

Inom den kommunala ekonomin har den landstingskommunala verksamheten under senare år kommit att få större betydelse. Landstingens andel av verksamheten mätt efter totalutgifterna har under 1955—1965 vuxit från 13,1 till 16,5 %. På utgiftssidan har de förskjutningar som inträtt i relationerna mellan landsting och övriga kommuner varit mest märkbara ifråga om posterna löner och pensioner. Landstingens andel har här stigit från 17,5 till 23,5 % under perioden 1955—1965. På inkomstsidan är den höga grad av skattefinansiering, som gäller för landstingen, speciellt markant. Landstingens andel av de totala skatteintäkterna uppgick 1965 till 24,5 %. Speciellt kraftig var ökningen av landstingsandelen under perioden 1960—1965 då denna ökade från 20 till 24,5 procent. I fråga om statsbidragen ökade landstingsandelen däremot obetydligt. 1960 uppbar således landstingen 11,2 procent av samtliga statsbidrag, som utgick till kommunerna, medan motsvarande andel 1965 var 12,2 procent.

Den stora automatiska kostnadsökningen på lönesidan och i övrigt på driftssidan tillsammans med de relativt obetydliga statsbidragen har lett till att den landstingskommunala utdebiteringen har stigit betydligt kraftigare än den primärkommunala. Till detta kommer den stora utbyggnad av sjuk-

Tabell 11: 7. Medelutdebitering 1957—1967.

År	Borgerlig kommun		Landsting*		Samtliga kommuner (inkl. landsting och församling)	
	kronor	index	kronor	index	kronor	index
1957	9: 38	100	3: 55	100	12: 60	100
1958	10: 23	109	3: 82	108	13: 68	109
1959	10: 61	113	4: 10	115	14: 20	113
1960	10: 85	116	4: 38	122	14: 63	116
1961	11: 00	117	4: 64	131	15: 00	119
1962	11: 09	118	4: 85	137	15: 24	121
1963	11: 09	118	5: 04	142	15 :46	123
1964	11: 69	125	5: 63	159	16: 50	131
1965	12: 18	130	5: 95	168	17: 25	137
1966	12: 85	137	6: 43	181	18: 29	145
1967	12: 94	138	6: 78	191	18:7 0	148

* I den landstingskommunala medelutdebiteringen innefattas ej landstingsfria städer.

vården, som landstingen för närvarande står mitt uppe i. Detta gäller framför allt åldringsvården och i framtiden mentalsjukvården. Denna utveckling talar för att den landstingskommunala verksamheten sannolikt kommer att utvecklas i en takt, som medför att den landstingskommunala utdebiteringen i framtiden utgör en ännu större andel av den totala kommunala utdebiteringen.

Medelutdebiteringen har för såväl landstingen som primärkommunerna ökat kraftigt trots den markanta skatteunderlagstillväxt, som har ägt rum under den senaste tioårsperioden. Den ökande skattekraften har inte vägt upp de ökade utgiftsbehoven. Medelutdebiteringen ökade således under perioden 1957—1967 med 48 procent. En jämförelse mellan utdebiteringen för borgerliga primärkommuner och landsting ger vid handen att det landstingskommunala utdebiteringsbehovet varit betydligt starkare. Under perioden 1957—1962 var ökningen av utdebiteringen 18 % för primär- och 37 % för landstingskommunerna och för perioden 1962—1967 17 resp. 40 % (se tabell 11: 7).

Trots att såväl statsbidragen till kommunerna som skatteunderlaget ökat kraftigt kan alltså konstateras att kommunerna måst företa betydande utdebiteringshöjningar. Det kan i detta sammanhang vara av intresse att med utgångspunkt från utvecklingen av intäkter minus skatter och kostnader under åren 1960—1965 företa en enkel lineär framskrivning av utdebiteringsbehovet fram till 1970 och 1975 (se tabell 11: 8). Vid framskrivningen har hänsyn tagits till 1961 års ortsavdragsreform med dess reducering av skatteunderlaget samt den eftersläpning som sker beträffande kommunernas i anspråktagande av skatteintäkterna. Såväl utgifter som inkomster har beräknats efter realekonomiska grunder.

Den skillnad som framkommer mellan framskrivna utgifter och inkomster anger utdebiteringsbehovet. Denna differens har därefter ställts i relation till skatteunderlaget, också lineärt framskriven, varvid utdebiteringssatserna framräknats. Det bör understrykas att beräkningen är mekanisk och endast avser att ge en bild av en möjlig utveckling.

Den kommunala utdebiteringen kommer, utifrån de antaganden som gjorts ovan, att öka kraftigt under perioden. Den landstingskommunala andelen av det totala skatteuttaget kommer att öka. I fråga om landstingen

Tabell 11: 8. Lineär framskrivning av utdebiteringsbehovet 1970 och 1975

	1965	1970	1975
Den totala kommunala utdebiteringssatsen..	17: 25	21: 53	26: 83
Den landstingskommunala utdebiteringssatsen	5: 95	8: 08	10: 54

gäller att dessa i och med övertagandet av mentalsjukvården, till vilken faktor inte tagits hänsyn, möjligen kommer att svara för en än större höjning av utdebiteringen än den ovan beräknade. Hälso- och sjukvården kommer enligt långtidsutredningens beräkningar (SOU 1967: 1) att under perioden 1965—1970 genom verksamhetens expansion få en kraftigare ökning på såväl drift- som kapitalsidan, än någon annan samhällssektor.

Bland de åtgärder som vidtagits med avsikt att förbättra betingelserna för den kommunala verksamheten kan nämnas tillskapandet av större kommunenheter samt stöd från statsmakternas sida i form av direkta statsbidrag och skatteutjämningsbidrag.

Genom skatteunderlagsgraderade bidrag har man sökt åstadkomma utjämning kommunerna emellan. Denna typ av statsbidragsgivning begränsar emellertid skatteutjämningseffekten till det skattetryck som föranleds av den speciella statsunderstödda verksamheten. För de aktiviteter som faller utanför den på detta sätt statsunderstödda verksamheten kan stora variationer i kommunernas skattetryck förekomma. Efter beslut år 1965 har emellertid ett allmänt skatteutjämnande bidragssystem börjat tillämpas i enlighet med 1958 års skatteutjämningskommittés förslag (SOU 1964: 19). Under 1966 överfördes genom detta ca 1 050 miljoner kronor till kommunerna.

Med det nya systemet åsyftar man i princip att komma till rätta med de olikheter i utdebiteringshänseende som orsakas dels av skillnader i skattekraft, dels av skillnader i kostnadshänseende, vilka beror på den geografiska belägenheten, befolkningsstruktur, bebyggelsetäthet etc. Vid sidan av den skatteutjämnande effekten har den skattetekniska aspekten tillmätts stor betydelse för olika statsbidragsreformer. Omfattningen av det kommunala skatteuttaget är i hög grad beroende av statsmakternas beslut om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun och den därmed sammanhängande kostnadsfördelningen. Statsbidrag har därför allmänt ansetts böra täcka en så stor del av de kommunala utgifterna att kommunalskatten i regel inte behöver överstiga en rimlig utdebitering. Ett tredje motiv för statsbidrag har varit grundat på önskvärdheten att stimulera kommunerna till aktivitet på olika områden.

En allmän strävan mot förenkling av statsbidragsgivningen genom att sammanföra olika bidrag till gemensamma bidrag har varit märkbar under senare år. 1957 rationaliserades således statsbidragsgivningen genom att 27 driftsbidrag ersattes med endast två.

I diskussionerna kring den kommunala ekonomin har man allt mer börjat uppmärksamma den stora olägenhet som bristen på kommunal långtidsplanering utgör.

Även om ett flertal större kommuner, företrädesvis städer, sedan flera år tillbaka bedriver en ekonomisk långtidsplanering saknar många kommuner ännu en sådan.

Förutom att detta givetvis är en svaghet i den enskilda kommunens planering försvårar frånvaron av underlag i dessa avseenden även statsmakternas bedömningar av kommunernas kommande investerings- och driftskostnader och deras inpassande i det finanspolitiska systemet. Detta har ansetts otillfredsställande inte minst med hänsyn till kommunernas betydande roll i den totala samhällsekonomin. I anledning härav och i perspektivet av att kommunalskatten ökat starkt har man från statsmakternas sida bedömt det motiverat att mera aktivt arbeta för en utvidgad och förbättrad långsiktsplanering i kommunerna.

Under 1968 har således från finansdepartementet till vissa kommuner utsänts en försöksenkät, vari kommunerna uppmanats redovisa sina planerade investeringsutgifter och beräknade driftskostnader samt beräknade inkomster och upplåningsbehov under en femårsperiod. Från departementet underströks därvid att den igångsatta verksamheten i första hand syftade till att förbättra kommunernas egen planering. Stor betydelse skulle emellertid denna finansiella planering även komma att ha i samband med den regionala utvecklingsplanering som avses bli resultatet av länsplan 67.

Den ovan gjorda redovisningen av den kommunala ekonomin pekar på en kraftig ökning av den kommunala utdebiteringen. 1958 års skatteutjämningskommittés förslag resulterade i införandet av ett allmänt skatteutjämnande bidrag för såväl primärkommuner som landsting. Några ståndpunktstaganden i frågan om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna innebar emellertid inte detta förslag. I samband med genomgången av olika utgiftsfaktorer kom emellertid kommittén in på frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun inom framförallt undervisningen samt hälso- och sjukvården.

Med anledning av den föreslagna ändrade bidragsgivningen till landstingskommunerna underströk kommittén angelägenheten av att i samband med prövningen av kommitténs förslag, speciellt förhållandena inom landstingskommunernas förvaltningsområde borde underkastas en prövning från allmänna skattepolitiska utgångspunkter.

Kommittén framhöll att det växande skattetrycket aktualiserade flera frågeställningar av central betydelse för den kommunala självstyrelsen. Beskattningsrätten utgjorde grundvalen för den kommunala självstyrelsen. Genom de uppgifter som staten hade överlåtit åt kommunerna att handha i specialreglerad förvaltning hade emellertid utrymmet för den kommunala handlingsfriheten beskurits. En avgörande fråga i detta sammanhang var uppfattningen om den högsta utdebiteringsgränsen. I olika sammanhang hade från statligt och annat håll talats om att utdebiteringen ej borde överskrida en »rimlig» höjd. Det allt högre skattetrycket, vari den kostnadskrävande landstingskommunala verksamheten spelade en allt större roll, måste uppenbart förr eller senare leda fram till ett mer preciserat ställningstagande från statens sida angående kostnadsfördelningen.

Från landstingshåll framhölls i samband med remissbehandlingen av skatteutjämningsförslaget, att en översyn borde ske av fördelningen av kostnaderna mellan staten och landstingen. Svenska kommunförbundet ansåg också i detta sammanhang, att frågan om de ekonomiska relationerna mellan stat och kommun borde bedömas från vidare aspekter än som gällt i direktiven för skatteutjämningskommittén: »Ansvaret för beskattningsreglernas och statsbidragsbestämmelsernas utformning åvilar statsmakterna, som även har ett betydande inflytande på omfattningen av den kommunala verksamheten. Det måste därför enligt kommunförbundets mening åvila statsmakterna att vidta sådana åtgärder att det i den enskilda kommunen råder balans mellan utgifter och inkomster vid en som rimlig ansedd utdebitering.»

Den kommunala expansionen har varit betydande under senare år. Detta har medfört en ökning av utdebiteringsbehovet trots de automatiska inkomstökningar som följt med det stegrade skatteunderlaget. Denna utveckling kan förväntas fortsätta. Ett utmärkande drag i utvecklingen är, som nämnts tidigare, den snabba ökningen av landstingets nettokostnader. Hälso- och sjukvårdens expansion har skett i snabbare tempo än vad som gällt övriga samhällsektorer. Med tanke på de stora åtaganden på mentalsjukvårdens område som landstingen under kommande år skall uppfylla samt den allmänt mycket starka utvecklingstakten på landstingsområdet måste man räkna med att den landstingskommunala skatten kommer att ta en allt större del av den totala kommunalskatten i anspråk, samtidigt som denna också ökar kraftigt. Denna ökning kommer att ske automatiskt med den nuvarande fördelningen av uppgifter och kostnader mellan stat och kommun. Skulle kommunerna åläggas flera uppgifter innebär detta givetvis en ytterligare ansträngning för den kommunala sektorns ekonomi.

Med hänsyn till sjukvårdens dominerande ställning i landstingets verksamhet är det också naturligt att den hittillsvarande debatten kring landstingens finansiella problem centrerat kring sjukvårdskostnadernas kraftiga höjning under senare år och därav föranledda utdebiteringshöjningar.

Farhågor för den landstingskommunala ekonomin artikulerades bl. a. i samband med Svenska landstingsförbundets kongress 1967. I motion till kongressen påpekades således att man försökt komma till rätta med kostnadsutvecklingen inom sjukvården genom införande av driftskostnadsbokföring vid sjukhusen samt genom olika rationaliserings- och organisationsutredningar. Någon samlad förutsättningslös och principiell översyn av sjukvårdens kostnader hade emellertid ej skett, även om kostnadsproblemen uppmärksammats i den sjukvårdspolitiska debatten. I motionen pekades även på att kostnaderna skulle komma att öka än mer inom sjukvården med hänsyn till dels den medicinska utvecklingen dels befolkningsutvecklingen med en kraftigt ökad andel åldringar.

De ökande sjukvårdskostnaderna kunde enligt motionen leda till att

landstingens ekonomiska förmåga att påtaga sig andra större uppgifter skulle bli starkt begränsade genom att skatteinkomsterna redan i hög grad var intecknade genom sjukvårdskostnadernas ökning. Dessutom påpekas att den under det senaste decenniet skedda fördubblingen av den landstingskommunala utdebiteringen väsentligt minskat möjligheterna till ytterligare skatteinkomster.

I motionen hemställdes att en parlamentarisk utredning måtte tillsättas för att företa en förutsättningslös utredning angående sjukvårdens framtida finansiering, varvid speciellt borde uppmärksammas olika »finansieringsnivåer» såsom statlig och landstingskommunal skattefinansiering samt försäkrings- och andra avgifter.

I sitt yttrande över motionen underströk Svenska landstingsförbundets styrelse att det nuvarande finansieringssystemet för hälso- och sjukvården icke var resultatet av en samlad översyn och avvägning av alternativa finansieringsformer. Dessutom framhöll styrelsen att penningvärdeförsämringen i förening med en fastlåsning av bidrag och avgifter till nominella nivåer medfört att vad som från början utgjort en viss avvägning mellan olika finansieringsvägar kommit att framstå som tillskott av relativt underordnad betydelse i ett i övrigt på uttagen landstingsskatt baserat finansiringssystem. Dessutom pekade styrelsen på att nuvarande taxe- och avgiftssättning var utformad så att det ökade trycket på den slutna sjukvården i stället för att styra över sjukvårdskonsumtionen mot mera öppna vårdformer.

I likhet med motionen förordade styrelsen att förbundet skulle hemställa hos Kungl. Maj:t om tillsättandet av en utredning för prövning av sjukvårdens framtida finansiering. Detta blev även kongressens beslut. Kongressens beslut effektuerades genom skrivelse i mars 1968 till Kungl. Maj:t.

I skrivelsen framhöll landstingsförbundet bl. a. att det vid olika tillfällen framförts förslag att landstingen skulle vidga sin verksamhet inom yrkesutbildningen och annan gymnasial utbildning. Dessutom hade i samhällsdebatten föreslagits att landstingen borde ansvara för den regionala samhällsplaneringen. I skrivelsen anfördes slutligen: »Om man vid en framtida bedömning skulle finna det ändamålsenligt att landstingen ålägges andra uppgifter än de f. n. har måste man samtidigt skapa ett finansiellt utrymme för landstingen att åtaga sig sådana uppgifter. Även dessa skäl talar för att grunderna för finansieringen av den tunga posten i landstingens budget nämligen hälso- och sjukvården, blir föremål för överväganden.»

KAPITEL 12

Samhällsplaneringens organisation och villkor

A. Sektorsplanering och nivåplanering

Under senare år har behovet av planering utgjort ett väsentligt moment i överväganden rörande samhällsförvaltningens organisation i olika avseenden. Det kan t. ex. erinras om skolväsendets, social- och medicinalväsendets och naturvårdens organisation, där behovet av samordning, avvägning och långsiktig planering intog en dominerande ställning i bedömningarna. Vidare kan noteras kommunindelningsreformen, som, vilket påpekats i kap. 7, i stor utsträckning motiverades av kraven på en kraftfull, översiktlig planering. Nyligen har länsförvaltningsutredningen och länsindelningsutredningen framlagt förslag till betydande administrativa reformer, som i allt väsentligt motiveras av behovet av en stark och aktiv samhällsplanering på länsnivå.

De ovannämnda utredningarna m. fl. har alla utförligt behandlat de förhållanden, som i det nutida samhället framtvingat en utvidgad offentlig planering. De bakomliggande orsakerna, som sammanhänger med den tekniska och ekonomiska utvecklingen och som gör att investeringarna blir allt större och får allt mer genomgripande betydelse, är således redan tidigare belysta. Det bör för övrigt erinras om att motsvarande tendenser gör sig gällande inom det enskilda näringslivet, där fusioner och andra strukturella reformer har motiverats av alltmer uttalade planeringsbehov. Det finns heller inte någon anledning för länsdemokratiutredningen att mera ingående eller i detalj behandla den regionala och lokala planeringsorganisationen, eftersom en utförlig sådan redogörelse nyligen publicerats i länsförvaltningsutredningens betänkande (SOU 1967: 21, bil. 2). Det är emellertid för länsdemokratiutredningens ställningstagande rörande kompetensfördelningen mellan statliga och kommunala organ av intresse att schematiskt analysera framför allt den regionala samhällsplaneringens villkor ur något andra aspekter än de ovan nämnda utredningarna gjort.

Genom samhällets organisation och arten av vårt ekonomiska system kommer samhällsplaneringens verkan med nödvändighet att vara begränsad. Detta gäller i hög grad den regionala planeringen. Icke desto mindre påverkar statliga och kommunala myndigheter samhällsutbyggnaden i be-

tydande omfattning. Den styrning, som avser utvecklingen i en kommun eller i ett län kan med viss förenkling delas upp i två typer med olika beslutsstruktur, nämligen sektorsplanering och nivåplanering.

Sektorsplanering är den planering, som bedrivs inom ett särskilt område av samhällsbyggandet, av organ vilka specialiserat sig på dessa frågor. Sektorsplaneringen är vertikalt organiserad i ett hierarkiskt system med klart definierad kompetensfördelning, i allmänhet efter uppgifternas art och i administrativa områden. Som exempel på sektorsplanering kan nämnas bostadspolitiken med bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnden och förmedlingsorganen i kommunerna som enheter i beslutsprocessen.

Huvuddelen av den statliga planeringen är organiserad på liknande sätt i avgränsade sektorer.

Det karakteristiska för sektorsplaneringen är den obrutna kedjan av organ med kompetens inom ett särskilt område men i huvudsak utan inflytande på andra områden. Med hänsyn till denna organisation i avgränsade sektorer är det növändigt att på olika administrativa nivåer söka koordinera de olika sektorerna i ett gemensamt samhällsbyggande.

Den nivåplanering som förekommer har därför som främsta uppgift att samordna planeringen i de olika sektorerna och väga utbytet av olika insatser mot de totala tillgängliga resurserna. Koordineringen avser då såväl lokalisering och rumslig samordning, som samordning i tiden och efter funktionella samt ekonomiska aspekter. Centralt sker denna samordning framför allt på departementsplanet och i statsverkspropositionen, men även andra former förekommer som framgått av redogörelsen i kap. 2. I kommunerna finns flera samordningsinstrument, framför allt långtidsbudgeten, generalplanen och de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. På länsplanet saknas för närvarande formella samordningsinstrument, eftersom länsförvaltningen, liksom annan statlig förvaltning, är uppbyggd i sektorer. Länsstyrelsen skall emellertid enligt sin instruktion också följa verksamheten i de andra länsorganen. Planeringsråden kan så småningom väntas få samordnande funktioner. På initiativ av inrikesdepartementets lokaliseringsenhet har under 1967 inletts arbeten i alla län, som syftar till en länsplanering efter enhetliga riktlinjer.

Såväl i olika sektorer som på olika nivåer utvecklas uppfattningar om optimal fördelning av resurserna. I de olika sektorerna kommer värderingarna huvudsakligen att präglas av den egna sektorns behov och resurser och kommer ofta att vara oförenliga med målsättningarna inom andra sektorer. Konkret uttryckt kan organen inom bostadssektorn komma att företräda en annan uppfattning om de totala resursernas fördelning än organen inom arbetsmarknadssektorn eller trafiksektorn. Sammanjämkningen på skilda nivåer, som i Sverige sker genom politiska avgöranden, har därför karaktär av kompromisser mellan olika sektorer i enlighet med någon föreställning om optimal utveckling. Målsättningarna

på olika nivåer står i sin tur i konflikt med varandra genom att summan av ambitionerna är större än de totala resurserna.

I sammanhanget kan erinras om vad länsförvaltningsutredningen i detta avseende anfört, nämligen att

»varje fackorgan har sitt mål för verksamheten, vilket bestämts genom beslut av statsmakterna och kommit till uttryck på olika sätt: genom instruktioner och materiella författningsbestämmelser, genom uttalanden i samband med anslag o. s. v. Det förekommer ofta, att mål och riktlinjer för organets verksamhet därutöver närmare preciseras genom direktiv och anvisningar från det centrala verk varunder organet lyder. I det avseende, som här är på tal skiljer sig väl i princip inte länsstyrelsen i sin verksamhet från specialorganen utom såtillvida, att länsstyrelsen lyder direkt under Kungl. Maj:t och inte annat än undantagsvis är underkastad något centralt verks rätt att utfärda direktiv i enskilda ärenden. — — —

Fackorganen är nästan undantagslöst anknutna till ett centralt verk. I förhållande till sidoordnade länsorgan intar de i regel en formellt självständig ställning. Det är därför i och för sig naturligt, om vart och ett av dem i sitt handlande främst vägledes av sitt speciella mål och utifrån sina facksynpunkter hävdar en egen bestämd uppfattning om vad som bör göras för att målet för organets speciella verksamhet skall nås och utvecklingen inom länet i det särskilda avseendet bäst gagnas.»

Denna konflikt mellan målsättningarna på olika nivåer och mellan olika sektorer sammanhänger med samhällsförvaltningens grundläggande organisation i två olika optimeringssystem, där olika organ på skilda nivåer och i olika sektorer har till uppgift att tillgodose behoven endast inom sitt eget avsnitt av samhällsbyggandet.

Inom samhällsplaneringen har balansen mellan planeringen på central, regional och kommunal nivå under senare tid förskjutits till förmån för en till stora delar icke-officiell planering på länsnivå. Denna utveckling sammanhänger dels med den större betydelse som länsplanet över huvud taget har fått inom samhällsbyggandet under efterkrigstiden, men delvis också med en av samhällsutvecklingen framtvingad samordning på länsplanet, som — fastän i många stycken relativt ineffektiv — tenderar att ge de olika statliga sektorerna på länsnivå en gemensam uppfattning om den regionala utvecklingen.

På riksnivå vägs de totala resurserna mot de totala behoven och därefter sker en allokering till olika sektorer och län. På riksplanet, liksom i kommunerna, kan resurserna ökas genom t. ex. ökat skatteuttag eller en ökad lånefinansiering. På primärkommunal nivå, liksom inom landstingen, är processen likartad bortsett från att en viss del av resurserna i förväg är bestämda genom statliga beslut. Inom den statliga länsförvaltningen finns däremot inte denna möjlighet.

B. Den primärkommunala kompetensen inom samhällsplaneringen

Planeringsorganisationens successiva utbyggnad har gjort det naturligt att primärkommunerna, som i stor utsträckning burit ansvaret för verkställigheten i samhällsbyggandet, också kommit att bära det grundläggande planeringsansvaret. Primärkommunerna, som i första hand haft anledning att se till samhällsbyggandets effektivitet, optimala lokalisering och dimensionering, liksom dess utformning med hänsyn till sociala behov och miljöfunktioner, har aktivt arbetat för en bättre samordning och planering av samhällsbyggandet. Delvis har detta självfallet underlättats av att de olika aspekterna på det lokala samhällets utbyggnad på ett naturligt sätt har kunnat samordnas i den kommunala budgetprocessen och i det politiska arbetet.

Det kommunala ansvaret för den egna kommunens utbyggnad framgår dels av de generella reglerna i kommunallagarna, dels av andra författningar, i vilka kommunerna ålägges eller bemyndigas att handha ett visst verksamhetsområde.

Det ligger inte inom ramen för denna framställning att redovisa den författningsmässiga bakgrunden till primärkommunernas engagemang i samhällsbyggandet. Mera allmänt kan emellertid konstateras att ansvaret för samhällets fysiska gestaltning och dess sociala utrustning i första hand åvilar kommunen. Initiativen måste åtminstone teoretiskt nästan alltid komma från kommunen. De viktigaste författningarna i detta sammanhang är byggnadslagen och byggnadsstadgan, som ger kommunen befogenhet att reglera markanvändningen och lokaliseringen inom kommunen, det är vidare författningarna ang. kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (19/7 1947 m. fl.), skollagen, som ålägger kommunen ansvaret för den grundläggande undervisningen och olika författningar inom det sociala området, t. ex. barnavårdslagen, socialhjälpslagen, o. s. v. I vissa fall är kommunen också väghållare enligt lagen om allmänna vägar.

Kommunernas kompetens med avseende på samhällsutbyggnaden omfattar alltså bebyggelseplanering och markanvändning, inklusive tomtindelning och olika andra verkställighetsaspekter, bostadsplanering och bostadsförsörjning, planeringen av allmän service och, med avseende på lokalisering och dimensionering, även enskild service samt för städer och andra större orter, också vägplaneringen.

Det åligger kommunen att sörja för en ändamålsenlig planering av bebyggelse och markanvändning inom kommunen. Genom det kommunala planmonopolet kan kommunen reglera både markens användning och de enskilda anläggningarnas dimensionering och lokalisering. Detta sker med stöd av byggnadslagen och byggnadsstadgan och som instrument används huvudsakligen stads- eller byggnadsplaner.

Fastän stadsplaner och motsvarande inte är planering i vanlig mening,

utan snarare bör betraktas som juridiska dokument avsedda att reglera bebyggelseinitiativ till det för kommunen godtagbara, spelar de en så stor roll som instrument i den kommunala planeringsprocessen, att det finns anledning att i korthet redogöra för deras tillblivelse, innehåll och funktion.

Stadsplan eller byggnadsplan är enligt byggnadslagen en nödvändig förutsättning för tätbebyggelse. Initiativet till upprättandet av stadsplan kommer i allmänhet från kommunen, även om det finns vissa andra formella möjligheter. Beslutsprocessen inom kommunen saknar intresse i detta sammanhang. Såväl drätselkammare/kommunalnämnd som byggnadsnämnd och fastighetsnämnd medverkar när planarbetet inleds.

Enligt byggnadsstadgan § 14 föreligger ett formellt tvång för planförfattaren, stadsarkitekt eller konsult, att samråda med berörda länsorgan och andra myndigheter vid planens utarbetande. Detta innebär i allmännet att i första hand länsarkitekten underrättas och får ge sina synpunkter på förslaget och, på något senare stadium, övriga berörda länsorgan.

Byggnadsnämnden har det formella ansvaret för planarbetet och utställer planförslaget i lagstadgad ordning, sedan det färdigställts. När fullmäktige har antagit förslaget inlämnas det för fastställelse. Oftast är länsstyrelsen fastställelsemyndighet, men om stadsplanen är särskilt omfattande eller eljest är av större allmän betydelse, är Kungl. Maj:t fastställelsemyndighet. I sådana fall är länsstyrelsen remissorgan. Länsstyrelsen remitterar under alla omständigheter i sin tur planförslaget till andra länsorgan.

Stadsplanen består i allmänhet av en karta och tillhörande bestämmelser om markens användning. Bestämmelserna kan t. ex. förbjuda bebyggelse av en del av ett kvarter, de kan ange högsta hushöjd, byggnadernas läge, källardjup o.s.v. Stadsplaneinstitutets syfte var ursprungligen att reglera markanvändningen i bebyggd areal och gatumark, men det har skett en förskjutning mot en mera total reglering av bebyggelsens utformning sedd i relation till stadens eller ortens funktionella utveckling. Det är alltså fullt möjligt för kommunen att med hjälp av stadsplaneinstitutet reglera bebyggelsens utformning även ur social synpunkt eller med hänsyn till behovet av olika allmänna och enskilda serviceanläggningar. Planens bestämmelser skall emellertid enligt byggnadsstadgan inte vara mer detaljerade än som är nödvändigt för att uppnå syftet med planen. Ofta inskränks stadsplanen därför till att schematiskt ange exploateringstal, högsta tillåtna byggnadshöjd och byggnadernas och markområdets funktion, medan antalet lägenheter, byggnadssätt, o.s. v. inte specificeras i planen utan regleras med andra medel.

Som tidigare nämnts, finns det i byggnadsstadgan en bestämmelse som säger, att planförfattaren obligatoriskt skall samråda med länsarkitekten och andra myndigheter, som kan ha ett väsentligt intresse i stadsplanen. Detta innebär att stadsplanearbetet normalt sker i intimt samarbete med åtminstone länsarkitekten, vägdirektören, länsingenjören och andra läns-

myndigheter, som har ett direkt intresse i bebyggelsens utformning och de tekniska lösningarna av t. ex. vägar och gator, avlopp och reningsverk. Om i stadsplanen skall ingå sociala serviceanläggningar av något slag såsom skolor, ålderdomshem, barndaghem o. s. v. kommer även andra länsorgan att bli inkopplade på ett tidigt stadium. Länsskolnämnden kommer t. ex. då att undersöka inte bara den föreslagna skolans läge i stadsplanen i förhållande till annan bebyggelse, utan också det berättigade med en skola över huvud taget. På motsvarande sätt arbetar de myndigheter, som beviljar statliga bidrag till t. ex. lekskolor och fritidsanläggningar.

Med hänsyn till att flertalet av de länsorgan, som är berörda av planen, har medverkat vid planens utarbetande, innesluter den i regel när den inlämnas till länsstyrelsen också länsorganens synpunkter på utbyggnaden.

Stadsplanen utgör som framgått en syntes av ett stort antal överväganden av social, estetisk, ekonomisk etc. natur. En förutsättning för att stadsplanen skall kunna användas att reglera utbyggnaden i kommunen är därför också att den allmänna målsättningen är utarbetad så att stadsplanen på ett meningsfullt sätt kan ställas i relation till kommunens helhetsutveckling. Dessa allmänna riktlinjer för utbyggnaden i en kommun finns normalt samlade i olika former av översiktsplaner.

I huvudsak ansluter sig den kommunala översiktsplaneringen till tre olika system, nämligen drätselplaneringen, bebyggelse- och markanvändningsplaneringen, samt bostadsplaneringen. I stora kommuner förekommer dessutom formella planer för utbyggnaden av t. ex. åldringsvård och barnavård. Samtliga planer kan sägas bli sammanfattade i den kommunala ekonomiska långtidsplaneringen, som i sig innesluter en ekonomisk dimension (balans mellan inkomster och utgifter, tillgångar och skulder), en tidsdimension (fördelning av investeringar och utbyggnader i tiden) och en rumsdimension (investeringarnas lokalisering och rumsliga samordning).

Vart och ett av dessa översiktliga planeringsinstrument tar hänsyn dels till önskad eller behövlig utbyggnad, dels till möjlig utbyggnad och utgör en syntes av dessa. Delvis baseras planerna på prognoser, där föreställningar om befolkningsändringar, ekonomisk och social utveckling, markens tillgänglighet o. s. v. spelar en stor roll. I övervägandena ingår också föreställningar om den statliga inställningen till utvecklingen, t. ex. förväntningar om statliga investeringar i vägnätet eller tilldelningen av lånemedel.

Den kommunala utbyggnaden sammanfattas med avseende på sina ekonomiska aspekter i långtidsbudgeten. Långtidsbudget förekommer inte i formaliserad version i alla kommuner, utan ersätts ofta av en mindre väl utarbetad föreställning om den ekonomiska aktiviteten på längre sikt. Oberoende av dess form ingår i långtidsbudgeten en målsättning om önskvärd utbyggnad med avseende på olika sektorer i kommunens verksamhet. Bland de överväganden som har gjorts angående möjligheterna att realisera utbyggnaden, ligger självfallet också överväganden angående de stats-

bidrag, som kan väntas. Vidare finns det planer på skattefinansiering, lånefinansiering och avgiftsfinansiering i olika former och proportioner. Ofta anses en lånefinansiering vara en förutsättning för att utbyggnaden skall kunna komma till stånd.

I likhet med de andra översiktliga planinstrumenten på kommunal nivå har den översiktliga bebyggelseplaneringen — generalplan eller motsvarande — två olika funktioner. För det första tjänar den till att ge stadga åt den interna kommunala planeringen och utgör riktlinjer för närmare detaljplanering eller faktisk utbyggnad i kommunen. Men de kommunala översiktsplanerna har också betydelse genom att de ger tillfälle till informationsutbyte och samordning mellan statliga och kommunala myndigheter och det enskilda näringslivet. Denna viktiga funktion hos översiktsplaneringen framgår klart av rutinen i generalplanearbetet.

Enligt byggnadslagen kan generalplan fastställas av Kungl. Maj:t. Fastän detta sällan blir fallet torde proceduren dessförinnan i stort sett alltid överensstämma med byggnadslagens och byggnadsstadgans intentioner. För det första åligger det då planförfattaren att samråda med de myndigheter och andra som är berörda i väsentlig utsträckning. Detta innebär i realiteten att planen under utarbetandet kommer att präglas av kompromisser mellan statliga och kommunala intentioner och uppfattningar. Det samråd som har skett skall finnas redovisat i planförslaget, så att fastställelsemyndigheten eller andra klart kan se vilka hänsyn, som tagits under planeringsbetet. När förslag till generalplan skall utställas skall dessutom vissa berörda myndigheter obligatoriskt underrättas.

När generalplanen är utarbetad, men innan den slutligt behandlats av kommunen, får olika statliga organ, både centrala och regionala, möjlighet att yttra sig över planens innehåll och blir samtidigt själva underrättade om kommunens avsikter. Eftersom man kan utläsa inte bara grunddragen av bebyggelsens framtida organisation och lokalisering ur generalplanen, utan också kommunens ambitioner vad gäller utbyggnadens totala omfattning och utbyggnadstakten, kommer de statliga instansernas granskning i viss utsträckning att fokuseras kring frågan om den planerade utbyggnaden är rimlig och korresponderande statliga insatser möjliga.

Det andra översiktliga planinstitutet i byggnadslagen, regionplanen, tillförsäkrar staten ett formellt mera betydande inflytande över planeringsarbetet. I regionplanefullmäktige tillsätter Kungl. Maj:t ordförande och bestämmer också vilket område planeringen skall omfatta och vilka planeringsmoment som skall behandlas. Planen skall obligatoriskt fastställas av Kungl. Maj:t. Betydande statsbidrag utgår till planarbetet. Regionplanering enligt byggnadslagen har emellertid — trots ett obestridligt behov av interkommunal samordning av markanvändningsplaneringen — inte kommit till utförande annat än i ett fåtal fall. Delvis torde detta sammanhänga med de metoder, som använts, men i stor utsträckning också med den politiskt

komplicerade organisation, som blir nödvändig. Det fåtal regionplaner, som hittills fastställts, torde inte ha fått den avgörande betydelse för samhällsutvecklingen, som lagstiftarna förutsatt.

Kommunernas bostadspolitiska planer läggs fram i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Bostadsbyggnadsprogrammen upprättas obligatoriskt av alla kommuner med kontinuerligt bostadsbyggande och består av en del som behandlar det möjliga byggandet och en del som behandlar behövligt byggande. I behovsdelen redovisas dels den utbyggnad som är önskvärd för att möta väntad inflyttning, dels det bostadsbyggande, som är en följd av kommunens bostadssociala målsättning. Bostadsbyggnadsprogrammen, som alltså är väl underbyggda både vad gäller möjligheten att bygga och vad gäller behovet av bostäder, behandlas av kommunens styrelse och överlämnas till länsbostadsnämnden och bostadsstyrelsen.

Eftersom 90—95 % av allt bostadsbyggande sker med statliga lån är realiserandet av kommunernas bostadsbyggnadsplaner i det närmaste helt beroende av statliga myndigheters ställningstaganden. I detta sammanhang spelar naturligtvis den totalram, som tilldelats bostadsbyggandet i statsverkspropositionen en stor roll, men också fördelningen av lånemedel mellan länen och mellan olika kommuner i samma län. Med den decentralisering av bostadspolitikens handläggning som skett under efterkrigstiden, kommer beslutet i vilken utsträckning en enskild kommuns planerade bostadsbyggande kan realiseras att fattas av länsbostadsnämnden. Länsbostadsnämnden avgör också vilken del av kommunens utbyggnadsplaner, t. ex. med avseende på lägenhetsstorlekar eller huskategori, som kan förverkligas.

C. Statligt inflytande på samhällsplaneringen

Av redogörelsen ovan har framgått hur primärkommunernas ansvar för planeringen har vuxit fram som en funktion av kommunernas ansvar och intresse för det lokala samhällets utformning och samhällsbyggandets effektivitet. Detta har emellertid inte uteslutit att även staten, delvis av traditionella, delvis av andra skäl, också har förbehållit sig ett betydande inflytande över samhällsplaneringen.

Det statliga inflytandet har ursprungligen formats som en uppsikt över utbyggnadsprocesserna, ofta motiverad av olika rättssäkerhetsaspekter eller av förhållandet att staten genom statsbidrag eller på andra sätt haft ett betydande intresse av samhällsbyggandets ekonomiska konsekvenser. Utvecklingen har emellertid av olika skäl gått dithän att statliga organ ingriper alltmer direkt i det kommunala samhällsbyggandet.

Den statliga uppsikten utövas på i princip fyra olika sätt, nämligen genom besvärsprövning, fastställelseprövning av vissa kommunala beslut, den statliga rätten att utfärda tillämpningsföreskrifter och slutligen genom en viss allmän tillsyn, vars art varierar med olika områden. I denna senare

form kan också inkluderas sådana former av statlig påverkan på kommunerna, som har opinionsbildande karaktär.

Med avseende på samhällsbyggandet är dessa former av statligt inflytande av betydelse särskilt när det gäller stads- och byggnadsplaner, där länsstyrelsen är fastställelsemyndighet och vid upprättande av planförslag över huvud taget, eftersom obligatoriskt samråd skall ske med länsorganen samt genom prövning av dispenser och i frågor om byggnadsförbud i anslutning till sådana planer.

Länsstyrelsens uppsikt över den allmänna hälsovården, vattenvården och utsläppet av avloppsvatten och tillsynen över socialvården som delvis har relevans för kommunernas utbyggnad, begränsar på samma sätt den kommunala handlingsfriheten. Den statliga uppsikten över skolväsendet har delvis liknande karaktär.

Statliga lån och bidrag har stor betydelse i den kommunala samhällsutbyggnaden. Därvid finns i allmänhet också vissa krav på utbyggnadens standard och/eller dimensionering, som en förutsättning för att statsbidraget skall utgå. Av särskild betydelse i detta sammanhang är de statliga lånen och bidragen till bostadsproduktionen. Som en förutsättning för att lån skall beviljas krävs, att det finns ett varaktigt behov av bostäder och att husen i fråga om utrustning och utformning uppfyller vissa minimikrav till skäliga kostnader. Vidare prövas också om markpriset är rimligt.

Tilldelningen av bostadslånemedel till en primärkommun kommer ofta, i synnerhet i de mera expansiva delarna av landet, att betyda mycket för kommunens ekonomi, befolkningsutveckling och även för dess möjlighet att fortleva som egen kommun. Beslut i tilldelningsfrågor fattas av länsbostadsnämnden och beslutsprocessen i denna har därför stort intresse för diskussioner rörande samhällsplaneringens organisation.

Motsvarande förhållanden gäller t. ex. för barna- och ungdomsvården och i någon mån även skolväsendet, där såväl underlaget på längre sikt som den allmänna effektiviteten är avgörande för om statsbidrag kan utgå. Standard- och effektivitetskraven är kanske mindre accentuerade inom andra sektorer där statsbidrag utgår, t. ex. fritidsanläggningar, idrottsplatser, men är även här betydelsefulla för primärkommunens initiativ.

Vissa städer och stadsliknande samhällen är själva väghållare. Till byggnadsprojekt i sådana kommuner utgår statsbidrag. Vilka projekt som skall få statsbidrag bestämmes av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen efter länsstyrelsens hörande. Statsbidraget utgår efter en fördelningsplan, som uppgöres och fastställes centralt, men där såväl länsstyrelsen som berörda kommuner medverkar.

Ytterligare ett ekonomiskt inflytande bör i detta sammanhang påpekas, nämligen att statligt godkännande är nödvändigt för kommunal skuldsättning över en viss nivå och att stora delar av kommunernas lånebehov berörs av statliga kreditrestriktioner.

De statliga investeringarna har nästan alltid betydelsefulla följder för planeringen i enskilda kommuner. Utvecklingen i en kommun kan radikalt ändras genom de statliga investeringarna och de statliga arbetsplatsernas lokalisering. Denna egenskap utnyttjas självfallet också ofta för att understödja den ekonomiska eller befolkningsmässiga utvecklingen i enskilda kommuner eller regioner, men i huvudsak har kommunerna inte något direkt inflytande på de statliga avgörandena inom detta område.

Speciella förhållanden gäller för trafikledsutbyggnaden, som också har särskilt stor betydelse för den primärkommunala planeringen. En kommuns utveckling är ju i stor utsträckning beroende av dess läge i förhållande till huvudvägarna och av kvaliteten på de vägar som leder till och från kommunen i fråga.

Vägutbyggnaden handläggs med avseende på kommuner, där kronan är väghållare, av vägförvaltningen, vägnämnd och länsvägnämnd samt länsstyrelsen. Förslagen till flerårsplaner för de allmänna vägarna, som är det mest betydelsefulla momentet, inlämnas till vägverkets centrala organisation av länsstyrelsen. Det tekniskt-ekonomiska förberedelsearbetet har emellertid gjorts på vägförvaltningen.

Samordningen mellan statliga och kommunala intressen i fråga om vägbyggen sker, som tidigare nämnts, i stor utsträckning via kommunernas stadsplane- och generalplanearbeten. Det bör emellertid anmärkas att även andra kontakter har betydelse i detta sammanhang. Kommunerna utser t. ex. representanter i vägnämnderna, som i sin tur utser ledamöter i länsvägnämnden.

Den organisation, som byggts upp för att handlägga de frågor inom vilka de statliga och kommunala planeringsintressena sammanfaller, är självfallet utomordentligt komplicerad. I kapitel 2 i detta betänkande har lämnats en summarisk redogörelse för den centrala organisationens nuvarande utformning och för vissa utvecklingstendenser. Det finns därför ingen anledning att återkomma till detta. Huvuddelen av det statliga inflytandet utövas emellertid över länsplanet, och det finns därför särskild anledning att behandla organisationen och beslutsprocesserna vad gäller samhällsplaneringen inom den statliga länsförvaltningen. I länsförvaltningsutredningens betänkande (SOU 1967: 20, särskilt bil. 2) har lämnats en utförlig redogörelse för den formella organisationen och arbetsfördelningen inom länsförvaltningen, varför dessa aspekter här endast berörs summariskt.

Sett ur primärkommunens synvinkel kan stat och länsnivå betraktas som sammanfallande i det absolut övervägande flertalet av ärenden. Att kommunernas planering så starkt har knutits samman med länsförvaltningen sammanhänger, som tidigare nämnts, med den decentralisering av statsförvaltningen, som genomförts efter andra världskriget. De viktigaste momenten i denna är 1947 och 1959 års byggnadslagstiftning, som lagt huvudansvaret för uppsikten över bebyggelseplaneringen på länsstyrelsen. Det är

vidare inrättandet av länsbostadsnämnden och det gradvisa överflyttandet av alla låneärenden till denna instans samt bildandet av länsskolnämnder och decentraliseringen till dessa av flertalet skolfrågor. Slutligen bör också nämnas flerårsplanerna för vägbyggandet, som också de har tenderat att överflytta inflytandet från de centrala instanserna till länsplanet.

Länsstyrelsen samordnar enligt sin instruktion länsorganens uppsikt över bebyggelseplaneringen och markanvändningen. Uppsikten sker dels i bokstavlig mening genom inspektioner, dels genom det samråd som enligt § 14 i byggnadsstadgan planförfattaren är skyldig att ha med berörda myndigheter, bland vilka de statliga länsorganen är självklara. Detta ger länsorganen goda möjligheter att påverka planeringen redan innan planförslaget har fått en konkret form.

När det gäller stadsplaner är länsstyrelsen i allmänhet också fastställande myndighet och inhämtar i den egenskapen yttrande från de andra länsorganen. Länsstyrelsens fastställelseprövning blir därför såväl en granskning av planförslagets rättsliga egenskaper, som en granskning av att den tekniska lösningen är den bästa möjliga.

Länsorganens befattning med generalplaner är i huvudsak likartad fastän länsstyrelsen inte är fastställelsemyndighet. När det gäller generalplaner kommer emellertid såväl kommunen som länsorganens uppfattning om rimlig utbyggnad i kommunen att i större utsträckning dominera planeringsarbetet och yttrandena. I generalplanen ingår i allmänhet en befolkningsprognos, som åtminstone vad det gäller de mera industrialiserade och tätbefolkade regionerna av landet, också innehåller ett betydande mått av kommunal viljeyttring. Länsorganen å sin sida har egna uppfattningar om utvecklingen, som ofta inte överensstämmer ens i huvudsak med generalplanens, men som i likhet med kommunens uppfattning ofta också är en syntes av prognos och föreställning om önskvärd utveckling. Länsorganens och kommunens uppfattning om rimlig utbyggnad kommer därför ofta att i betydande utsträckning skilja sig åt.

Vid planens genomförande medverkar länsstyrelsen i olika omfattning när det gäller tomtindelning och markförvärv m. m., liksom länsstyrelsen meddelar byggnadsförbud i anslutning till planarbetet och dispenser från fastställd stadsplan.

Sedan huvuddelen av bostadslåneärendena decentraliserats till länsnivån, är det framför allt länsbostadsnämnderna som handlägger de ärenden, som har betydelse för kommunernas bostadsbyggande. Dessa är i huvudsak av två slag, nämligen dels fördelningen av låneramar till kommunerna, dels samråd vid och beviljandet av lån till enskilda byggnadsprojekt.

Fördelningen av låneramar sker dels genom en preliminär fördelning, dels genom fördelning av olika tilläggskvoter. I princip innebär fördelningen, att varje kommun får en byggnadskvot uttryckt i antal lägenheter att igång-

sättas under året. Om det senare under året visar sig, att en kommun inte kan utnyttja sin tilldelning återtas den överskjutande delen. Fördelningen av låneramarna skall ske dels med hänsyn till kommunernas möjligheter att bygga, dels med hänsyn till behovet av bostäder i resp. kommuner.

I anslutning till lånebeviljandet skall länsbostadsnämnden verka för en planmässig förbättring av bostadsförsörjningen i länet. Vid prövningen av om bostadslån kan utgå, bedöms därför behovet av den föreslagna lägenhets- och hustypen liksom produktionskostnaden och markpriset. Länsbostadsnämnden kan avslå lånebegäran med utgångspunkt från vilken som helst av dessa aspekter.

Självfallet har även här bedömningen av behovet en stor betydelse. Kommunens och länsbostadsnämndens uppfattning både om behovet, sådant det kan beräknas med utgångspunkt från befolkningsprognoser o. s. v. och om en rimlig bostadssocial målsättning, kan vara högst olika, beroende på olika utgångspunkter och värderingar.

Med utgångspunkt från sina mycket allmänt formulerade instruktioner påverkar länsbostadsnämnden mycket starkt den bostadssociala målsättningen och den faktiska byggnationen i enskilda kommuner. Regelmässigt sker underhandskontakter mellan länsbostadsnämnden och kommunen rörande varje större byggnadsobjekt, varvid etapper, markpris, lägenhetsfördelning, hustyp och byggnadskostnader diskuteras. Länsbostadsnämndens förhandsbesked tillmäts därvid stor betydelse och påverkar mycket starkt de ansökningar om lån, som så småningom insänds till nämnden.

När det gäller länsorganens inflytande över kommunernas serviceplanering är framför allt skolfrågorna betydelsefulla.

Enligt instruktionen åligger det länsskolnämnden att i samråd med övriga samhällsplanerande myndigheter sörja för en ändamålsenlig planering av skolväsendet. En framställning från en kommun om att inrätta en skola inom det obligatoriska skolväsendet inlämnas till länsskolnämnden. Länsskolnämnden prövar behovet av anläggningen och fastställer upptagningsområdets utsträckning. Kungl. Maj:t beviljar statsbidrag till skolbyggnaden efter att ha hört länsskolnämnden.

Eftersom de totala statsanslagen under senare år regelmässigt har varit mindre än de tillstyrkta skolanläggningarna motiverar, upprättar länsskolnämnden också en turordning efter angelägenhetsgrad. Motsvarande planering upprättas på länsskolnämnderna med avseende på andra delar av skolväsendet, fastän Kungl. Maj:t i allmänhet då bedömer såväl tillstånd att inrätta skolan som fastställer statsbidragets storlek.

Andra delar av kommunernas serviceplanering är endast i indirekt mån beroende av länsorganen. I allmänhet är centrala organ, särskilt socialstyrelsen, beviljande myndigheter för statsbidrag medan länsmyndigheterna regelmässigt får yttra sig. Länsstyrelsen har däremot skyldighet att över-

vaka socialvården i kommunerna och tillse att den uppfyller vissa minimikrav.

Trafikledsplaneringen och vägutbyggnaden är som tidigare nämnts en kommunal angelägenhet endast i sådana städer och samhällen, som själva är väghållare. Icke desto mindre spelar vägfrågorna en avgörande roll för samhällsplaneringen i övriga kommuner, både därigenom att kommunens utveckling påverkas därav och därigenom att stads- och generalplanernas innehåll är beroende av trafikfrågornas lösning.

Flerårsplanerna inlämnas av länsstyrelsen för fastställelse, men det faktiska arbetet har utförts på vägförvaltningen. Innan vägförvaltningens förslag framläggs för länsstyrelsen skall länsvägnämnden ha yttrat sig om förslaget. Om vägverkets centrala organisation inte har några erinringar mot länsstyrelsens förslag fastställer den planen, i annat fall hänskjuts avgörandet till Kungl. Maj:t.

I utarbetandet av flerårsplanerna har trafikekonomiska beräkningar självfallet stor betydelse. Dessa baseras i sin tur på trafik- och befolkningsprognoser, kommunernas utbyggnadsplaner och länsorganens uppfattning om i vilken utsträckning och i vilken takt kommunernas utbyggnad kommer att realiseras m. m. Även icke-trafikekonomiska överväganden kan komma att påverka flerårsplanernas innehåll. Det har t. ex. förekommit att en vägutbyggnad motiverats som ett sätt att reaktivera en länsdel med vikande befolkningsunderlag. Omvänt kan det förekomma, om anslagen är knappa, att man hellre investerar i en expansiv region än i en tillbakagående, fastän de olika projekten kan vara trafikekonomiskt likvärdiga.

Men länsorganen påverkar den kommunala utbyggnaden och planeringen även på många andra sätt. I länsstyrelsens prövning av stadsplaneförslag och granskningen av generalplaner kan olika synpunkter få betydelse. Självfallet gäller detta sådana aspekter som betr. brandsäkerhets- och vafrågor, naturvård, fornminnes- och kulturvård, jordbruksfrågor m. m., men också andra bedömningar kan inverka. Tomtindelningsfrågor kan under vissa omständigheter starkt påverka kommunernas planering. Vidare har arbetsmarknadspolitiska överväganden på länsplanet avsevärd inverkan t. ex. genom att påverka fördelningen av länsbostadsnämndens låneramar, lokaliseringen av statliga företag, beredskapsarbeten m. m. Denna redogörelse har därför inte uttömmande behandlat länsorganens inflytande på den kommunala planeringen.

Det torde emellertid ha framgått att länsorganens bedömningar i stor utsträckning baseras på olika behovsuppskattningar. Dessa utgår från en föreställning om länets utveckling ur befolkningsmässig och ekonomisk synpunkt. Underlaget för dessa föreställningar har tillkommit på olika sätt. De prognoser som utarbetas av länsplanerarna spelar en stor roll i många län. Ofta har emellertid prognoser utarbetats också av de olika länsorganen var för sig eller några organ tillsammans. Särskilt brukar då länsarbets-

nämnden med kunskap om näringslivets utveckling samt länsbostadsnämnden spela en huvudroll. Sådana prognoser är sällan offentliga eller ställda under diskussion. I andra fall har prognoser, utarbetade utanför länsorganen, betydelse. Detta gäller framför allt de näringslivsundersökningar och prognoser som har utförts av arbetsmarknadsstyrelsen.

Den stora betydelse som prognoserna har för bedömningarna på länsplan men även centralt och det inflytande de därigenom får på den regionala samhällsutvecklingen, har med all sannolikhet varit en starkt bidragande orsak till att landstingen och olika interkommunala organ i flera län starkt engagerat sig i sådan utredningsverksamhet. De mest kända av dessa organ är, förutom storstadsregionernas utredningskontor, Skånes Regionplaneinstitut, som är gemensamt för Malmö stad samt Malmöhus och Kristianstads län samt Regionplanekontoret i Örebro län. Landstingen har emellertid finansierat också andra mera tillfälliga länsutredningar, t. ex. i Västernorrlands län.

Bortsett från den samordning, som det åligger länsstyrelsen att företa i vissa frågor, saknas, som tidigare nämnts, egentlig formell nivåplanering på länsplan. Detta förhållande är uppenbarligen en brist och som framhållits ovan har länsstyrelserna ålagts att efter enhetlig mall utarbeta en provisorisk länsplan, efter vilken statliga och andra aktiviteter kan samordnas. I detta arbete förutsätts planeringsråden spela en aktiv roll.

Det har framgått av framställningen i kapitel 2 i detta betänkande att den centrala planeringen samordnas i olika former av »koncernplanering» och att den kommunala utbyggnadens olika moment kan sammanställas i en syntes genom den kommunala budgetprocessen. Det finns emellertid f. n. knappast motsvarande möjligheter inom länsförvaltningen. Samhällsutvecklingen har i stigande utsträckning framtvingat ett behov av en sådan samordning. De organisatoriska förutsättningarna härför har emellertid i stor utsträckning saknats. I detta sammanhang påpekade länsförvaltningsutredningen: »För oss har det stått klart att länsförvaltningens nuvarande organisation är behäftad med allvarliga brister. Framför allt gäller detta den översiktliga samhällsplaneringen.»

Den framtida samhällsutvecklingen kommer att ställa allt starkare krav på denna regionala planeringsorganisation. Länsförvaltningsutredningen anförde:

»Av allt att döma befinner vi oss blott i början av en genomgripande omdaning av samhället, som kommer att ställa stora krav på en förutseende planering och rationell samverkan mellan alla dem som medverkar i samhällsbyggandet. Att härvid stora värden står på spel är uppenbart.

Vi har sålunda blivit övertygade om att djupgående och snara ändringar erfordras inom den statliga länsförvaltningen. Vad som förekommit tidigare har emellertid otvetydigt givit vid handen att man inte främst bör försöka vinna det uppställda målet genom att sammanslå de självständiga länsorganen med länsstyrelsen. Man måste försöka angripa problemen från delvis ändrade utgångspunkter.»

D. Länsförvaltningsutredningens förslag ang. regional samhällsplanering

De ovan beskrivna förhållandena och tendenserna samt framför allt angelägenheten av intensifierad regional samordning av samhällsbyggandet föranledde länsförvaltningsutredningen att föreslå en koncentration till länsstyrelsen av det statliga inflytandet över samhällsbyggandet i länet. För förslagets närmare detaljer har redogjorts i kapitel 6. Det kan i korthet erinras om att förslaget innebär att de skilda expertfunktionerna, såsom länsarkitekt, länsplanerare, länsingenjör m. fl., organisatoriskt sammanföres i en planeringsavdelning inom länsstyrelsen samt att länsstyrelsen övertar beslutanderätten från de fristående länsorganen i sådana frågor, som har väsentlig betydelse för den översiktliga samhällsplaneringen.

Efter att ha konstaterat att länsförvaltningens verksamhet i allt större utsträckning fått sin tyngdpunkt på planerande funktioner, framhöll länsförvaltningsutredningen att »de statliga länsorganen är, med undantag för länsstyrelsen, utpräglade fackorgan. Vare sig de är allmänt administrativa myndigheter med egen beslutanderätt, som exempelvis flertalet länsnämnder, eller expertorgan med uppgift att utöva tillsyn och att med sin sakkunskap biträda myndigheter, kommuner och enskilda, är de specialiserade var på sitt förvaltningsområde. De ingår där som ett led i en till visst fack begränsad förvaltningsorganisation med central, regional och vanligen även lokal instans.»

Länsförvaltningsutredningen framhåller att det i specialiseringen stundom kan föreligga risk för bristande samordning av beslut och åtgärder mellan olika myndigheter. På alla nivåer inom förvaltningen erfordras i större eller mindre utsträckning samverkan mellan myndigheter och samordning av mål och medel för deras verksamhet. Handlingslinjerna på gemensamma arbetsfält bör såvitt möjligt bringas att redan från början överensstämma och eventuellt uppkomna konfliktsituationer lösas. Länsförvaltningsutredningen konstaterade vidare, att samhällsbyggandet blir en alltmera komplicerad procedur där det blir allt viktigare att i planeringen iaktta det rumsliga och tidsmässiga sammanhanget mellan beslut och åtgärder inom skilda fackområden och beakta verkningarna av det ena samhällsorganets åtgöranden för verksamheten inom ett annat förvaltningsområde.

Många skäl talar enligt länsförvaltningsutredningen för att samhällsplaneringen måste få tyngdpunkten i länen.

»Inom länen har, som tidigare antytts, ett flertal statliga myndigheter, landstingen och andra organ uppgifter på samhällsplaneringens område. Bättre möjligheter föreligger där än på centralt håll att skapa överblick över ett större geografiskt område utan att likväl förlora den mera omedelbara kännedomen om de lokala förhållandena, att verka för samordning och samverkan över kommungränserna och att även i övrigt upprätthålla nära förbindelser med kommunerna. Förutsättningar föreligger också att — utöver vad som redan finns — på länsplanet åstadkomma ett medborgerligt engagemang i planeringsuppgifter och förvaltning.»

För att det skall bli möjligt att skapa en stark regional planering är det enligt länsförvaltningsutredningen nödvändigt att de däremot svarande befogenheterna koncentreras till ett organ. På detta organ bör ankomma att tillse att grundläggande material finns tillgängligt beträffande befolkningsförhållanden, näringsliv, samhälleliga serviceanordningar m. m. och att översiktlig inventering och planering för länet i olika avseenden kommer till stånd. Det bör ankomma på samma organ att leda och samordna den översiktliga samhällsplaneringen i länet. För att organet skall kunna fullgöra dessa uppgifter måste det självfallet inom den nuvarande statliga sektorn äga de härför nödvändiga beslutsbefogenheterna.

Länsförvaltningsutredningen har vidare konstaterat: »Skall man bibehålla en statlig länsförvaltning i länen av ungefär nuvarande omfattning, har det, såsom redan antytts, stått klart för oss att något annat organ än länsstyrelsen inte kan ifrågakomma för de tilltänkta uppgifterna inom samhällsplaneringen. Vi avser då en länsstyrelse i vilken medborgarrepresentanter fattar beslut och bär ansvar för dessa och i vilka finnes en väl kvalificerad ämbetsmannastab.»

För att detta skall bli möjligt har länsförvaltningsutredningen ansett att alla till statlig länsmyndighets ämbetsbefattning hörande samhällsplaneringsfrågor av översiktlig natur eller eljest av särskild vikt borde överföras till länsstyrelsen.

De fristående länsmyndigheterna med huvudsakligen uppgifter inom samhällsplaneringen kommer enligt förslaget att överföras till en särskild planeringsavdelning vid länsstyrelsen medan länsorgan med huvudsakligen andra uppgifter överför sina beslutsbefogenheter i sådana ärenden till länsstyrelsen.

Länsförvaltningsutredningen har ansett att med den av utredningen förordade arbetsfördelningen länsstyrelsen skulle få ett väl avgränsat arbetsområde där tyngdpunkten skulle ligga på samordningen av den statliga samhällsplaneringen med därtill hörande beredningss- och beslutsfunktioner. Om ett sådant förslag genomfördes skulle frågan om de särskilda länsorganen organisatoriskt borde förenas med länsstyrelsen bli långt mindre brännande än förut.

E. Intensifierad planering

Mot den ovan tecknade bakgrunden men i synnerhet mot bakgrunden av de resonemang, som under lång tid förts på skilda nivåer om kompetensfördelningen mellan staten och kommunerna kan det vara av intresse att här återge synpunkter på en samordnad, regional utvecklingsplanering, vilka framlagts inom inrikesdepartementets lokaliseringsenhet i en diskussionspromemoria hösten 1966 (stencil 17.11.66). (Det bör observeras, att med kommuner avses här nedan enbart primärkommuner.)

Det betonades i promemorian, att den regionala utvecklingsplaneringen inte är något nytt planinstrument. Det är snarare en strävan till en organiserad, fortlöpande planeringsaktivitet, ett system för att integrera olika befintliga former av planering och för att föra den långsiktiga planeringen och beslutsprocessen i samhällsbyggandet närmare varandra. Systemet skulle innebära ökade inslag av regionala moment i bedömningar, prognoser, planer och beslut på riksplanet. Men det skulle samtidigt innebära moment av bättre utnyttjande av lokal och regional planering.

De samordningsproblem som efter hand skulle kunna lösas genom en mera systematisk organisation av planeringsverksamheten är av olika slag. I första hand gäller det samordningen i tid och rum av planeringen inom olika sektorer inom den offentliga verksamheten, så att en harmonisk utveckling kan åstadkommas. Vidare krävs underlag och organisation för att fälla väl avvägda avgöranden vid uppkommande konfliktsituationer, t. ex. beträffande disposition av mark och andra resurser. Dessutom gäller det att nå fram till ett system som förenar denna sektorssamordning med en avvägning mellan lokala och regionala resursanspråk. Kommunblockens planering måste samordnas inom länen, länens inom riket.

Behovet av samordning i ovan nämnda avseenden är allmänt erkänt. Likväl har olika försök att åstadkomma densamma inte lett till några effektiva lösningar. Ett mera systematiskt grepp över de regionala planeringsfrågorna bör successivt kunna ge till resultat en effektivare och mera samlad samhällsplanering till fördel för alla berörda parter.

En integrerad regional utvecklingsplanering förutsätter inte några nya medel för den regionala fördelningen av samhällets resurser, utan utgör ett samlat organisatoriskt grepp över inom olika sektorer tillämpade fördelningsmetoder. Diskussionen om sättet för planeringen kan disponeras med hänsyn till de tre nivåerna inom planeringen: kommunerna (kommunblocken), länen/landstingen, de centrala statsorganen.

De diskussioner, som ägt rum beträffande en regional utvecklingsplanering har aktualiserat frågan om relationerna mellan statlig planering, centralt och i länen, samt landstingskommunernas respektive kommunernas planering. Det finns därför anledning — heter det vidare i promemorian — att understryka att det nu aktualiserade systemet inte har till ändamål att ändra kompetensfördelningen mellan stat och kommun. Som inrikesministern framhöll då utvecklingsplaneringen presenterades som ett debattinlägg vid stadsförbundets kongress år 1966, råder det från statsmakternas sida ingen tvekan om de kommunala organens rätt och skyldighet att svara för framtidsplaneringen inom kommunerna och inom kommunblocken, som efter hand övergår till att bli våra nya kommuner. I den mån man från kommunernas sida av andra skäl anser att tendenser föreligger till förskjutningar i kompetensfördelningen bör detta tas upp och bli föremål för åtgärder. Diskussionen om formerna för samordning av statlig och kommunal

planering bör kunna föras från utgångspunkten av en oförändrad eller i varje fall icke till kommunernas nackdel ändrad fördelning av arbetsuppgifterna. Redan den decentralisering, som ägt rum till länen, har inneburit ökade möjligheter för de kommunala intressena att bli beaktade. Det planeringssystem, som nu presenteras av lokaliseringsenheten, sätter den kommunala planeringen i centrum och leder till att denna får ökad betydelse för samhällsutvecklingen. Inte minst för kommunerna måste det vidare vara en fördel med ett planeringssystem som gör det möjligt att som underlag för en mera realistisk planering bättre än nu få besked om ramarna för den offentliga investeringsverksamheten.

Den kommunblockindelning som genomförts, och den kommunsammanslagning som pågår, utgör en organisatorisk förutsättning för en effektiv planering på det primärkommunala planet.

En svaghet i den kommunala planeringen är den i regel bristfälliga anknytningen mellan den fysiska planeringen och den ekonomiska planeringen. Detta gäller även i de fall den fysiska planeringen bygger på realistiska antaganden om befolknings- och näringsutvecklingen, något som dock inte alltid är fallet.

Det är nämligen ofta osäkert om de ekonomiska resurser, som kommunen förfogar över, möjliggör ett förverkligande av den fysiska planeringen, medan den ännu har någon aktualitet. I många kommuner har man sökt avhjälpa denna svaghet genom att kommunens styrelse i allt högre grad direkt leder även den fysiska planeringen.

Ytterligare en svaghet i det nuvarande systemet framhålles i promemorian vara att den kommunala långtidsbudgeteringen — ekonomiska långtidsplaneringen — ännu är svagt utvecklad på många håll. Detta anses i vissa fall berott på att kommunerna varit för små för att kunna skapa de behövliga planeringsresurserna. I det fallet kan kommunblocksreformen väntas innebära en förbättring i framtiden.

En brist i det nuvarande systemet sett ur kommunernas synvinkel är, att statens medverkan i huvudsak sker sektorsvis. Tilldelningen av resurser i form av kvoter, statsbidrag, byggnadstillstånd etc. sker inte alltid på grundval av en samlad bedömning. Exploateringen kan därigenom bli ryckig och oharmonisk.

De svagheter i det nuvarande planeringssystemet på kommunal nivå som påtalats kan inte avhjälpas inom ramen för enbart fysisk eller ekonomisk planering utan endast genom ett mer integrerat planeringsförfarande.

En första utgångspunkt i all planering måste bli befolknings- och näringslivsutvecklingen. De kommunala prognoserna på detta område kan ofta bli orealistiska. Om de på dessa prognoser grundade behovsberäkningarna inte skall leda till felaktiga investeringar i mark och anläggningar, krävs en avstämning av befolkningsprognoserna så att de blir något så när i överensstämmelse med den regionala politik, som man vill följa. För att

underlätta avstämningen bör om möjligt enhetliga prognosmetoder, som ger jämförbarhet mellan olika kommuner, användas. Givetvis måste därvid olika prognosalternativ prövas.

På grundval av dessa prognoser, som när systemet fungerat en tid är avstämda till rimlig nivå, utarbetas därefter behovsprognoser för bostadsbyggandet och andra sektorer inom den kommunala förvaltningen. Dessa behovsberäkningar bör sedan läggas till grund för följande typer av planering:

a) markpolitiskt program, för t. ex. 15 à 20 års behov
b) översiktlig fysisk planering
c) allmänna investeringsprogram (inkl. bostadsbyggnadsprogram för t. ex. de närmaste fem åren)
d) kommunal långtidsbudgetering med ett tidsperspektiv av t. ex. 5 år.

Mellan det markpolitiska programmet och den översiktliga fysiska planeringen föreligger givetvis ett starkt inbördes beroende. En samlad överblick över kommunens markbehov behövs såväl för kommunens egen fysiska och ekonomiska planering som för prioritering när det gäller kapitaltillförseln.

Behovsberäkningarna utbyggs för en femårsperiod till allmänna investeringsprogram för bostäder och olika typer av kommunala anläggningar. För att det skall bli möjligt att i ett senare stadium i planeringen på läns- och/eller riksnivå fördela resurserna så att en välsynkroniserad exploatering kan komma till stånd, är det nödvändigt att olika investeringsobjekt särredovisas i dessa program och det inbördes beroendet klarläggs.

En klar gränsdragning mellan olika typer av investeringar kan givetvis bli svår att göra. Investeringsprogram av detta slag skulle ge underlag för en mera samlad och väl övervägd fördelning av utbyggnadsresurser än vad som för närvarande är möjligt.

Det är troligt att ökad realism skulle erhållas i denna investeringsplanering om kommunerna samtidigt beräknade och redovisade följderna för kommunens ekonomi. Det skulle därvid vara att föredra, att en kommunal långtidsbudgetering anslöts till dessa investeringsprogram.

Kommunala planer av nämnda slag kan — framhåller lokaliseringsenheten — utgöra viktiga byggstenar i en integrerad samhällsplanering på länsnivå. Länsplaneringen skall enligt riksdagens lokaliseringsbeslut utgöra dels en samordning av kommunblockens planering, dels en samordning av fackplaneringen inom olika sektorer. Länsplanet kan därigenom bli den nivå där den huvudsakliga avvägningen och anpassningen mellan statlig och kommunal planering äger rum.

Ett fortlöpande, ömsesidigt samarbete måste alltså äga rum mellan kommunplaneringen och länsplaneringen. Från länsorganisationen kan ställas statistiskt material, prognoser m. m. till kommunernas förfogande som underlag för blockplaneringen. Sedan blocken upprättat preliminära planer

bör dessa vägas samman på länsplanet så att de svarar mot rimliga andelar av länets förväntade befolkning, investeringsresurser o. s. v. Länsplaneringen skulle därigenom i stor utsträckning bestå i avvägningar mellan regioner och kommunblock. Avvägningar — heter det vidare i lokaliseringsenhetens promemoria — som bör ske under ständig dialog med kommunerna.

Det andra huvudmomentet i länsplaneringen, samordningen av fackplaneringen inom olika sektorer (bostäder, kommunikationer, skolor, service, fritidsbebyggelse, naturvård o. s. v.), är en förutsättning för att den ovan nämnda sammanvägningen av kommunplaneringen skall kunna komma till stånd. Samordningen av sektorsplaneringen bör enligt den åberopade promemorian ske under länsstyrelsens/planeringsrådets ledning. I arbetet bör dock hela länsförvaltningen delta. All fackplanering kan då utgå från gemensamt statistiskt material, gemensamma prognoser och regionala värderingar. Verksamheten inom olika sektorer bör samplaneras i tid och rum. I de fall då konflikter föreligger mellan sektorerna i fråga om användning av mark eller andra resurser bör länsstyrelsen/planeringsrådet söka träffa ett avgörande. Det är just för sådana ställningstaganden, påpekas det vidare, som planeringsrådet knutits till länsstyrelsen. Därmed kommer företrädare för landstingskommuner, kommuner och näringsliv att deltaga i arbetet.

Planeringsrådets funktion är visserligen endast rådgivande, men dess betydelse som ett viktigt planeringsorgan har särskilt betonats vid riksdagsbehandlingen av lokaliseringspropositionen. Bankoutskottet (1964: 48) förutsatte sålunda i likhet med departementschefen att planeringsrådets uppfattning skall tillmätas särskild vikt.

I anledning av motioner vid 1966 års riksdag har bankoutskottet uttalat som sin mening (1966: 9), att riksdagsbeslutet om lokaliseringspolitiken jämte de föreskrifter rörande planeringsråden som Kungl. Maj:t utfärdat ger planeringsrådet goda möjligheter att på ett avgörande sätt påverka planeringen och genomförandet av lokaliseringspolitiska åtgärder inom länet. Relationerna mellan den regionala planeringen på riksplanet och planeringen på länsnivå kan enligt promemorian sägas utgöra en parallell till relationerna mellan län och kommunblock som behandlats i det föregående. Planeringen på riksplanet skall, under ömsesidigt utbyte av data, prognoser och planer, åstadkomma en avvägning mellan länens ambitioner samt söka lösningar på de konflikter som uppstår. I vissa fall är länen för små och olämpligt utformade för att utgöra lämpliga planeringsenheter, en nackdel som inom en inte alltför avlägsen framtid avses kunna åtminstone delvis undanröjas genom en ny länsindelning. I en del fall kan länens planeringsintentioner bryta sig emot varandra. I dessa fall och då det gäller att ange ramarna för länens utveckling bör en centralt utformad regional politik ange planeringens huvuddrag. Det på nu antytt sätt uppbyggda hierarkiska systemet av planer skulle, menas det från lokaliserings-

enhetens sida, på ett funktionellt sätt resultera i de ställningstaganden, som man eftersträvar även i en rent fysisk riksplanering.

En utveckling i linje med den som skisserats i den ovan refererade promemorian är, som framhållits, delvis redan inledd genom att länsstyrelserna ålagts att utarbeta provisoriska länsplaner, efter vilken de statliga investeringarna kan lokaliseras och de statliga lånen och bidragen till samhällsbyggandet fördelas. Motsvarande planer utarbetas i de flesta län när det gäller naturvården och markanvändningen för fritidsändamål.

G. Samhällsplaneringens villkor och huvudmän

Länsförvaltningsutredningen har inte varit omedveten om att den föreslagna länsstyrelsen, dess dominerande roll över en aktiverad och koncentrerad statlig, regional samhällsplanering skulle kunna få effekt på kompetensfördelningen mellan kommuner och den statliga länsförvaltningen. Länsförvaltningsutredningen framhöll emellertid att dess förslag inte är »avsedda att begränsa primärkommunernas ansvar och uppgifter inom samhällsplaneringen. Tvärtom är våra förslag i hög grad avsedda att komma primärkommunerna tillgodo och bör ge förutsättningar för ett intensifierat samråd med och stöd åt kommunerna.»

Vid flera tillfällen under senare år har de två mot varandra stående tendenserna, en aktiverad regional, statlig planering och ett ökat medvetande om den primärkommunala planeringens betydelse, aktualiserat huvudmannaskapet för den regionala samhällsplaneringen.

Främst står frågan om huruvida landstingskommunala, eventuellt interkommunala, eller statliga länsorgan skall svara för den regionala planeringen av fördelningen av resurser och styrningen av det regionala samhällsbyggandets lokalisering och dimensionering. Denna motsatsställning kan belysas med material från Svenska stadsförbundets kongress 1966, där frågan var uppe till diskussion.

I sitt anförande till kongressen tolkade inrikesministern den ena inställningen sålunda:

»På länsnivå skall också ingå... en avstämning av de kommunala befolkningsprognoserna med utgångspunkt från det utredningsarbete som länsorganen bedriver i samband med den lokaliseringspolitiska verksamheten. Detta förfaringssätt förutsätter en genomarbetad länsplanering och med utgångspunkt från en sådan länsplanering skulle man sedan företa en justering av kommunernas behovsberäkningar. Då skulle givetvis de projekt, som aktualiserats av kommunerna, komma att få varierande angelägenhetsgrad sett i ett större regionalt sammanhang och med hänsyn till den regionala utveckling, som länsmyndigheterna vill befordra.»

Vidare framhöll statsrådet är det inte möjligt att åstadkomma en sådan avvägning mellan olika regioner »på annat sätt än inom ramen för en statlig planering och en statlig planering som har en betydande omfattning även på länsplanet».

Kongressens annorlunda uppfattning uttrycktes i en resolution där man påpekade

»att huvudansvaret för denna samhällsplanering inom regional ram — som är en utbyggnad och anpassning efter utvecklingens krav av hittillsvarande kommunala arbetsuppgifter — även skall utformas och fastläggas som en kommunal demokratisk självstyrelseuppgift. Om så ej sker kommer det väsentliga element i det svenska folkstyret, som den kommunala självstyrelsen utgör, successivt att urholkas och på längre sikt i väsentliga stycken gå förlorad. Kommunstyrelserna i vårt land har visat sig väl skickade att bemästra de stora och krävande uppgifter som i en dynamisk samhällsutveckling pålagts dem. Det finns givna förutsättningar för att självstyrelsen även på det regionala planet skall kunna bemästra det nya ansvaret och de nya uppgifterna.

Stadsförbundets kongress riktar en allvarlig vädjan till statsmakterna att vid de avgöranden, som nu förestår i fråga om samhällsplaneringens utbyggnad och organisation på länsplanet, bygga vidare på den kommunala självstyrelsens grund till gagn för det fria folkstyret.»

I detta sammanhang vill länsdemokratiutredningen i någon mån diskutera en del aspekter på planeringsprocessen för att utröna de egenskaper hos olika huvudmän, som kan vara relevanta för den aktuella problemställningen.

Av framställningen ovan har framgått att samhällsplaneringens problematik dels innehåller många moment med stor betydelse för frågorna om förvaltningens relationer till olika organ för folkstyrelsen, till vilka utredningen återkommer nedan, dels också komplicerade organisatoriska förhållanden, vilkas lösning kommer att påverka samhällsplaneringens administrativa effektivitet. Det har alltså betydande intresse att något närmare analysera den vikt som huvudmannaskapsfrågorna har för möjligheterna att långsiktigt styra den regionala samhällsutvecklingen.

Planering kan allmänt definieras som en beslutsprocess där det gäller att över tiden disponera knappa resurser så att utbytet blir det största möjliga, eller i varje fall tillfredsställande. Samhällsplanering betyder att samhällets totala resurser disponeras i enlighet med vissa förhärskande värderingar. Det är alltså angeläget att hålla i minnet att man inte bara kan betrakta den statliga sektorn, eller den kommunala eller privata sektorn, om man vill söka uppnå en önskad samhällsutveckling, vilket övervägandena i anslutning till lokaliseringspolitikens och naturvårdspolitikens organisation liksom länsförvaltningsutredningens ovan refererade resonemang visar.

Det är i sammanhanget uppenbart två olika moment i processen som har betydelse, nämligen för det första upprättandet av planen med utgångspunkt från många komplicerade förutsättningar och sammanställningen till en plan. För det andra verkställigheten av denna plan med alla de rättsliga, ekonomiska och andra medel, som står till det beslutande eller styrande organets förfogande.

Vill man diskutera samhällsplaneringens effektivitet måste båda dessa faser i processen beaktas. I den här aktuella problemställningen måste olika

organisationsformers sammanlagda förtjänster och nackdelar relateras till både planens utformning i anslutning till gällande politiska värderingar och dess realiserande i konkreta åtgärder.

En plan utformas som en syntes av en uppsättning fysiska, tekniska och ekonomiska förutsättningar och en målsättning, som i ett demokratiskt samhälle definieras av en folkvald församling eller på annat sätt av representanter för folkstyret. Frågan blir då vilka för- och nackdelar som den kommunala beslutsprocessen i detta avseende erbjuder i jämförelse med den decentraliserade statliga förvaltningen.

Fastän den kommunala förvaltningen självfallet är en integrerad del av en allmän samhällsförvaltning och den åtminstone inom den specialreglerade sektorn måste ses i ett oskiljbart sammanhang med statsförvaltningen, avviker den kommunala beslutsprocessen från den decentraliserade statliga förvaltningen i några väsentliga avseenden, nämligen i sättet på vilket olika sektorer relateras till varandra och i vägningen mellan behov och resurser. Dessa två aspekter har stor betydelse vid ställningstaganden rörande den lämpligaste huvudmannen för samhällsplaneringen och är därför värda uppmärksamhet i detta sammanhang.

Den kommunala förvaltningen är liksom den statliga organiserad i olika sektorer, d. v. s. specialförvaltningar. Behoven inom dessa olika sektorer, i väsentlig utsträckning gäller detta också den specialreglerade delen av kommunalförvaltningen, vägs mot varandra och mot de totala resurserna i en politiskt betonad budgetprocess. Inom den decentraliserade statliga förvaltningen är förhållandena väsentligt annorlunda. Behoven inom olika sektorer av den regionala eller lokala förvaltningen sänds utan att vägas mot varandra som petita till centrala ämbetsverk, där de sätts samman till en förmodligen för hela sektorn nedprutad gemensam begäran om resurser. Vägningen mellan olika sektorer sker sedan i budgetbehandlingen i departementen, varefter processen med nerprutningen återigen upptas i det centrala ämbetsverket. Den slutliga tilldelningen av resurser inom en viss sektor i länet eller regionen har självfallet mycket liten anknytning till den behovsprioritering, som skulle ha skett på länsnivån.

På samma sätt kan konstateras, att de totala resurserna i en kommunal förvaltning genom beskattningsrätten aldrig är absolut givna. Kommunen eller landstinget har möjlighet att, om behoven anses tillräckligt pressande, öka beskattningen eller, om behoven inte motiverar en hög skattesats, att sänka utdebiteringen. I den decentraliserade statliga förvaltningen är förhållandena annorlunda. Den resursfördelning som sker av statsmakterna via de centrala ämbetsverken är en ovillkorligt given ram. Den utgör samtidigt maximi- och minimiinvesteringarna i en bestämd sektor och i en bestämd region.

Länsstyrelseplaneringen kommer därför att inriktas på att så väl som möjligt koordinera vissa givna volymer till en helhet. Eftersom de ingående

posterna inte är variabla blir någon regionplan i meningen en optimering av den totala samhällsaktiviteten meningslös. En utvecklingsplan för länet, så som man talar om utvecklingsplan för kommunblock, är enligt förutsättningarna omöjlig. En statlig länsplan är i realiteten huvudsakligen en samordning i tid och rum av redan beslutade investeringar inom den statliga sektorn.

Frågan blir då vilken av dessa två varianter i beslutsprocessen som ger de största möjligheterna att konstruera en plan som står i god samklang med de långsiktiga politiska intentionerna.

Det är i och för sig teoretiskt möjligt att konstruera en plan som ger en optimal utveckling för riket och där åtgärderna i de olika regionerna preciseras. Men en sådan planering skulle självfallet bli mycket komplex och svåradministrerad och i jämförelse med de nuvarande fåtaliga riksplanerna, vägplan för Sverige, regionsjukvårdsplanen etc., utomordentligt komplicerad. På samhällsvetenskapernas nuvarande ståndpunkt är det sannolikt en praktisk omöjlighet, vilket också framgår av erfarenheterna från östeuropeiska experiment. Det är därför antagligen nödvändigt att, om en riksplanering anses önskvärd, ge denna formen av ett system av sektorsvisa subplaner, som genom ramfördelningar och omfattande regional rörelsefrihet i lokalisering och utformning av utbyggnaden ansluts till de regionala länsplanerna. Självfallet kan en passiv riksplan — zonplan — ge vissa kategoriska förbud, men detta förändrar knappast situationen.

En regional planering i organ med egen beskattningsrätt och stor frihet att substituera olika åtgärder för varandra erbjuder naturligtvis ur denna synpunkt stora fördelar. Avståndet mellan de politiskt ansvariga organen och själva planeringsorganisationen blir relativt kort. Sannolikheten för en god överensstämmelse mellan planen och gängse politiska värderingar blir också större.

Den främsta olägenheten är att summan av de olika regionala planerna mycket väl kan tänkas ge en utveckling som ur rikssynpunkt inte är optimal eller t. o. m. direkt otillfredsställande. Problemen blir med andra ord ungefär desamma, som gäller för relationerna mellan näringsliv och stat i ett samhälle motsvarande det svenska. De medel som staten kan använda för att nå överensstämmelse mellan den nationella målsättningen och olika regioners och branschers mål blir avgörande.

Det finns emellertid inga hinder för att lagstiftningsvägen eller genom allmänna administrativa direktiv styra utvecklingen i vissa nyckelsektorer. Vägplan för Sverige utgör ett sådant instrument, som mycket väl skulle kunna användas såväl i relationerna med en statlig som en kommunal länsplanering. Utländska förebilder, t. ex. »Zoneplan for Danmark», som reglerar markanvändningen i stort, skyddar stränderna och fritidsområdena och avgränsar stadsbygdens expansionsområden, är också i detta sammanhang värda intresse. För vissa andra områden, där statsbidragen

eller statliga lånegarantier spelar en stor roll, torde heller inga hinder finnas. Statsmakternas kontroll över väsentliga delar av kreditmarknaden utnyttjas också redan nu i liknande sammanhang.

En synpunkt av intresse i sammanhanget är också att regionerna på flera viktiga områden, såsom arbetsmarknad, bostadsmarknad, samhällsservice, har ungefär samma målsättningar för balans som staten. Följaktligen får man tämligen automatiskt en planering med samma restriktioner som den centrala, t. ex. full sysselsättning. Vissa andra målsättningar, såsom stabilt penningvärde, balans i utrikeshandeln, existerar däremot knappast för regionerna, medan tillväxttakten som en parameter i planeringen eventuellt kommer att bli en konfliktanledning mellan regionerna inbördes och i relationerna mellan centralmakten och regionerna.

En sådan styrning, liksom för övrigt också en aktiv statlig länsplanering, förutsätter emellertid avsevärt utvidgade centrala planeringsresurser. En sådan förstärkning tycks för närvarande, som framhölls i kapitel 2, vara under utveckling, framför allt genom en expansion av departementens planeringsresurser och inom ramen för kommittéväsendet.

Det andra avgörande problemkomplexet med betydelse för samhällsplaneringens effektivitet är verkställighetsmomentet. Själva förhållandet att man upprättat en plan, som i tillfredsställande utsträckning, med utgångspunkt från gällande värderingar, har definierat en optimal utbyggnadsstrategi, är självfallet inte någon garanti för att denna kommer att realiseras. Kortsiktiga intressen hos samhällsorgan och enskilda subjekts planer kommer ständigt att stå i konflikt med regionplanens förverkligande.

En plan innebär i vårt samhälle att individuella enheter måste låta sina intressen underordnas en helhetsaspekt. En plan gör intrång i enskilda rättigheter och innebär begränsningar i den fria dispositionsrätten till egendom och mark. Planen implicerar krav på att enskilda individer, företag och kommuner skall engagera sig i ekonomiskt avseende till exempel genom att hålla skogsområden tillgängliga för allmänheten, att förlägga ett företag till en viss ort eller att avstå från att exploatera det lämpligaste området.

I vårt samhälle, med dess givna rättsliga struktur, innebär detta krav på ekonomisk kompensation. Det planerande organet eller dess huvudman måste för att göra planen auktoritativ påtaga sig ansvaret för ekonomisk ersättning till de drabbade. Ju mer effektiv och detaljerad planen förutsätts vara, desto mer genomgripande blir dess verkningar och desto större kommer kraven på kompensation att bli.

Även om vissa av de fundamentala rättsliga instituten såsom äganderätten till mark, i det här avseendet är på väg att förändras till sitt innehåll, är den ekonomiska kompensationen fortfarande ett kategoriskt imperativ för planeringen. Samma förhållande gäller problemet att stimulera enskilda att handla aktivt i överensstämmelse med planen. Det ekonomiska incitamentet anses vara utslagsgivande i t. ex. lokaliseringspolitiken. Att genom

lag ålägga ett företag att etablera sig på en ort har ansetts orimligt i den svenska rättstraditionen.

I ovannämnda avseenden torde det inte finnas någon principiell skillnad mellan primärkommunerna och enskilda rättssubjekt. Båda utgör optimeringsenheter och kommer att ställa krav på kompensation, om planmyndigheten vill att de skall uppträda på ett sätt, som inte omedelbart står i deras eget intresse. Visserligen kommer kommunernas kompensationskrav inte i samma utsträckning att baseras på egendomsrättsliga förhållanden, men det torde vara nödvändigt att om man vill ålägga en primärkommun att investera eller låta bli att investera på ett sätt som står i överensstämmelse med en regional målsättning, snarare än med kommunens egen, planmyndigheten också kan åtaga sig det ekonomiska ansvaret härför.

Det finns självfallet många andra sådana faktorer att ta hänsyn till, särskilt om man vill att regionplanen inte bara skall vara en passiv reglering av markanvändningen utan också ett aktivt handlingsprogram för regionen. I allt större utsträckning kommer den regionala utvecklingen att bli beroende av investeringar av sådan karaktär att den inte kan finansieras och administreras av en eller några kommuner. Stockholmstrafiken är ett sådant exempel, vattenförsörjningen i Sydskåne ett annat. Det industriella bostadsbyggandet förutsätter på ett nytt sätt överkommunala huvudmän för den regionala utbyggnadens verkställighet.

En regionplanering med en politiskt ansvarig och ekonomiskt självständig huvudman, t. ex. ett landsting eller ett kommunalförbund, har, respektive kan få, ekonomiska möjligheter att förfäkta en helhetsaspekt på den regionala utvecklingen. Den statliga länsförvaltningen har det inte och kan knappast få det. Även om man inför ett omfattande lekmannainflytande i länsstyrelserna innebär detta inte någon ekonomisk självständighet. Med hänsyn till de nya aspekter, som lekmannarepresentanterna i länsstyrelsen kan tänkas vilja lägga på den statliga verksamheten i länet, framför allt dess anpassning till landstingens verksamhet, kan statsmakternas intresse av mera detaljerade ramfördelningar väntas växa parallellt med ett utvidgat lekmannainflytande.

KAPITEL 13

Överväganden rörande den regionala samhällsorganisationen

Statsförvaltningens organisation går i sina huvuddrag tillbaka till 1800-talets förhållanden och är ett uttryck för en social-ekonomisk situation och en uppfattning om statsuppgifternas omfattning, som utvecklingen passerat. Författningens grunddrag har, i praxis om än inte formell, successivt förändrats och anpassats till mera aktuella värderingar och en modernare syn på demokratins villkor och kompetensfördelningen mellan regering och riksdag, men förvaltningsapparatens grunddrag är i stor utsträckning utformade i enlighet med det tidigare 1800-talets samhällsuppfattning. Den offentliga förvaltningens expansion, som på 30 år inneburit en ökning med nästan en kvarts miljon anställda och samtidigt en genomgripande förändring av förvaltningsuppgifternas karaktär, liksom de väsentligt ändrade relationerna mellan allmänhet och förvaltning, har inte medfört någon fundamentalt annorlunda beslutsstruktur eller i grunden förändrade förvaltningsförfaranden.

Denna påtagliga stabilitet har sin förklaring dels i svenska ämbetsmannaförvaltningens tidigare politiska och sociala maktställning, dels däri, att kraven på ett större politiskt och demokratiskt inflytande över förvaltningen kunnat tillgodoses genom en omfattande delegering av viktiga samhällsuppgifter till kommunerna. Kommunaliseringen framstår i detta perspektiv som den enda mera genomgripande anpassningen av förvaltningsarbetet till vår tids inställning till värdet av demokratisk kontroll.

Fastän den kommunala självstyrelsens expansion har varit ett uttryck för samhällsförvaltningens förändrade villkor, har kompetensfördelningen mellan organen för den lokala och regionala folkstyrelsen respektive den statliga förvaltningen aldrig varit föremål för en samlad och principiell prövning. Det är länsdemokratiutredningens uppgift enligt direktiven att i perspektivet av samhällets utveckling och den nya synen på det allmännas roll i samhällsarbetet, liksom andra politiska och administrativa förhållanden ge en samlad bedömning av den kommunala självstyrelsens villkor och arbetsförhållanden i relation till den statliga förvaltningen.

Innan länsdemokratiutredningen formulerar ett ställningstagande till den principiella organisationen i den decentraliserade förvaltningen måste uppenbart vissa speciella förhållanden sammanhängande med dels den

konstitutionella strukturen, dels med den kommunala förvaltningens särdrag noga övervägas.

I första hand gäller detta den kommunala självstyrelsens roll i det svenska statsskicket och som uttryck för det svenska folkstyret. Den kommunala självstyrelsens omfattning och den kommunala verksamhetens expansion under 1900-talet har endast i viss utsträckning berört landstingen. Detta kan väntas få betydelse för folkstyrets villkor i stort.

Medan det av konstitutionella skäl kan framstå som nödvändigt att utvidga det medborgerliga inflytandet, framför allt i den till länsplan decentraliserade förvaltningen, kan uppenbart en demokratisering genom lekmannanämnder i den statliga förvaltningen framstå som ett alternativ till förvaltning genom landstingen. Att denna form av medborgarinflytande utnyttjats vid en serie reformer av den statliga länsförvaltningen under de senare decennierna sammanhänger delvis med att en utveckling i federalistisk riktning har befarats uppkomma om alltför stora självförvaltningsuppgifter ålägges landstingen. Länsdemokratiutredningen behandlar i den fortsatta framställningen i detta kapitel dessa förhållanden.

Länsdemokratiutredningens uppdrag har emellertid också föranletts av den splittring i den regionala samhällsförvaltningen som i olika sammanhang påtalats och som också föranlett tre olika offentliga utredningar rörande den statliga länsförvaltningens organisation i stort. I första hand sammanhänger dessa organisatoriska problem med de stigande planeringsbehoven och ökade krav på samordning av förvaltningsuppgifterna. Länsförvaltningsutredningens förslag till organisation av den statliga förvaltningen är ett alternativ till längre gående reformer och skall därför också diskuteras i detta kapitel.

A. Landstingens kompetens och demokratins villkor

Hänsynen till folkstyrets villkor måste enligt länsdemokratiutredningens mening i första hand påverka frågan om kompetensfördelningen mellan statliga och kommunala organ. Den förändring av de demokratiska uttrycksformerna, vilken antyddes ovan i kapitel 2 liksom samhällsfrågornas alltmer komplicerade natur, har understrukit den kommunala självstyrelsens roll bland möjligheterna att aktivera och vitalisera demokratin, inte bara genom det utvidgade medborgerliga deltagandet i samhällsförvaltningen utan också i valrörelserna.

I de kommunala valrörelserna har innebörden av partiernas inställning till olika samhällsfrågor kunnat göras påtagliga för väljaren genom de möjligheter partierna haft att konkretisera annars svårfattliga och abstrakta principer och värderingar. För den politiska debatten och därigenom för hela folkstyret har den kommunala självstyrelsen inneburit en värdefull stimulans genom att den givit möjlighet att på det lokala planet i situationer, som

framstår som välbekanta för väljaren, diskutera de partiskiljande värderingarna. Denna positiva effekt av kommunal och regional självstyrelse har endast i begränsad omfattning påverkats av förhållandet att stora delar av den kommunala förvaltningen är specialreglerad. Den kommunala rörelsefriheten är ändå så stor på väsentliga områden, att partiernas profiler blir tillräckligt markerade.

Av den i kapitel 8 redovisade diskussionen angående landstingens verksamhet har framgått att flertalet överväganden har skett med utgångspunkt från en klassisk administrativ teori, som betraktar de olika organisationernas egenskaper och deras relationer som mekaniska. De olika organen — statliga länsorgan, landsting och primärkommuner — får i huvudsak samma drag, och karaktäriseras främst genom sina uppgifter, medan skillnader i beslutsstruktur, motivation och inplacering i den demokratiska organisationen lämnas utanför de redovisade övervägandena. Denna inriktning förklaras till stor del av att bedömningarna rörande kompetensfördelningen i flertalet fall har utgått från relativt begränsade problem inom speciella förvaltningsområden. Häri ligger säkerligen också orsaken till att effekterna på huvudmännen själva och på de demokratiska processerna av förändringar i verksamheten inte har diskuterats.

Om landstingens karaktär av specialkommuner för sjukvården ännu mer markeras kommer detta att få konsekvenser för hela folkstyrelsen, där landstingen ingår som en väsentlig del. Landstingens funktion som organ för folkstyrelsen och deras demokratiska vitalitet, är till väsentlig del beroende av de uppgifter de sätts att förvalta och den politiska debatt och de initiativ dessa uppgifter inspirerar till. Hälso- och sjukvården är visserligen ur många synpunkter ett tacksamt objekt för en politisk debatt, men det är karakteristiskt att den politiska energin i landstingen söker sig många andra utlopp.

Den kommunala självstyrelsens värde ur administrativ synpunkt ligger på ett annat plan än de tekniska och mekanistiska synpunkter som de i kap. 8 refererade utredningarna i allmänhet uppehållit sig vid. Kombinationen av politiskt och ekonomiskt ansvar, aktivt deltagande från många direkt berörda medborgare, den lokala eller regionala samhörigheten, har tillsammans gjort den kommunala självstyrelsen till ett unikt instrument för en anpassningsbar och initiativrik samhällsförvaltning.

Möjligheterna att bibehålla eller förstärka dessa egenskaper genom organisatoriska åtgärder, har genomgående lämnats utanför de refererade övervägandena. Klarast kommer detta till uttryck i de förslag som innebär förvaltning i kommunalförbund. Ur synpunkten att det demokratiska värdet av den kommunala självstyrelsen ligger i möjligheten att aktivt engagera många människor i förvaltningen, framstår primärkommunerna, som en ur folkstyrelsens synpunkt mer tillfredsställande huvudman än landstinget.

Men om administrativa förhållanden, ekonomiska resurser, befolkningsunderlag eller geografisk arrondering nödvändiggör en större förvaltningsenhet än primärkommunen, är lika självfallet, ur demokratisk synpunkt, landstingen mer lämpade. I jämförelse framstår kommunalförbunden med sin indirekta demokrati och sina oundvikliga disproportioner i representationen, som mindre tillfredsställande.

Enligt länsdemokratiutredningen är det således med hänsyn till folkstyrelsens allmänna villkor i och för sig angeläget att utvidga landstingens verksamhet för att därigenom ge de regionala representationerna ett vidare politiskt rörelsefält, större möjligheter till debatt och avvägning mellan olika samhällssektorer och ytterligare initiativmöjligheter. En sådan reform kan enligt länsdemokratiutredningens mening också innebära en ökad vitalitet i det regionala samhällsarbetet.

B. Kommunal självstyrelse och federalism

En utvidgning av landstingens verksamhetsområde har i diskussionen om länsdemokrati ibland bedömts medföra risker för en utveckling i federalistisk riktning. I konstitutionsutskottets behandling av de motioner, som bildar utgångspunkten för länsdemokratiutredningens uppdrag, har understrukits att en sådan utveckling inte är önskvärd i vårt land. Det är därför nödvändigt för länsdemokratiutredningen att närmare bedöma riskerna av en sådan utveckling vid en kommunalisering av väsentliga nu statliga uppgifter på länsplan. I kapitel 10 i detta betänkande och i bilaga 1 har vissa analyser av dessa förhållanden redovisats.

Av redovisningen i kapitel 10 framgår att de svenska kommunerna intar en stark och självständig ställning i förhållande till den statliga förvaltningen. Detta innebär emellertid inte att kommunerna betraktas som en avskild del av samhällsförvaltningen. Tvärtom har i den svenska traditionen kommunerna ansetts inta en i förhållande till statsmakterna underordnad ställning, uppenbar redan i kommunallagsfädernas redovisade motiveringar.

I den kommunala självstyrelsens förutsättningar ingår kommunernas ekonomiska frihet, den formellt obegränsade beskattningsmakten samt det politiska ansvaret, som ovillkorliga delar. Denna självständighet under politiskt ansvar har inneburit att förutsättningar skapats för statsmakterna att delegera omfattande arbetsuppgifter till kommunerna.

Själva förhållandet att kommunerna utgör organiska delar av den demokratiska beslutsprocessen i samhället, har garanterat en grundläggande samstämmighet mellan statsmakternas intentioner och kommunernas verkställande av dessa. Framförallt har detta möjliggjorts genom att partistrukturen kommit att utgöra en av de mest väsentliga kommunikations-

möjligheterna mellan organ på central, regional och lokal nivå i samhället.

Trots en genomgripande intressegemenskap är det emellertid oundgängligt att just den kommunala förvaltningens omfattning, den ekonomiska självständigheten och den politiska motivationen, framkallar ett behov av koordinering av kommunernas verksamhet i helhetens intresse. Statsmakterna har därför genom olika åtgärder utvecklat olika metoder för att reglera den kommunala verksamheten.

I kapitel 10 i detta betänkande har tecknats en översiktlig bild av de metoder som statsmakterna använder för att styra kommunernas verksamhet i enlighet med de centrala målsättningarna. Av beskrivningen har framgått att metoderna är synnerligen mångskiftande och spänner över olika former av rätts- och effektivitetskontroll i de enskilda fallen till generella metoder för att samordna och dirigera den konjunkturpolitiska effekten av kommunernas agerande. Det har också framgått att statsmakternas möjligheter att utöva en detaljerad kontroll är i princip obegränsade och att regleringen nu omfattar olika grader av precisering alltifrån den stränga detaljkontrollen när det gäller ett skolbygge till den relativa friheten när det gäller t. ex. bebyggelseplaneringen. Det tidigare kommunala polisväsendet eller den nuvarande ordningen vid beviljande av familjebidrag visar att statsmakternas möjligheter att styra verksamheten inom specialreglerade kommunala förvaltningsområden är lika oinskränkta som dess motsvarande möjligheter att styra den statliga decentraliserade förvaltningen. Statsmakternas möjligheter att i enlighet med riksintresset reglera nu statliga länsförvaltningsuppgifter, om dessa överföres i specialreglerad landstingskommunal förvaltning, kommer inte att vara mindre än vad som nu är fallet vad gäller den primär- och landstingskommunala förvaltningen.

I fråga om finanspolitiken och den kommunala sektorns roll inom denna gäller i ännu högre grad dessa förhållanden. Landstingen som själva i hög grad påverkas av konjunkturerna, kommer i inte oväsentlig grad att vara intresserade av att anpassa sig till den centrala finanspolitiken. Den förkortade beslutskedjan gör det också möjligt att kommunala organ kommer att reagera snabbare än staten inom det löpande budgetåret kan göra.

Finansdepartementets granskning av de kommunala låneärendena, byggnadsregleringen samt kredit- och investeringskontrollen utgör i och för sig tillfredsställande garantier för att kommunerna inte tar större investeringsutrymme i anspråk än vad statsmakterna i varje särskild situation anser lämpligt. Liksom vid tillståndsprövningen kan byggnadsregleringen användas för en såväl selektiv, med hänsyn till kommunernas egna intressen, som generell, med hänsyn till statens finanspolitiska målsättningar, styrning av den kommunala aktiviteten.

Den statliga regleringen av den kommunala förvaltningen kan alltså göras i princip obegränsad. Det är emellertid samtidigt uppenbart att hänsynen

till den kommunala självstyrelsen som sådan, liksom administrativa problem sammanhängande med kontrollen, kommer att begränsa möjligheterna till en omfattande styrning av landstingens och primärkommunernas verksamhet.

Åtskilliga arbetsområden inom samhällsförvaltningen har en sådan karaktär att en central samordning av administrativa skäl, ur rättvise- eller rättssäkerhetsaspekter, är nödvändig. Sådana områden måste i kommunal förvaltning bli så snävt reglerade att den kommunala förvaltningens initiativkraft och anpassningsförmåga inte kommer till sin rätt. Dessa förvaltningsområden kommer ändå att belasta de kommunala nämnderna och åtminstone delvis de kommunala ekonomiska resurserna. Dessutom måste en omfattande central kontrolladministration byggas upp med de nackdelar detta innebär. Det är därför enligt länsdemokratiutredningens uppfattning angeläget att behovet av sådan styrning beaktas vid kompetensfördelningen mellan statliga och kommunala organ. Endast under särskilda omständigheter bör sådana verksamhetsområden som förutsätter en omfattande och detaljerad central reglering tillåtas belasta den kommunala självstyrelsen.

Den i olika sammanhang framförda synpunkten att ett överförande till primärkommunerna eller landstingen av väsentliga uppgifter från den statliga länsförvaltningen skulle få negativa konsekvenser genom att sätta ämbetsmännens »objektivitet och trohet i fara» har behandlats i kapitel 5.

C. Det medborgerliga inflytandets villkor

Det har länge framstått som angeläget att stärka den politiska kontrollen över den regionala förvaltningen och framförallt den översiktliga planeringen på länsplan. Tidigare har man genom på olika sätt tillsatta lekmannastyrelser sökt tillgodose dessa behov. Länsförvaltningsutredningens förslag kan ses i detta sammanhang. Eftersom lekmannanämnderna uppenbart måste betraktas som ett alternativ till ett genom kommunalisering utvidgat demokratiskt inflytande över förvaltningen har länsdemokratiutredningen ovan i kap. 4 närmare analyserat motiven bakom införandet av lekmannastyrelser. Det befanns då att det i huvudsak var två olika skäl som föranlett införandet av lekmannanämnder, nämligen dels syftet att tillföra de statliga organen en vidgad kompetens genom en mångsidigare erfarenhetsbakgrund och större lokal- och personkännedom, dels en önskan att vidga den demokratiska kontrollen och insynen i länsförvaltningen. Denna senare motivkrets övergår i senare överväganden allt mera till att syfta till ett reellt demokratiskt inflytande av regional karaktär och då i allmänhet med lekmannastyrelserna utsedda av landstinget.

För att belysa i vilken utsträckning dessa målsättningar uppnåtts genom

lekmannanämnderna har länsdemokratiutredningen genom sitt sekretariat låtit utföra en intervjuundersökning bland ledamöter i ett antal länsnämnder och planeringsråd.

Undersökningen som presenterades närmare i kapitel 4 är inte tillräckligt omfattande för att ha ett avgörande bevisvärde. Länsdemokratiutredningen har därför i första hand uppfattat undersökningsresultatet som vägledande vid utredningens egen bedömning av situationen i länsnämnderna. Vissa av undersökningens resultat är emellertid så entydiga att utredningen i detta sammanhang vill referera till dem.

Intervjuundersökningen har således visat, att den förstnämnda av de ovan nämnda syftena otvivelaktigt uppnåtts, även om det finns skäl att tro att lekmännens erfarenheter och kunskaper utnyttjas till fullo endast i vissa bestämda frågekomplex. Lekmannanämnderna i den statliga länsförvaltningen tycks ofta uppfattas, och uppfatta sig själva, som i första hand en garanti mot uppenbar byråkratisk stelhet och ett mildrande inslag i anpassningen av centralt givna regler till konkreta situationer.

Undersökningen har emellertid också visat att införandet av lekmannastyrelser inte har inneburit ett aktivt medborgerligt inflytande i länsförvaltningen.

För att utröna i vilken utsträckning det är möjligt att genom organisatoriska förändringar aktivera det demokratiska inflytandet är det av intresse för länsdemokratiutredningen att analysera orsakerna till den konstaterade passiviteten i lekmannanämnderna. Utgångspunkten kan därvid vara en jämförelse mellan lekmannanämndernas arbetssätt och funktion och motsvarande förhållanden i kommunala organ med specialreglerade uppgifter.

De arbetstekniska förhållandena inom de nuvarande länsnämnderna, som skiljer sig starkt från motsvarande inom den kommunala förvaltningen, minskar i inte oväsentlig utsträckning lekmännens möjligheter att utöva ett aktivt inflytande. Framför allt förhållandet att lekmannanämnden kommer in i beslutsprocessen på ett relativt sent stadium, när ärendet redan är berett och ett preciserat förslag till åtgärd framlagts, bidrar till att skapa en passiv attityd bland nämndens ledamöter. De intervjuade har önskemål om en förberedande behandling i plenum, eller informellt, av vissa viktigare ärenden. Själva det förhållandet att en sådan relativt obetydlig administrativ förändring, trots starka önskemål, inte har kommit till stånd, är ett symtom på de svårigheter som möter nämndledamöterna.

Vidare är det uppenbart att nämndernas blandade sammansättning, med representanter för korporativa intressen, tjänstemän inom resp. kanslier och av landstingen utsedda ledamöter, i och för sig tenderar att minska nämndens inflytande. Under dessa omständigheter uppstår stora svårigheter att genom kontakter mellan ledamöterna bilda de artikulerade opinioner, som är en förutsättning för att nämnden skall kunna formulera ett alternativ till kansliernas förslag i större ärenden. Av intervjuundersökningen

har också framgått, att ledamöterna utanför plenum har ytterligt få kontakter sinsemellan och med kanslierna. I detta sammanhang kan noteras att de nämnder, där en förtroendevald ledamot är ordförande, tycks ha större förutsättningar att hävda ett eget alternativ än de där landshövdingen eller landssekreteraren är ordförande.

Dessa organisatoriska förhållanden är emellertid knappast tillräckliga för att ensamma förklara den genomgående passiviteten i samtliga undersökta nämnder. Förklaringar måste därför också sökas i mera djupgående skillnader mellan den kommunala demokratins och de statliga länsnämndernas funktionssätt.

En uppenbar skillnad utgör verksamhetens ekonomiska bakgrund. All kommunal verksamhet äger rum inom ramen för en total kommunal budget, som står i ett direkt samband med det politiska ansvaret och det politiska förtroendet i fullmäktige och gentemot väljarna. Även i en sådan specialreglerad kommunal nämnd, vars beslut i allmänhet inte innebär några direkta kostnader, t. ex. byggnadsnämnden, kommer ställningstagandena indirekt och på längre sikt att få en fundamental betydelse för kommunens ekonomiska villkor, för medborgarnas förhållanden och för den politiska debatten.

Verksamheten i de kommunala nämnderna kan alltså alltid sättas i relation till den allmänna politiska debatten i kommunen. Ledamöterna står med andra ord ansvariga i sista hand inför fullmäktige eller landstinget och väljarna, och omedelbart inför de olika partigrupperna. Detta ansvarsförhållande utgör den väsentligaste drivkraften för de enskilda ledamöternas initiativ och aktivitet i de kommunala nämnderna.

Förhållandena är väsentligt annorlunda i den statliga länsförvaltningens lekmannanämnder. Nämnderna har ingen ekonomisk självständighet och deras verksamhet knyts endast ytligt till den regionala utvecklingen i övrigt. Vissa partsrepresentanter, och då framför allt representanterna för arbetsmarknadsorganisationerna, tycks att döma av intervjuundersökningen, uppleva ett ansvar gentemot uppdragsgivarna, men dock av en väsentligt annorlunda och långt svagare karaktär, än motsvarande i kommunala nämnder. Övriga av Kungl. Maj:t utsedda ledamöter och landstingens representanter tycks däremot inte uppleva något klart ansvarsförhållande. Det är karakteristiskt, att de lekmannaledamöter som utses av landstinget varken avlägger rapport om arbetet i nämnden inför partigrupperna i landstinget, eller för någon av styrelserna eller utskotten i landstinget.

Lekmannarepresentanterna uppfattar sig själva som utsedda att bevaka allmänna lekmannasynpunkter och står inte i något kontinuerligt ansvarsförhållande till sina uppdragsgivare. Deras initiativ och inflytande blir lidande på detta. Endast när det föreligger synnerligen uppenbara intressekollisioner kan ledamöterna ställas till ansvar. I synnerhet gäller detta i fördelningsfrågor, där enskilda ledamöter upplever sin hembygds eller

hemkommuns exklusiva intressen, som särskilt angelägna. Det är huvudsakligen i dessa situationer som ledamöternas motivation blir så stark att de försöker omforma och vidtaga större förändringar i kansliernas förslag. Det är också sådana ärenden som föranleder de flesta reservationerna.

I jämförelser mellan den kommunala demokratin och lekmannainflytandet i den statliga länsförvaltningen, finns det enligt länsdemokratiutredningens mening anledning förmoda, att en av de viktigaste orsakerna till skillnaderna i aktivitet och ledning från förtroendemännens sida, ligger i de skilda organisatoriska förutsättningarna för en politiskt betingad motivation och ett politiskt ansvarsförhållande. Av utslagsgivande betydelse i detta sammanhang är, att förtroendet att handla för medborgarnas räkning alltid knyts samman med en kontroll, trots det proportionella ansvaret, att mandatet utnyttjas aktivt och i den anda som väljarna utstakat. Förutan denna kontroll kommer beredskapen till handling liksom de enskilda ledamöternas initiativlust och auktoritet att minska, samtidigt med att den demokratiska förvaltningens vitalitet går förlorad. En förutsättning för ett aktivt folkstyre i demokratisk mening är att medborgarna kan utöva politisk kontroll.

Väljarnas kontroll sker i den svenska demokratin genom partierna. Det är i första hand partiet som står ansvarigt inför väljarna och det är också partierna som genom fullmäktigegrupperna och nomineringsförfarandet kräver ansvar av den enskilde ledamoten. Det missbrukade förtroendet föranleder en reaktion i första hand från partiets sida och det är också i väsentlig utsträckning partierna som stakar ut riktlinjerna för arbetet i de kommunala församlingarna. Det torde därför vara en grundläggande förutsättning för ett aktivt medborgerligt inflytande i förvaltningsarbetet, att detta får sådana former, att partiorganisationerna blir inkopplade. Det är alltså inte möjligt, att genom en lekmannarepresentation av det slag som nu finns i de statliga länsnämnderna ge det medborgerliga inflytandet den aktiva och ledande roll som tillkommer det. Enligt länsdemokratiutredningens mening ger den partsmässiga representationsform som nu är allmänt förekommande i olika länsnämnder, en illusion av auktoritativt medborgerligt inflytande, som inte motsvarar verkligheten.

D. De regionala planeringsbehoven

Den offentliga sektorns inriktning på en mera aktiv förvaltning har, som framhölls i kapitel 2, försvårat möjligheterna för statsmakterna att följa upp tillämpningen av de riktlinjer som angives i de generella författningarna. I sin tur har detta aktualiserat en utbyggd medborgerlig insyn och kontroll och understrukit nödvändigheten av ett politiskt ansvar i de decentraliserade förvaltningsorganen. Samtidigt har samhällets alltmera komplexa upp-

byggnad medfört, att förvaltningsarbetet blivit alltmer ingripande i samhällslivet och därför kommit att spela en allt större roll i den politiska debatten.

I särskilt hög grad aktualiseras detta genom kraven på samordning efter entydiga målsättningar av den offentliga verksamheten på alla nivåer. I den tidigare framställningen i detta betänkande har också framgått att behoven av en mera effektiv samhällsplanering på central, regional och lokal nivå har framtvingat väsentliga förändringar i den administrativa strukturen och tagits till intäkt för omfattande organisatoriska reformer inom den offentliga förvaltningen.

I likhet med länsförvaltningsutredningen anser länsdemokratiutredningen att behoven av en kraftfull planering på länsnivå redan nu är mycket stora och framdeles kommer att bli än mer kännbara. Med hänsyn till dessa växande planeringsbehov är emellertid, enligt båda utredningarna, den regionala samhällsförvaltningens organisation mindre tillfredsställande.

Ett första krav är enligt länsdemokratiutredningens förmenande att det demokratiska inflytandet ges en stark förankring i planeringen. Samhällsplaneringens utformning och tillämpning måste i allt väsentligt baseras på en värdering av olika lösningar. Det är inte möjligt att inom ramen för regerings- och riksdagsarbetet fastställa så detaljerade program för den regionala planeringen att den centrala demokratiska kontrollen också över de regionala planernas utformning blir tillräcklig. Det är därför enligt länsdemokratiutredningens mening angeläget att förlägga ansvaret för den regionala planeringen så, att regionens invånare direkt kan utkräva det politiska ansvar som är nödvändigt. Detta understryks också av att en effektiv regional samhällsplanering kommer att få genomgripande inverkan på det regionala samhällets utformning och på invånarnas villkor överhuvud taget. Detta gäller såväl frågor rörande bebyggelsens och markanvändningens utformning som de regionala fördelningsfrågor, som statsmakterna lämnar regionerna frihet att själva avgöra.

I den promemoria med inrikesdepartementets synpunkter på en samordnad regional planering för vilken redogjorts i kap. 12 underströks behovet av en samordning dels av de statliga länsorganens sektorsvis bedrivna planering, dels av de enskilda kommunernas utbyggnadsplaner. Det hänvisades till att planeringsråden har skapats för att tillförsäkra medborgerligt inflytande och insyn i den formulering av målsättningar för länets utveckling, som är en nödvändig förutsättning för samordningen. Erfarenheterna torde emellertid ha visat att planeringsråden inte fått det inflytande på planeringsfrågornas avgörande som förutsattes i propositionen ang. lokaliseringspolitiken och i riksdagsbehandlingen av denna. Länsdemokratiutredningen vill därför som sin mening framhålla, att det hierarkiska system med planeringsansvar på tre nivåer — på riksplan, i länen och i kommunerna — som skisserades i promemorian måste vara konsekvent uppbyggt,

d. v. s. så att det demokratiska inflytandet kan göra sig gällande lika starkt på alla nivåer.

Den regionala planeringens betydelse för den primärkommunala utvecklingen nödvändiggör dessutom ett starkt politiskt och personellt samband mellan primärkommunernas planering och regionplaneringen. Den regionala planeringen måste ha auktoritet att hävda regionala intressen gentemot primärkommunala, vilket gör det nödvändigt att den regionala planeringen uttrycks och värderas i samma termer som den kommunala. Om regionplanens intentioner inte överensstämmer med de synpunkter på utvecklingen, som en enskild primärkommun vill lägga, måste planeringen kunna stödja sig på ett politiskt ansvar av högre dignitet än den enskilda kommunen. Motsvarande förhållande gäller självfallet sambandet mellan olika former av riksplanering och den regionala planeringen.

Enligt länsdemokratiutredningens uppfattning kan en sådan samordning av primärkommunal och läns- resp. riksplanering lättast åstadkommas genom att utnyttja de personella och politiska samband som finns mellan å ena sidan landsting och primärkommuner och å andra sidan landsting och riksdag, d. v. s. mellan de demokratiska representationerna på olika nivåer.

En ytterligare förutsättning för en effektiv regional planering är, att det finns ett nära samband mellan ansvaret för planeringen och ansvaret för verkställigheten av planens intentioner. Av detta följer, enligt länsdemokratiutredningens förmenande, att de organ som är ansvariga för planeringen också måste vara ekonomiskt engagerade i och beroende av planernas verkställande.

Länsdemokratiutredningen vill vidare liksom länsförvaltningsutredningen peka på angelägenheten av en förbättrad samordning av de olika offentliga åtagandena inom samhällsbyggandet i vid mening. Den nuvarande splittringen av samhällsförvaltningen, framförallt på länsnivå, i ett stort antal sins emellan oberoende förvaltningsorgan kan antagas leda till omfattande olägenheter och misshushållning. Det är därför angeläget att skapa organisatoriska förutsättningar för en samordning i tid och rum av olika åtgärder, liksom ett administrativt system i vilket olika åtaganden kan vägas mot varandra.

E. Synpunkter på länsförvaltningsutredningens förslag

I enlighet med sina direktiv har länsförvaltningsutredningen övervägt hur den statliga regionala förvaltningen skall kunna organiseras för att de allt starkare behoven av samordning och enhetlig, kraftfull ledning av framförallt den regionala översiktliga planeringen skall kunna tillgodoses. Länsförvaltningsutredningen har därvid i stort sett utgått från samma diagnos av de nuvarande administrativa svårigheterna som länsdemokratiutredningen i det föregående har gjort. Länsförvaltningsutredningens di-

rektiv har begränsat dess möjligheter att föreslå djupgående organisatoriska förändringar av samhällsförvaltningen, men dess förslag har ändå betydande principiellt intresse för länsdemokratiutredningens ställningstagande till kompetensfördelningen mellan statliga och kommunala organ på den regionala nivån.

Som framgått ovan av redogörelsen i kapitel 6 innebär länsförvaltningsutredningens förslag att länsstyrelsen ålägges ett ansvar för den regionala översiktliga samhällsplaneringen. Organisatoriska möjligheter för detta åstadkommes genom att beslutanderätten i vissa för den översiktliga planeringen viktiga frågor överföres från de fristående länsorganen till länsstyrelsen samt att ett särskilt organ, planeringsberedningen, med representanter för de olika statliga länsorganen, landstinget och i förekommande fall enskilda primärkommuner inrättas för att tillgodose behoven av administrativ koordinering, vidare genom att nu fristående länsstyrelseexperter med uppgifter inom samhällsplanering och samhällsbyggande integreras i länsstyrelsen samt slutligen genom att alla länsstyrelsens funktioner inom samhällsplaneringen sammanföres i en avdelning. För att ge länets befolkning insyn och medinflytande på den översiktliga samhällsplaneringen föreslår utredningens majoritet att länsstyrelsen utvidgas med en kollegial lekmannastyrelse om tio ledamöter med landshövdingen som självskriven ordförande.

Länsförvaltningsutredningens förslag ger enligt länsdemokratiutredningens mening väsentligt förbättrade administrativa förutsättningar för ett rationellt samhällsbyggande. Om den föreslagna planeringsberedningen i realiteten får den centrala samordnande roll som länsförvaltningsutredningen vill ge den, kommer, i jämförelse med nuvarande förhållanden, riskerna för illa samordnade åtgärder inom samhällsbyggandet att minska väsentligt. Genom att överföra beslutandefunktionerna i ett flertal för den regionala samhällsutbyggnaden väsentliga frågor från de fristående länsorganen till länsstyrelsen och genom att administrativt samordna fördelnings- och prioriteringsfrågorna inom t. ex. bostadsförsörjningen och skolväsendet med fastställelseprövningen enligt byggnadslagen kan man skapa väsentligt förbättrade förutsättningar för ett kraftfullt grepp över den regionala samhällsutbyggnaden. Denna kraftsamling inom länsstyrelsen kompletteras enligt förslaget med en utvidgning av länsinvånarnas medbestämmanderätt genom den kollegiala, till viss del av landstinget utsedda styrelsen.

De av länsförvaltningsutredningen föreslagna reformerna är till mycket stor del i linje med de villkor för samhällsplaneringens organisation som ländsdemokratiutredningen i det föregående tecknat. Länsförvaltningsutredningen har emellertid genom begränsningen av sitt uppdrag till den statliga länsadministrationen tvingats söka lösningar i huvudsak inom ramen för den existerande organisationen. De reformförslag som länsförvaltningsutredningen sålunda lagt fram präglas av detta förhållande och har också där-

igenom fått en organisatorisk utformning som domineras av formella samrådsförfaranden snarare än integration mellan olika förvaltningsområden. Detta är också en av anledningarna varför länsförvaltningsutredningen med avseende på det regionala medborgarinflytandet inom länsförvaltningen endast har kunnat överväga alternativ som ur demokratisk synpunkt och med hänsyn till behoven av offentlig debatt kring och politiska ställningstaganden till den regionala samhällsförvaltningen är mindre långtgående.

Genom att länsdemokratiutredningen har möjlighet att överväga principiellt djupgående reformer har den också möjlighet att i sina bedömningar ta hänsyn till att samhällsbyggandets utformning inte bara kan uppfattas som en kvalitetsfråga utan måste vägas mot kostnader av olika slag. Den planering som bedrivs av politiskt ansvariga organ baseras på en ständig avvägning mellan politiska och ekonomiska komponenter. Detta ger starka motiv för att förbättra och utveckla samhället, men också insikt och känsla för samhällsbyggandets kostnader. En sådan planering kan bli realistisk och effektiv i skapande mening. Den statliga länsplanering som föreslagits av länsförvaltningsutredningen och i den förut kommenterade departementspromemorian, är visserligen, administrativt sett, en förbättring jämfört med nuvarande organisation, men utan anknytning till verkställighetsmomentet kommer den att tendera att utvecklas i riktning mot en planering endast i passiv, byråkratisk mening.

Även med länsförvaltningsutredningens förbättrade organisation är länsstyrelsen först och främst ett organ för administrativ styrelseform, i betydande grad oberoende av såväl länets som rikets ekonomiska och politiska utveckling. Motiven för konstruktiva lösningar och regional vidareutveckling kommer därför att vara mindre liksom hänsynen till planernas konsekvenser i kostnadshänseende. Länsplaneringen i dess av länsförvaltningsutredningen föreslagna utformning kan tendera att bli kvalitativt, av yrkesmässiga hänsyn, bestämda önskelistor utan rimlig anknytning till den ekonomiska och politiska verklighet under vilken verkställigheten måste äga rum.

Länsdemokratiutredningens allmänna inställning att en effektiv och realistisk planering kräver en stark motivation och beroendeställning i förhållande till det regionala samhällets utveckling är i och för sig ett tillräckligt motiv för att föreslå mer djupgående reformer än vad länsförvaltningsutredningen haft möjlighet till. Men även förhållandet att den regionala planeringen, framförallt inom sådana allt viktigare underområden såsom markpolitik, fritidsområden, planering av nya stora tätorter och fritidsstugeområden, i ökande utsträckning kommer att förutsätta att verkställigheten av planeringen sker av planeringens huvudman motiverar längre gående reformer. Det är t. ex. orealistiskt att föreställa sig att den glesbygdskommun inom vilken den lämpliga fritidsmarken ofta är belägen skall vara beredd att ta de betydande ekonomiska initialkostnaderna för planeringen av ett stort strövområde eller en fritidsby.

KAPITEL 14

Principprogram för kompetensfördelningen

Det har framgått av föregående kapitel att länsdemokratiutredningen anser att landstingen utgör ett ändamålsenligt samhällsorgan för fler uppgifter än vad de för närvarande fullgör. Genom landstinget har länets befolkning en demokratiskt grundad representation. Det synes länsdemokratiutredningen lämpligt och angeläget att denna folkrepresentation utnyttjas för att bringa den regionala samhällsverksamheten under direkt demokratisk kontroll och politiskt ansvar. Till formerna för en sådan reform skall utredningen återkomma längre fram i detta betänkande.

Länsdemokratiutredningens uppdrag har emellertid också aktualiserats av den i olika sammanhang efterlysta klarare gränsdragningen mellan de samhällsuppgifter som skall åvila staten, landstingskommunerna och primärkommunerna. Några egentliga samlade överväganden rörande samhällsuppgifternas fördelning har inte ägt rum, sedan de båda kommunformerna infördes på 1860-talet. De förändringar i kompetensfördelningen som skett har främst motiverats av administrativa skäl inom olika förvaltningsområden utan någon principiell argumentering.

Länsdemokratiutredningen anser visserligen att det inte är möjligt att lämna en entydig och en gång för alla giltig uppräkning av vad som bör vara arbetsuppgifter för olika organ. Men länsdemokratiutredningen anser att det är betydelsefullt att ett översiktligt program för kompetensfördelningen upprättas. Det synes länsdemokratiutredningen väsentligt att i framtiden varje samhällsangelägenhet, som underkastas översyn av statsmakterna, blir föremål för en allsidig prövning i enlighet med ett sådant program beträffande frågor om fördelningen av ansvaret mellan statsorgan, landstingskommuner och primärkommuner. Sålunda bör vid prövning av varje form av samhällsadministration frågan om statlig, landstingskommunal och primärkommunal kompetens granskas utifrån de principiella linjer som vid varje tillfälle accepteras av statsmakterna.

A. Decentralisering — centralisering

Av avgörande betydelse i ett principprogram av det slag som angivits ovan är den grad av centralisering eller decentralisering som ger de bästa villkoren för samhällsarbetet ur administrativa och demokratiska synpunkter. Fastän det inte är möjligt att formulera entydiga regler för när en decentra-

liserad respektive en centraliserad förvaltning ger maximal effektivitet bör denna fråga spela en huvudroll för övervägandena.

En geografisk decentralisering av förvaltningsuppgifter kan ske dels till statliga, regionala eller lokala organ, dels till landstingen och primärkommunerna. Fastän de svenska regionala myndigheterna — framförallt länsstyrelsen — har betydande författningsenlig självständighet, finns det ändå anledning observera den annorlunda beslutsprocessen i statliga respektive kommunala organ på den regionala eller lokala nivån.

Ovan i kapitel 7 konstaterades att de speciella förhållanden, som konstituerar den kommunala beslutsprocessen, leder till en initiativrik och i bästa mening expansiv förvaltning men ändå till en självfallen balansering av behov och åtaganden inom olika förvaltningsområden mot varandra och mot de lokala resurserna. Den drivande kraften bakom detta är den egna medelsförvaltningen och det politiska ansvaret.

Den kommunala förvaltningens kraftfullhet och anpassningsbarheten till varierande förutsättningar, den ekonomiska självständigheten och den demokratiska kontrollen, framstår emellertid inom vissa områden som nackdelar ur samhällets synpunkt. Framförallt gäller detta när olika rättsaspekter kräver en likformig handläggning av ärendena och inom områden där den kommunala initiativkraften kan tänkas komma i konflikt med den enskildes rättssäkerhet. Men även inom sådana områden, där en överblick över förhållandena i hela riket är av väsentlig betydelse är uppenbart en långtgående detaljkontroll nödvändig och därmed sådana organisationsformer överlägsna där den centrala direktivrätten är oinskränkt.

Om man betraktar de förvaltningsområden, som trots en geografisk decentralisering överförts till eller bibehållits under statligt huvudmannaskap, kan man konstatera att flertalet av dessa förvaltningsgrenar, är sådana som på grund av nödvändigheten av likformighet, under alla omständigheter har måst och kunnat regleras mycket strängt t. ex. statens bilinspektion, riksförsäkringsverkets lokala organisation, taxeringsväsendet och inte minst domstolsväsendet. På dessa områden har kraven på likformighet varit utpräglade och styrningen genom normerande författningar har givit litet utrymme för skönsmässighet och därmed onödiggjort ett regionalt eller lokalt politiskt ansvar. Samtidigt har behovet av samordning med andra lokala aktiviteter varit av relativt underordnad vikt och lokala initiativ betydelselösa eller direkt skadliga. Inom några områden av samhällsförvaltningen har uppgifterna bibehållits eller överförts till statlig förvaltning därför att helhetsperspektivet och nödvändigheten av att verksamheten skall kunna skära över gränserna, har haft utslagsgivande betydelse.

Särskilt när det gäller landstingskommunernas och primärkommunernas specialreglerade uppgifter brukar den statliga ledningen av och kontrollen över dessa motiveras med kravet på enhetlighet och likformighet. Detsamma brukar även anföras då det gäller ett eventuellt överförande av en statlig

uppgift till ett kommunalt organ. Alltjämt görs med eller utan fog gällande att många kommunala myndigheter saknar möjligheter att skaffa sig den insikt och kännedom om författningarna som är nödvändiga för att kunna tillämpa dem på avsett sätt. Medvetna och omedvetna avvikelser anses kunna ske om inte en ingående statlig kontroll utövas.

Länsdemokratiutredningen är medveten om att kravet på enhetlighet ofta måste uppställas i samhällsförvaltningen. En decentralisering eller kommunalisering av samhällsuppgifterna får givetvis inte sätta väsentliga rättviseintressen på spel. En centralt ledande och dirigerande förvaltningsorganisation under statsmakternas direkta kontroll är på vissa förvaltningsområden nödvändig därför att kravet på enhetlighet bäst tillgodoses genom en centraliserad förvaltning, men på andra områden leder en sådan organisation till onödig formalism och stelhet.

I nära anknytning till de ovan diskuterade kraven på likformighet står ett annat argument för central kontroll, nämligen statsmakternas krav på förvaltningsmässig och administrativ effektivitet. I synnerhet med avseende på den primärkommunala förvaltningen har ofta hävdats att kommunerna av olika anledningar inte har velat eller kunnat skaffa sig erforderlig expertis. Därför har en omfattande statlig uppsikt varit nödvändig.

I bilaga 2 till detta betänkande har redovisats material som tyder på att primärkommuner av kommunblockens storlek i stor utsträckning kommer att ha tillgång till en egen förvaltning som i fråga om befattningshavarnas kompetens motsvarar de statliga inspektionsorganen. Länsdemokratiutredningen anser att en sådan effektivitetskontroll över den specialreglerade kommunala förvaltningen ofta är stötande ur den kommunala demokratins synpunkt, vidare att den delvis vilar på inaktuella förutsättningar med tanke på den faktiska kommunala utrustningen med experter. Under alla omständigheter kommer tillkomsten av större kommuner att innebära väsentligt förändrade förutsättningar för en statlig uppsikt över den kommunala förvaltningen. De moment i den specialreglerade kommunala förvaltningen som inte kan regleras genom generella författningar bör därför i största utsträckning överlämnas till kommunernas eget avgörande, vilka, enligt länsdemokratiutredningens mening, kommer att ha bäst möjligheter och störst anledning att granska ändamålsenligheten och effektiviteten i sin verksamhet.

I olika sammanhang framförs också som en invändning mot en decentralisering att de regionala och lokala myndigheterna i alltför stor utsträckning är beroende av lokala intressen. De lokalpolitiska motiven anses dominera över den självständighet som erfordras av olika samhällsorgan.

Erfarenhetsmässigt och som också framgår av den intervjuundersökning av ledamöter i länsnämnderna för vilken redogjordes i kap. 4 spelar lokala hänsyn en betydande roll i de lekmannanämnder, som nu utgör beslutande organ i en stor del av den statliga länsförvaltningen och som enligt läns-

förvaltningsutredningens förslag också bör införas i länsstyrelserna. Länsdemokratiutredningen vill emellertid framhålla att lokala hänsyn alltid utgör reella inslag i den politiska beslutsprocessen i olika organ för folkstyret. På det rikspolitiska planet ingår de regionala — läns- eller landstingsintressena — en förening med och balanseras av partipolitiska och andra hänsyn. Motsvarande är förhållandena i landstingen och primärkommunerna. Det finns ingen anledning förmoda att inte olika lokalintressen, liksom olika andra gruppintressen, skall balansera varandra även på andra politiska nivåer och med en annan kompetensfördelning än den som nu är aktuell. Förhållandet att lekmannanämnderna i den statliga länsförvaltningen i så hög grad präglas av lokalpolitiska ställningstaganden sammanhänger sannolikt till stor del just med bristen på partipolitiska och andra ansvarsförhållanden.

Även i detta avseende vill alltså länsdemokratiutredningen hävda att de lokala intressena i större utsträckning måste bli föremål för politiska avgöranden inom ramen för ett demokratiskt ansvar. Ett samband med det politiska ansvaret bör finnas i alla samhällsfrågor oavsett på vilken nivå de avgöres. Endast därigenom kan ett avgörande demokratiskt inflytande skapas över lokalpolitiska särintressen. Detta är en viktig förutsättning för att demokratin skall kunna bli en realitet i olika samhällsuppgifter. Kan inte detta ske torde i framtiden en betydande ökad administrativ kontroll och ledning från den centrala statliga administrationen behöva utövas gentemot de statliga och kommunala, regionala och lokala förvaltningarna. Den regionala och lokala styrelsen kan i längden inte göra anspråk på något egentligt inflytande om den nu inte har en politisk förankring i alla väsentliga samhällsfrågor.

I kapitel 8 refererades några av de överväganden som lett fram till den nuvarande kompetensfördelningen mellan kommunala och statliga organ inom den regionala förvaltningen. En annan sida av ansvarsfördelningen mellan å ena sidan riksstyrelsen och å den andra de lokala och regionala representationerna är fördelningen av beslutanderätt och kontroll inom de arbetsområden där kommunerna redan är huvudmän. Enligt länsdemokratiutredningens mening måste också denna sida beaktas eftersom det om man vill förstärka den regionala demokratin kan vara lika angeläget att lägga större ansvar på kommunerna inom dessa verksamhetsområden som att tillföra dem nya. I kapitel 10 har redogjorts för ansvarsfördelningen och regleringen inom vissa områden av den primär- och landstingskommunala verksamheten. Utredningen har inte närmare penetrerat dessa frågor ur synpunkten om det finns anledning att föreslå konkreta förändringar i ansvarsfördelningen, eftersom detta skulle ha inneburit ett omfattande och tidsödande detaljarbete. Länsdemokratiutredningen vill emellertid föreslå att de med den ovan antydda problemställningen sammanhängande frågorna undersöks i särskild ordning.

En väsentlig utvidgning av det landstingskommunala verksamhetsområdet kommer sannolikt att få vissa konsekvenser även för den centrala förvaltningens organisation. De demokratiska representationerna på länsnivå kommer att företräda så stort medborgarunderlag att centrala ämbetsverk av nuvarande organisation knappast kan väntas kunna hävda centrala uppfattningar gentemot landstingen. I kapitel 2 konstaterades att departementens planeringsresurser utvidgats starkt under 1960-talet, sammanhängande med nödvändigheten av central överblick och avvägning. Det är sannolikt att denna tendens kommer att fortsätta och att allt fler centrala planeringsfunktioner därigenom kommer att överföras från de centrala ämbetsverken till Kungl. Maj:t.

I konsekvens med sin grundsyn om önskvärdheten av att de i medborgarnas liv ofta starkt ingripande besluten i planeringsfrågor fattas i politiskt ansvariga instanser, anser länsdemokratiutredningen att en sådan utveckling i och för sig kan vara fördelaktig. Om en väsentlig utvidgning av landstingens befogenheter skulle få den konsekvensen, att betydelsefulla beslut i planerings- och resursfördelningsfrågor i ökad utsträckning överföres till Kung. Maj:t, och därmed under riksdagens omedelbara insyn, kommer detta att ytterligare stärka den hierarkiska organisationen för planeringsfrågornas handhavande, med likformigt demokratiskt ansvar på olika nivåer, som utredningen vill inrikta utvecklingen mot.

Sammanfattningsvis rörande frågan om decentralisering och delegering till kommunala organ vill länsdemokratiutredningen hävda att sådana uppgifter, där ett stort mått av subjektivitet är nödvändig, d. v. s. där verkställigheten av samhällsförvaltningens uppgifter måste bestämmas av de lokala förutsättningarna eller förhållandena i det enskilda fallet och följaktligen ingen fast praxis kan utvecklas, bör delegeras till landsting eller primärkommunala organ i specialreglerad förvaltning, för att därigenom bringas under ett direkt politiskt inflytande och ansvar i enlighet med de demokratiska normer som utvecklats i vårt samhälle. Decentraliseringen bör ske under sådana former att de kommunala organens frihet att utforma den lokala samhällsförvaltningens detaljer inte onödigtvis begränsas. Vid varje tillfälle då statlig detaljkontroll eller detaljreglering aktualiseras bör noga övervägas om det aktualiserats av riksintressen av så stor vikt att det decentraliserade politiska ansvaret bör beskäras.

B. Landsting och primärkommuner

I olika sammanhang har konstaterats att arbetsfördelningen mellan statliga och kommunala organ har skett efter vad som i varje situation har bedömts administrativt lämpligt. Allmänna statsbidragsutredningen (SOU 1952: 44) t. ex. ifrågasatte »om det verkligen är motiverat eller ens möjligt att uppdraga en gränslinje mellan principiellt statliga och kommunala ar-

betsuppgifter. Därvid har utredningen kommit till den uppfattningen, att en sådan gränsdragning i realiteten icke är hållbar. Såväl staten som kommunerna äro organ för samhällsverksamhet och det är ett intresse för såväl staten som vederbörande kommun att den samhälleliga verksamhet, som har anknytning till kommunen, bedrives på ett ändamålsenligt och i allo tillfredsställande sätt. Att vissa samhällsuppgifter av praktiskt-administrativa skäl ansetts böra utföras av statliga och andra kommunala organ kan härvid icke ha någon betydelse. Enligt utredningens mening är den faktiska arbetsfördelningen, sådan den angivits av statsmakterna, den enda gräns som i praktiken kan upprätthållas mellan statliga och kommunala uppgifter.»

Som framgått av tidigare resonemang i detta betänkande vill länsdemokratiutredningen se landstingskommunerna och primärkommunerna inte som konkurrerande kommunformer utan som självstyrelseorgan på olika nivåer inom den totala samhällsförvaltningen och med komplementära uppgifter inom samhällsbyggandet. Landstingens och primärkommunernas förmåga och vilja att påtaga sig skilda uppgifter i samhällsförvaltningen är ytterst betingade av lokal anknytning respektive behovet av regional överblick och regional samordning samt finansiell förmåga till regionala uppgifter. Såsom organ för lokal respektive regional självstyrelse har i konsekvens därmed de båda kommuntyperna givits samma kompetens, identisk beskattningsrätt och likartad uppbyggnad med hänsyn till politisk representation.

Främst genom att landstingen i allt större utsträckning kommit att spela rollen av sjukvårdshuvudmän har emellertid de två kommuntypernas verksamhetsinriktning divergerat. I de flesta överväganden rörande samhällsverksamhetens organisation har inte landstingen uppfattats som komplementära till primärkommunerna och följaktligen inte heller som alternativa huvudmän. Allt eftersom den tekniska och ekonomiska utvecklingen fortskridit och samhällsuppgifterna vuxit har detta framtvingat betydande ändringar i den primärkommunala indelningen.

Den administrativa, tekniska och ekonomiska utvecklingen har medfört att minsta effektiva förvaltningsenhet har blivit allt större inom en rad områden. Medan socknen väl kunde vara huvudman för den gamla odifferentierade folkskolan, krävs ett underlag av minst 8 000 invånare för grundskolans högstadium. I stort sett samma förhållande gäller för en rad områden, inte minst den kommunala administrationen. Resultatet av denna utveckling blev först 1952 års kommunindelning som reducerade antalet kommuner från ca 2 500 till ca 1 000 och kommunblocksindelningen som nu är under genomförande som en ny primärkommunal indelning. Antalet kommunblock är nu 282 men kan komma att ytterligare reduceras på frivillig grund.

Indelningsreformerna har inneburit och kommer att innebära en kraftig minskning av såväl antalet förtroendemän som antalet förtroendeposter.

Erfarenheterna hittills från kommunsammanläggningarna inom ramen för kommunblocksindelningen antyder att antalet kommunala förtroendeposter och förtroendemän minskar starkt. Pilotstudier i några områden antyder en minskning med ca 70 %. Självfallet kommer detta att få starka negativa effekter på medborgarnas samhörighetskänsla och engagemang i samhällsförvaltningen.

Länsdemokratiutredningen är dock väl medveten om att det kan finnas motiv för ändringar i den kommunala indelningen med hänsyn till primärkommunernas administrativa resurser och utrustning med experter. Om det skall vara möjligt att delegera uppgifter till den primärkommunala förvaltningen utan detaljerade anvisningar och omfattande kontroll bör den primärkommunala administrationen vara tillräckligt specialiserad och utrustad med egen sakkunskap.

Ett genomförande av länsdemokratiutredningens förslag i detta betänkande skulle emellertid kunna minska betydelsen av de skäl som ansågs motivera en ny kommunindelning. Länsdemokratiutredningen vill därför erinra om att kommunblocksindelningens genomförande som ny primärkommunal indelning enligt riksdagsbeslut är frivillig och beroende av de i varje block ingående primärkommunernas behov av samarbete.

Samhällsutvecklingen har nödvändiggjort en intensifierad styrning och planering av olika åtgärder inom samhällsbyggandet. Fördelning av investeringsresurser mellan olika kommuner och regioner liksom mellan olika förvaltningsområden, samordning av åtgärder inom skilda sektorer, balansering och avvägning av t. ex. naturvårdsintressen gentemot exploateringskrav har blivit nödvändiga inslag i den offentliga förvaltningen. Dessa styrnings- och planeringsbehov är sedan gammalt betydelsefulla inslag såväl i den centrala som i den primärkommunala förvaltningen. Under 1950- och 60-talen har utvecklingen emellertid också framtvingat behov av regional överblick och styrning på en mellannivå. Den administrativa strukturen har därvid gjort det naturligt att utnyttja länen som enheter för denna planering.

Länsförvaltningsutredningen har som tidigare nämnts föreslagit att ansvaret för balansen i den regionala utvecklingen och för den regionala planeringen skulle åvila länsstyrelserna. Länsdemokratiutredningen har tidigare utvecklat varför man anser detta vara en otillfredsställande lösning. I övrigt vill utredningen också hänvisa till de i kapitel 6 lämnade redogörelserna för remissvaren över länsförvaltningsutredningen, där åtskilliga kritiska påpekanden gjorts.

I remissbehandlingen över länsförvaltningsutredningens betänkande framkom emellertid också förslag om att planeringen borde ske i direkt dialog mellan stat och primärkommun eventuellt genom ett regionalt samarbetsorgan sammansatt av representanter för primärkommunerna. Även i andra sammanhang har en sådan organisation aktualiserats t. ex. i direktiven den

29 mars 1968 till översyn av byggnadslagstiftningen och i statskontorets utredning ang. arbetsmarknadsverkets regionalorganisation.

Internationella erfarenheter talar för att en samhällsplanering baserad på direkta relationer mellan en överordnad riksplanering och den primärkommunala planeringen skulle kunna tänkas vara praktiskt möjlig.

Regeringen skulle kunna stå i direkt kontakt med samhällsbyggandets verkställighet i kommunerna. Det är emellertid samtidigt uppenbart att en sådan planeringsorganisation skulle kräva en ny primärkommunal indelningsreform av vittgående slag. För att antyda omfattningen av en sådan reform kan hänvisas till det av statskontoret för arbetsmarknadsverket utarbetade organisationsförslaget baserat på 82 distriktsenheter. Till detta bör då läggas att landstinget om en sådan organisation genomfördes skulle bli en specialkommun för sjukvård.

Det medborgerliga deltagandet i samhällsförvaltningen skulle under ovan antydda organisation få beskäras i väsentlig omfattning. Enligt länsdemokratiutredningens mening är en sådan organisation därför helt oacceptabel.

Den andra möjligheten är ett nytt kommunalt organ på den nuvarande länsnivån eller för större enheter. Ett sådant organ kan tänkas utformas på olika sätt men det torde under alla omständigheter vara nödvändigt att det ges en fast författningsrättslig status och antingen utdebiteringsrätt såsom nuvarande kommunalförbund eller beskattningsrätt.

Kommunalförbundsformen lider av väsentliga svagheter såväl ur administrativa som demokratiska och författningsmässiga synpunkter. Det kan dessutom ifrågasättas om de kan erhålla den stadga och auktoritet gentemot medlemskommunerna, som är en förutsättning för en effektiv regional planering.

Den andra möjligheten att inrätta en ny kommunform för regionala frågor har övervägts i samband med lösandet av Stor-Stockholms regionala förvaltningsproblem. Såsom ett alternativ till storlandstinget för att lösa de speciella kommunala utbyggnads- och samordningsproblemen i Stockholmsregionen framfördes i diskussionen förslag om en »enhetskommun». Detta innebar att Stockholms stad, landstinget och ett stort antal primärkommuner i länet skulle sammanslås till en enhetskommun, d. v. s. samordningsfrågorna skulle lösas på primärkommunal basis. Genom denna lösning skulle en fullständig kommunal skatteutjämning uppnås i området. Den kommunala standarden i enhetskommunen skulle vidare bli enhetlig. Genom samordningen till stora enheter skulle möjligheter till planering, projektering och byggande i rationella former avsevärt förbättras.

Nackdelarna med en enhetskommun var emellertid också uppenbara. De i enhetskommunen uppgående kommunernas fullmäktigeförsamlingar och landstinget skulle således få upplösas och ersättas med en enda representation med beslutanderätt såväl i regionala som lokala frågor. Detta skulle, menade man, förutom att ett stort antal förtroendemän friställdes öka av-

ståndet mellan medborgarna och de styrande myndigheterna samt minska olika minoriteters möjligheter att få sina synpunkter beaktade. Enhetskommunen skulle få fatta beslut såväl i regionala frågor som frågor som endast berörde lokala intressen. Förvaltningsorganisationen skulle slutligen byråkratiseras och den lokala självstyrelsen, en av hörnstenarna i det offentliga livet, skulle upphöra.

I stället för »enhetskommunen» valdes »storlandstinget» varigenom primärkommunerna blir kvar såsom enheter för den lokala kommunala självstyrelsen medan frågor av regional betydelse överförs till storlandstinget.

Av skäl som anförts ovan anser således länsdemokratiutredningen att eftersom en regional planering är nödvändig, avgörande skäl talar för att ansvaret för denna bör åvila landstinget. Detta innebär också att den kontroll av de regionala perspektivens respekterande som kan vara nödvändig bör åläggas landstingen. Landstingen bör vidare vara fastställelseorgan och mellaninstans i ärenden som kan påverka den regionala utbyggnaden.

Länsdemokratiutredningen vill alltså förfäkta en hierarkisk planeringsorganisation med riks-, regional- och lokalintressen uppbyggt kring en likformig demokratisk representation.

Länsdemokratiutredningen vill emellertid samtidigt kraftigt understryka att mycket av den nuvarande regionala kontrollen av primärkommunernas verksamhet inte synes fullgöra någon reell funktion, utan snarast framstår som en byråkratisk friktion på det primärkommunala samhällsbyggandet. I allt högre grad kommer detta att som tidigare nämnts bli fallet om primärkommunernas tillgång till experter blir bättre.

Ytterligare ifråga om arbetsfördelningen vill länsdemokratiutredningen hävda att den nära politiska, funktionella, ekonomiska och personella samhörigheten mellan landstinget och primärkommunerna inom länet i hög grad talar för att arbetsfördelningen bör kunna göras flexibel och anpassningsbar till de skilda förutsättningar som gäller i olika delar av landet. En organisation som tillåter att ansvaret för t. ex. bostadsförsörjningen fördelas mellan landsting och primärkommun på sätt, som garanterar största möjliga effektivitet synes utredningen vara att föredra framför varje stel lösning med en exklusiv huvudman. Självfallet måste en sådan flexibilitet kompletteras med en lagstiftad skyldighet för endera kommunformen att åtaga sig huvudansvaret och verkställa förvaltningen »om inte annan drager försorg därom» (jfr. organisationen vad beträffar barnhem). Det synes därvid vara lämpligt att landstingen ålägges att stödja och samordna den primärkommunala verksamheten inom förvaltningsområden med regional betydelse.

Kompetensfördelningen mellan staten, landstingskommunerna och primärkkommunerna och fördelningen av kostnaderna för samhällsuppgifterna har också i viss mån berörts i samband med kommunblocksreformen. I propositionen angående kommunblocksreformen (1961: 180) anförde näm-

ligen departementschefen följande om möjligheterna att lösa de aktuella problemen genom en ändrad kostnadsfördelning:

»Vad först beträffar en kostnadsmässig omfördelning med bibehållande av nuvarande organisation — — — är denna väg icke framkomlig för att lösa alla de problem som föreligger. Som jag tidigare uttalat framträder olägenheterna av nuvarande förhållanden icke enbart på det ekonomiska utan också på det organisatoriska planet. Om man inskränker sig till ekonomiska stödåtgärder åt kommunerna skulle detta stundom för att icke säga ofta, innebära subventionering av en från olika synpunkter icke rationell organisation. Kommungränserna skulle sålunda få hindra ett effektivt utnyttjande av samhällets samlade resurser. Det torde allvarligt kunna ifrågasättas om nuvarande kommungränser i sig själva har så stort värde, att denna konsekvens måste tagas.

Därtill kommer det i princip otillfredsställande i att göra kommunerna alltmer beroende av statsbidrag och i motsvarande mån underkasta dem statlig kontroll. Utvecklingen i sådan riktning var just ett av de argument som åberopades för genomförandet av föregående kommunindelningsreform. Å andra sidan är jag angelägen framhålla att varje ändring i bidragsbestämmelserna icke har den nu angivna effekten. Särskilt bör mot bakgrunden av vissa remissyttranden betonas, att skatteutjämningsproblemet, vilket är föremål för särskild utredning, icke löses enbart genom en indelningsreform. Tillvägagångssättet bör dock lämpligen vara att först ge kommunerna möjlighet att ordna en rationell förvaltningsorganisation och med utgångspunkt därifrån pröva en lösning av återstående utjämningsfrågor. Denna väg är för övrigt antydd redan i gällande bestämmelser om skattelindringsbidrag.»

I det följande ingick departementschefen närmare på vissa särskilda uppgifter, i första hand det obligatoriska skolväsendet. Slutsatsen blev, att en ändrad uppgiftsfördelning inte syntes kunna på sådant sätt bidraga till en lösning av de föreliggande problemen, att en kommunindelningsreform kunnat undvaras. Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande (1962: 1) på denna punkt följande:

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

landstingen torde förutsätta genomgripande förändringar av landstingens arbetsformer.»

Liksom departementschefen fann utskottet, att enbart åtgärder av det slag, som här angetts, inte var tillfyllest för att råda bot på de aktuella svårigheterna inom kommunalförvaltningen.

Även i detta finner länsdemokratiutredningen anledning instämma, men anser det samtidigt angeläget återigen understryka att den tekniska och ekonomiska utvecklingen, som framtvingar allt större förvaltningsenheter, utgör ett ständigt hot mot den kommunala indelningen. Varje ökning av den genomsnittliga kommunstorleken betyder ett minskat medborgerligt engagement. Möjligheterna att genom andra metoder öka medborgarnas möjligheter och tillfällen att deltaga i det egna samhällets förvaltning har undersökts av kommunalrättskommittén, men utan att någon fullt godtagbar utväg kunnat finnas. Nackdelarna med ofta upprepade kommunala indelningsförändringar är uppenbara även ur andra synpunkter.

Samtidigt är det troligt att även kommunblocken i vissa delar av landet är för små för att såsom primärkommuner samordna och administrera vissa samhällsuppgifter såsom t. ex. gymnasieskolan, den översiktliga samhällsplaneringen eller åldringsvården. I storstadsområdena möter andra problem såsom den kollektiva trafiken, vattenförsörjningen etc. Även med hänsyn till dessa förhållanden vill länsdemokratiutredningen understryka vikten av att landstinget beaktas som alternativ huvudman när annars primärkommunala förvaltningsuppgifter måste förstatligas eller kommunindelningsfrågan diskuteras.

C. Den kommunala ekonomin

I kapitel 11 i detta betänkande har lämnats en analys av den kommunala ekonomins utveckling. Av denna har länsdemokratiutredningen dragit slutsatsen att en omprövning av den kommunala verksamhetens finansiering under alla förhållanden inom kort kommer att bli aktuell. En omfördelning av de ekonomiska bördorna mellan stat och kommun eller på annat sätt t. ex. genom en omläggning av den kommunala skattens konstruktion åstadkommen lösning av den kommunala ekonomins dilemma, kommer under vissa omständigheter att påverka kompetensfördelningen mellan stat och kommun och därmed den kommunala självstyrelsens innehåll.

Den kommunala verksamhetens finansiering är alltså av betydelse för länsdemokratiutredningens överväganden dels med hänsyn till nödvändigheten av att kompensera kommunerna för de uppgifter, som överflyttas på dem i enlighet med utredningens förslag, dels med hänsyn till att en inom kort aktualiserad reform av den kommunala verksamhetens finansiering bör

få en sådan utformning, att den kommunala självstyrelsens innehåll inte deformeras jämfört med de förslag som länsdemokratiutredningen i detta betänkande lagt fram.

Den kommunala verksamheten är en integrerad del av samhällsförvaltningen i stort och samhället som helhet har ett ansvar för att den kan fullgöras med en efter omständigheterna avpassad medelsförsörjning. Det finns i och för sig inte någon anledning varför den kommunala verksamheten helt eller huvudsakligen skall finansieras med den direkta proportionella beskattning som är regel i Sverige. Med hänsyn till den kommunala verksamhetens omfattning vill länsdemokratiutredningen hävda att de begränsade finansieringsmöjligheter, som den kommunala skatten genom sin konstruktion ger, har blivit otillräckliga och att man i fortsättningen måste tänka sig att kommunalskatten antingen radikalt reformeras med avseende på sin konstruktion eller att kommunalskatten i fortsättningen i stigande utsträckning kompletteras med andra finansieringsformer.

Den kommunala självstyrelsen är inte bara ett rationellt instrument för samhällsförvaltningen utan också ett uttryck för den svenska demokratins funktioner och en del av dess arbetsformer. En finansiering av den kommunala verksamheten i sådana former att den kommunala bestämmanderätten i väsentlig grad beskärs, bör enligt länsdemokratiutredningen undvikas. Inom vissa förvaltningsområden omfattar statsbidragsreglerna fler detaljer än inom andra. Exempel på reglering i detalj är statsbidragsreglerna rörande skollokalernas utformning.

Med utgångspunkt från ovanstående mera principiella syn har länsdemokratiutredningen övervägt hur den kommunala ekonomins problem på sikt kan lösas och särskilt hur den ytterligare belastning, som utredningens förslag i övrigt kommer att innebära för den kommunala sektorn, kan kompenseras. Utredningens synpunkter har emellertid fragmentarisk karaktär. Det måste överlåtas åt en framtida specialutredning att framlägga mera detaljerade och konkreta förslag.

Det har tidigare i detta betänkande konstaterats att arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna, såväl landstingen som primärkommunerna, inte är grundad på någon principiell föreställning om statliga respektive kommunala uppgifter. Den rådande arbetsfördelningen är ytterst betingad av uppfattningen om olika samhällsorgans lämplighet att handha respektive uppgifter utifrån traditionella förvaltningstekniska och finansiella aspekter.

Genomgående har i detta betänkande framhållits att kommunerna måste ses som en del av den totala samhällsförvaltningen och att man varken teoretiskt eller principiellt kan dra några skiljelinjer mellan statliga respektive kommunala uppgifter. Här bortses alltså från de uppgifter som av alla torde anses vara självklart statliga såsom försvaret, utrikespolitiken o. dyl. Det förhållandet att den statliga och kommunala verksamheten har olika

finansieringssystem gör det emellertid angeläget att diskutera de olika verksamheternas administrativa huvudmän utifrån finansiella aspekter.

Den starka kommunala expansionen har ytterst möjliggjorts av kommunernas självbeskattningsrätt. Härigenom har kommunerna under finansiellt och politiskt ansvar kunnat svara för de lokala enheternas utbyggnad i olika avseenden. Med tiden har kommunalskatten i betydande omfattning kompletterats med statsbidrag.

Den av länsdemokratiutredningen i detta betänkande föreslagna ändringen i arbetsfördelningen mellan å ena sidan stat--landsting samt å andra sidan landsting—primärkommuner kommer att medföra en viss ökning av landstingets utgifter. De i betänkandet föreslagna huvudmannaskapsreformerna är inte avsedda att åstadkomma en ändrad fördelning av finansieringsformerna för verksamheterna utan är betingade av överväganden, som syftar till förstärkning av självstyrelsen och effektivisering av förvaltningen. Detta innebär att kostnadsfördelningen i princip skall vara oförändrad mellan kommunerna och staten för de från staten till landstingen och kommunerna överförda verksamhetsgrenarna. Den landstingskommunala verksamheten är genom de ständigt stigande sjukvårdskostnaderna redan nu synnerligen hårt ekonomiskt belastad. Det måste enligt länsdemokratiutredningens mening således vara självklart att landstingen ges full kostnadstäckning för de uppgifter som enligt utredningens förslag överförs till dem från staten.

Den framskrivning av landstingens och primärkommunernas utgifter och utdebiteringsbehov som företagits i kapitel 11 visar trots sina brister att den kommunala utdebiteringen snart nått en sådan höjd att hela den kommunala sektorns finansieringsförhållanden måste upptagas till en samlad prövning. Om man bortser från att vissa verksamhetsgrenar skulle kunna överföras till statligt huvudmannaskap, vilket är ett mindre önskvärt alternativ med hänsyn till den kommunala självstyrelsen, återstår följande former för en reformering av den kommunala finansieringen, nämligen väsentligt utökade statsbidrag, en omläggning av den kommunala skattens konstruktion eller ökad avgiftsfinansiering. Dessa renodlade varianter kan och måste självfallet användas i kombination med varandra. Länsdemokratiutredningen vill emellertid i det följande anlägga synpunkter på dem var för sig.

Det är en konsekvens av den syn på kommunerna som en del av den totala samhällsverksamheten som genomgående understrukits i detta betänkande att kommunernas verksamhet till stor del finansieras genom statlig bidragsgivning. I samband med att kommunerna ålagts nya och mera omfattande uppgifter har statsbidrag till de olika verksamhetsgrenarna konstruerats och en mångfald såväl formellt som i materiellt hänseende olikformade statsbidrag har skapats. Därigenom har ett komplicerat statsbidragssystem vuxit fram.

Ett antal statliga utredningar har under 1950- och 60-talen framlagt för-

slag till förenklad statsbidragsgivning. På senare år har de av riksdagen beslutade skatteutjämningsbidragen medfört att en viss reducering av antalet bidrag har skett.

1958 års skatteutjämningskommitté (SOU 1964: 19) konstaterade tidigare att trots vidtagna rationaliseringar i statsbidragssystemen, statsbidragsgivningen fortfarande var otillfredsställande. »Antalet bidrag är emellertid alltjämt stort och erbjuder en rik provkarta på bidrag till utgiftsändamål av varierande karaktär och betydelse. Trots de förenklingar som vidtagits kvarstår också enligt utbredd uppfattning avsevärda svårigheter att rätt tolka och tillämpa bidragsbestämmelserna.»

Länsdemokratiutredningen har vid flera tillfällen framhållit att såväl primärkommunerna, inte minst om ytterligare kommunsammanläggningar genomföres, som landstingen får anses ha sådan tillgång till expertis av olika slag att den statliga reglering och tillsyn som utövas med stöd av statsbidragsbestämmelser och även andra författningar i en del fall synes vara överflödig och delvis besvärande ur den kommunala självstyrelsens synpunkt.

Förutom det tidsödande arbete och den — enligt utredningens uppfattning — onödiga kontrollverksamhet som statsbidragsrekvisitionerna medför för den kommunala förvaltningen och den statliga administrationen, är statsbidragens relativa storlek inom vissa sektorer av så liten betydelse att starka skäl synes tala för att flera speciella statsbidrag sammanförs i ett större allmänt statsbidrag till landstingen och primärkommunerna. Allmänna statsbidragsutredningen kom fram till samma konklusion efter sin genomgång av de olika speciella statsbidragen:

»Utredningen har sålunda kommit till den uppfattningen, att det allmänna syftet med statsbidragsgivningen till kommunerna, bortsett från vissa speciella driftsbidrag vilka bör betecknas som stimulansbidrag i egentlig mening, skulle kunna tillgodoses lika väl eller till och med bättre genom att bidragsgivningen icke bundes till särskilda av kommunerna bedrivna verksamhetsgrenar utan utvidgades till att omfatta hela den kommunala verksamheten, ett allmänt statsbidrag. Genom att bidraget differentierades efter kommunernas behov av statsbidrag ur skatteteknisk synpunkt och ur skatteutjämningssynpunkt, skulle bidraget få karaktären av ett allmänt skatteutjämningsbidrag. Detta allmänna bidrag till kommunerna skulle avlösa och ersätta alla de nuvarande driftsbidragen till kommunerna, vilka icke hade väsentlig betydelse ur stimulanssynpunkt.»

Som påpekats ges föreskrifter och bestämmelser knutna till statsbidragen i många fall en alltför detaljerad och omfattande utformning varigenom det kommunala ansvaret delvis urholkas. Länsdemokratiutredningen vill bestämt understryka, att den utökade statsbidragsgivning som torde böra införas framdeles inte får förbindas med sådana villkor i olika avseenden att den kommunala självstyrelsen därigenom hotar att minskas. Endast

i sådana fall då väsentliga syften, såsom t. ex. konformitet i undervisningsstandard eller liknande, eftersträvas och inte anses kunna nås utan vissa detaljbestämmelser knutna till statsbidragen, bör kommunerna bindas till statliga bestämmelser för verksamhetens närmare utformning. Härav följer att länsdemokratiutredningen finner att den statsbidragsform som närmast torde eftersträvas framdeles är ett utbyggt allmänt skatteutjämningsbidrag, vilket kommunerna bör få disponera på samma sätt som de medel som inflyter i form av kommunalskatt. Ett sådant allmänt skatteutjämningsbidrag bör kunna utformas så att det utgör incitament till rationalisering och sparsamhet i den kommunala verksamheten, vilket annars varit en invändning mot statsbidrag av icke specialdestinerat slag.

Det av allmänna statsbidragsutredningen (SOU 1952: 44) förordade statsbidraget borde enligt utredningen ges följande konstruktion:

»Det ifrågasatta nya statsbidraget till kommunerna skulle utgöra ett allmänt tillskott, vars storlek skulle bero på kommunernas behov av statsbidrag ur skatteteknisk synpunkt och ur skatteutjämningssynpunkt. Bidraget skulle sålunda icke vara bundet till vissa speciella verksamhetsgrenar, utan det skulle ankomma på kommunerna att avgöra huru statsbidraget skulle disponeras. Statsbidraget skulle stå till kommunernas förfogande på samma sätt som de medel, vilka inflyta genom den allmänna kommunalskatten. Beträffande de kommunala verksamhetsgrenar, till vilka utgå speciella statsbidrag som skulle avlösas med det allmänna statsbidraget, skulle staten icke längre kunna öva inflytande genom villkorsbestämningar i anslutning till statsbidragsförfattningar. Det bör därför undersökas huruvida en ersättning härför är behövlig och i så fall hur denna bör vara beskaffad.»

De farhågor i olika avseenden som föresvävat statsmakterna beträffande villkorslös statsbidragsgivning kommenteras av allmänna statsbidragsutredningen sålunda:

»Det kan icke uteslutas att ett mer eller mindre medvetet motiv från statsmakternas sida för de detaljerade villkorsbestämningarna varit farhågor för att inom många kommuner politiska bedömningar skulle föranleda till att verksamheten vid uppläggningen icke skulle givas önskvärd bredd eller eljest icke skulle givas den positiva inriktning som syntes erforderlig. Dessa farhågor måste av anförda skäl anses äga mindre underlag nu än tidigare.»

Länsdemokratiutredningen vill förorda att när en framtida ökning av statsbidragen till kommunerna blir aktuell denna i största möjliga omfattning utformas på det sätt som gäller för nuvarande allmänna skatteutjämningsbidrag. En konstruktion av nämnd art synes länsdemokratiutredningen bäst kunna förenas med den kommunala självstyrelsens princip och arbetsformer.

I syfte att åstadkomma en viss utjämning av olikheterna i det kommunala skattetrycket föreslog 1958 års skatteutjämningskommitté att skatteutjämningsbidrag skulle utgå på basis av dels en skattekraftsfaktor, dels en utdebi-

teringsfaktor. Utredningen underströk att det gällde att minska ojämnheterna i skattetrycket och inte att helt eliminera dessa skillnader: »En skatteutjämning som skall ske genom statlig bidragsgivning kan inte åsyfta en total utjämning av kommunernas utdebiteringssatser. En så långtgående utjämning låter sig inte förenas med en reell kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen bygger nämligen på uppfattningen att varje kommun i princip skall ha rätt att bestämma om den vill utöva en mer omfattande verksamhet och betala denna med en högre utdebitering än som eljest erfordras eller begränsa sin verksamhet och hålla en lägre utdebitering. Skillnader i den kommunala verksamheten som är att tillskriva kommunmedlemmars olika krav på insatser måste i den kommunala självstyrelsens intresse accepteras. Då enligt allmän uppfattning den kommunala självstyrelsen utgör en stor tillgång för vårt land och en av grundvalarna för vårt nuvarande statsskick, får genom skatteutjämningsbidrag inte åstadkommas att densamma mister sitt innehåll eller urholkas.»

Skatteutjämningskommittén betonade således att skatteutjämningsbidraget inte borde syfta att åstadkomma en utjämning i skattetrycket som hade sin grund i olika värderingar beträffande den kommunala verksamhetens omfattning och standard. Skatteutjämningsbidraget borde utformas så att de orsaker till utdebiteringsskillnader, som låg utanför kommunernas inflytande skulle kunna angripas. Bidragsgivningen borde således baseras på objektivt fastställbara faktorer utanför kommunal påverkan. Dessutom borde bidragssystemet vara så enkelt som möjligt ur teknisk synpunkt.

Länsdemokratiutredningen vill helt instämma i denna syn på skatteutjämningsbidragets konstruktion och vill förorda att detta höjes för att kompensera landstingen för de nya uppgifter som överföres på dem från staten.

Med hänsyn till den betydande roll sjukvården intar bland de kommunala utgifterna måste vid en diskussion om olika finansieringsformer för den framtida kommunala verksamheten även frågan om sjukvårdens finansiering diskuteras. I olika sammanhang har således påpekats den starka kostnadsutveckling som gjort sig gällande såväl på drift- som på investeringssidan inom sjukvården. Diskussionerna har emellertid inte medfört att en samlad översyn av sjukvårdens kostnader kommit till stånd och kostnadsfördelningen inom sjukvården har ej heller varit föremål för några direkta principiella överväganden.

Som redogjorts för i kapitel 11 beslöt Svenska landstingsförbundets kongress 1967 i anledning av en av Skaraborgs läns landsting väckt motion att hemställa hos Kungl. Maj:t att en utredning måtte tillsättas för att pröva sjukvårdens framtida finansiering. I skrivelse till Kungl. Maj:t våren 1968 anhåller Svenska landstingsförbundet att särskilda sakkunniga måtte tillkallas för att företa en total översyn av hälso- och sjukvårdens fiansiering.

Länsdemokratiutredningen vill understryka de i motionen framförda synpunkterna och bestämt biträda den i Svenska landstingsförbundets skrivelse

gjorda framställningen. Med hänsyn till att denna fråga sannolikt kommer att utredas i särskild ordning vill länsdemokratiutredningen inte framföra några speciella rekommendationer.

I sammanhanget vill emellertid länsdemokratiutredningen betona att den offentliga sektorns omfattning och skatteuttagets storlek givetvis är att betrakta som ett enhetligt problemkomplex. Även om det kommunala skattetrycket kan dämpas genom statsbidrag måste ändock medborgarna ytterst via den statliga beskattningen svara för att medel står till buds för statsbidragsgivningen, d. v. s. individens disponibla inkomst måste beskäras genom en utökning av skatteuttaget. Hur stor del av den totala bruttonationalprodukten som bör anslås till vårdsektorn vill och kan emellertid länsdemokratiutredningen inte uttala sig om.

Som framgår av den av länsdemokratiutredningen gjorda lineära framskrivningen skulle den totala kommunala utdebiteringssatsen 1975 uppgå till 26:83 varav den landstingskommunala utdebiteringen skulle utgöra 10:54. Den genomsnittliga landstingskommunala utdebiteringen har från 1963 till 1968 ökat med 2:12 och ligger f. n. på 7:16. En höjning av den proportionella kommunalskatten i förening med den indirekta statliga omsättningsskatten drabbar hårdast de lägre inkomsttagarna och de betalningssvaga grupperna i samhället. Inte minst med hänsyn till sociala skäl måste därför en kraftig höjning av den kommunala utdebiteringen aktualisera en översyn av den kommunala skattens konstruktion.

Den nuvarande allmänna kommunalskatten utgör den dominerande intäktskällan i kommunerna. I samband med genomgången av olika finansieringsformer för kommunerna kom 1958 års skatteutjämningskommitté in på frågan om införande av ytterligare en skatteform på det kommunala området, nämligen indirekt beskattning i likhet med den statliga allmänna omsättningsskatten. Utredningen anförde i samband härmed:

»Då vid den kommunala inkomstbeskattningen i princip gäller att kommun äger beskattningsrätt till inom kommunen lokaliserade förvärvskällor, kan härvid den indirekta beskattningen komma i blickpunkten, i synnerhet som denna beskattningsform genom den allmänna varuskattens tillkomst fått en väsentligt större tyngd i det statliga skattesystemet. Det synes sålunda kunna diskuteras att också tillföra kommunerna en omsättningsskatt som komplement till redan existerande kommunala beskattningsformer.» Utredningen diskuterade därefter för- och nackdelar med en kommunal omsättningsskatt och anförde bl. a. att en sådan skulle medföra en ökning av ojämnheten i det kommunala skattetrycket. Om den kommunala omsättningsskatten däremot utformades med det dubbla syftet att dels tillföra kommunerna ytterligare skatteinkomster samt dels deltog i finansieringen av skatteutjämningsstödet till kommuner som trots ökade skatteinkomster skulle sakna tillräckliga ekonomiska resurser ansåg utredningen att invändningarna skulle förlora i styrka. Dock skulle då kunna invändas att kommu-

nerna tvingades uttaga kommunalskatt av sina kommuninvånare för andra ändamål än den egna kommunens behov. Dessutom skulle de medel som stod till buds i skatteutjämningssyfte kunna begränsas till de belopp som inflöt genom skatten. Under hänvisning till bl. a. att de kommunala beskattningsformerna lämpligen borde prövas i samband med den översyn av hela skattesystemet som anförtrotts åt allmänna skatteberedningen tog utredningen inte ställning till frågan om den indirekta beskattningens eventuella integration i det kommunala skattesystemet utan utredningen vill endast antyda den möjlighet till ny kommunal skatteform som låg i en indirekt kommunal beskattning. Allmänna skatteberedningen upptog emellertid inte denna skatteform till prövning.

En indirekt beskattning i form av omsättningsskatt eller mervärdesskatt har vid sidan om fördelen att den på ett relativt smidigt sätt kan anpassas efter konjunkturella eller statsfinansiella förhållanden förtjänsten att den träffar konsumtionen varigenom dess verkningar ej bedöms på samma sätt som en ytterligare höjning av progressiviteten vara negativ för sparande och arbetsvilja. En sådan beskattningsform drabbar däremot på ett olyckligt sätt grupper vilka av sociala skäl anses böra skyddas mot en standardförsämring, t. ex. pensionärer och barnfamiljer. Genom olika statliga kompensationsåtgärder, t. ex. höjning av folkpensionerna och barnbidragen, kan dock dessa grupper hållas skadeslösa vid en höjning av den indirekta beskattningen.

Länsdemokratiutredningen finner dock sannolikt att frågan om en vidgning av det kommunala finansieringsunderlaget i första hand måste sökas efter andra linjer än för reformering av den kommunala skatten.

I likhet med 1961 års sjukförsäkringsutredning finner utredningen starka skäl tala för att en avgiftshöjning av vissa delar av sjukvården överväges under förutsättning att härvid social rättvisa eftersträvas. En sådan höjning av avgifterna torde dock för landstingens del endast betyda marginella finansiella tillskott. De betydande utgifter som behöver täckas i den framtida landstingskommunala verksamheten får, som utredningen framhållit tidigare, om icke stora socialt oacceptabla utdebiteringshöjningar skall behöva ske, tillgodoses genom en betydligt vidgad statlig bidragsgivning eller en reform av den kommunala skattens konstruktion, varvid hänsyn tas till de sociala konsekvenserna.

Länsdemokratiutredningen vill således hävda att det är ett självklart villkor att kommunerna kompenseras för de ytterligare kostnader som pålägges dem genom utredningens förslag. Vidare anser utredningen att den kommunala verksamhetens finansiering i stort och på längre sikt måste bli föremål för prövning inom kort. Utredningen anser emellertid att den närmare utformningen av en kompensation till kommunerna i anledning av utredningens förslag liksom andra mera långsiktiga överväganden måste

utredas i särskild ordning och under hänsynstagande till vad utredningen ovan anfört.

Med hänsyn härtill anser sig länsdemokratiutredningen ej böra framlägga konkreta förslag till lösning av finansieringsproblematiken. Dessa problem är av den omfattning och komplexitet att ett stort utredningsarbete torde erfordras, vilket ligger utanför ramen av länsdemokratiutredningens arbete. Utredningen vill emellertid starkt understryka vikten av att den kommunala sektorns finansieringsförhållanden snarast göres till föremål för en särskild utredning.

Den kommunala sektorn representerar nu cirka en fjärdedel av bruttonationalprodukten. Ur denna synpunkt är det självfallet angeläget för statsmakterna att den kommunala ekonomin blir väl inpassad i de centrala finanspolitiska perspektiven. Samtidigt är det emellertid också uppenbart att den kommunala sektorn inte reagerar i tillräcklig utsträckning på de traditionella konjunkturpolitiska instrumenten. Den kommunala ekonomin har t. ex. varit ungefär lika expansiv oberoende av det varierande konjunkturläget under 1960-talet.

Statsmakterna har därför sett sig nödsakade att i ökande utsträckning införa olika administrativa regleringsinstrument som t. ex. investeringsavgift, byggnadsreglering, lånekontroll etc.

Det bör emellertid samtidigt understrykas att den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning liksom de kommunala investeringarna i hög grad är beroende av statliga åtgärder. Den statliga sektorsplaneringen och den centrala finanspolitiken är därvid inte alltid väl samordnad. Delvis sammanhänger detta med tidsförskjutningar mellan beslut och verkställighet, men också med regionala variationer i t. ex. sysselsättningsläget.

Som nämnts i kapitel 11 pågår för närvarande genom finansdepartementet en försöksundersökning varvid kommunerna genom enkäter ombeds redovisa sina planerade investeringsutgifter och upplåningsbehov m. m. under en femårsperiod. Försöksverksamheten är inspirerad av de metoder som använts med framgång för de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

Länsdemokratiutredningen vill för sin del understryka nödvändigheten av att den kommunala sektorn anpassar sig till och vidareutvecklar den ekonomiska långtidsplaneringen i enlighet med den ovan nämnda försöksverksamheten eller på liknande sätt.

D. Principprogrammets tillämpning

Länsdemokratiutredningen har ovan tecknat grunddragen i de värderingar som utredningen vill göra gällande med avseende på den decentraliserade samhällsförvaltningens organisation. Dessa värderingar utgör utgångspunkten för de i följande kapitel tecknade synpunkterna på kompetensfördelningen inom enskilda förvaltningsområden. Närmast skall emellertid an-

tydas grunddragen i den organisation utredningen vill förorda som ett alternativ till den nuvarande.

Med hänsyn till att det av administrativa och andra skäl har ansetts nödvändigt att ge länsmyndigheterna ett väsentligt mått av frihet från central kontroll i deras verksamhet, är det rimligt att denna frihet sätts under regional politisk kontroll. Detta kan ske på ettdera eller båda av två sätt: antingen införes lekmannanämnder i den nuvarande statliga länsförvaltningen eller också överföres delar av den nuvarande statliga länsförvaltningen in under landstingskommunalt huvudmannaskap. Av de undersökningar som utförts av utredningen framgår att de lekmannanämnder som hittills inrättats i länsförvaltningen av skäl som sannolikt sammanhänger med det bristande sambandet med partiväsendet inte har infriat förväntningarna att i märkbar utsträckning införa ett aktivt medborgarinflytande i länsförvaltningen.

Det är emellertid också uppenbart att statsförvaltningens organisatoriska struktur inte i alla delar kan rubbas utan negativa effekter vad gäller fullföljandet av vissa av statsmakternas centrala målsättningar. En kommunalisering av länsförvaltningen måste således ta hänsyn till att statsmakternas möjligheter att hävda centrala målsättningar inte försämras. Inte minst torde detta gälla olika rättssäkerhetsaspekter och t. ex. finanspolitiska målsättningar.

Med hänsyn till detta är det länsdemokratiutredningens mening att en kommunalisering av sådana uppgifter där de nu statliga länsorganen har en betydande rörelsefrihet är den lämpligaste vägen för en demokratisering av länsförvaltningen, medan i huvudsak av landstinget utsedda lekmannanämnder bör utgöra ett komplement inom de delar av den statliga länsförvaltningen där statsmakterna av olika skäl bör förbehålla sig rätten till detaljkontroll och organisationen därför bör vara mera vertikalt integrerad.

I enlighet med länsdemokratiutredningens grundsats att den ledande rollen i den regionala samhällsutvecklingen bör innehas av landstinget bör enligt utredningens förmenande ansvaret för den översiktliga planeringen och samordningen av den offentliga förvaltningen överföras till landstingskommunerna i specialreglerad kompetens. Denna reform innebär att planeringsärendena, där utrymmet för subjektivitet och skönsavgöranden är stort, kommer att handläggas under regional demokratisk kontroll och att landstingen ges möjlighet medverka vid plangenomförandet.

Till de regionala förvaltningsområden där en kommunalisering synes särskilt angelägen och lämplig hör vidare enligt utredningens förmenande lokaliseringsfrågorna, markanvändningsfrågorna på regional nivå innefattande fastställelseprövning enligt byggnadslagen, tillämpningen av naturvårdslagen m. m., bostadspolitiken samt skolväsendets liksom socialvårdens planering.

Det är däremot länsdemokratiutredningens mening att länsstyrelsens ar-

betsuppgifter av rättskipande karaktär bör kvarstå oförändrade inom länsstyrelsen. Detta innebär att besvär enligt kommunlagen över primärkommunala beslut får en oförändrad gång.

Den av länsdemokratiutredningen förordade reformen varigenom länsstyrelsens planeringsansvar överföres till landstinget rubbar alltså inte huvuddragen av nuvarande besvärsformer. Länsstyrelsen avses liksom hittills pröva besvär över primärkommunala beslut liksom beslut av statliga organ och befattningshavare. Utredningen vill dock i detta sammanhang understryka behovet av en allmän översyn av bestämmelserna för besvärsinstituten liksom reglerna för statsuppsikten över kommunerna i övrigt, bl. a. rörande fastställelseprövningen av kommunala beslut, allt i avsikt att förenkla proceduren och om möjligt vidga ramen för den kommunala kompetensen med bibehållna rättssäkerhetsgarantier.

Länsdemokratiutredningens förslag minskar heller inte medborgarnas och menigheters möjligheter att få beslut prövade i högre instans. Den hävdvunna rätten att överklaga, i sista hand få sin sak prövad inför Konungen, är djupt rotad bland medborgarna och får icke beskäras. Samhällsutvecklingens krav på effektivitet och ändamålsenlighet i förvaltningen måste emellertid också beaktas i detta sammanhang. Rättssäkerheten har också mycket att vinna på en vidgad kommunalisering av den statliga förvaltningsprocessen, varigenom beslutsproceduren kan förenklas och medborgarkontrollen i allmänhet över den offentliga förvaltningen öka.

Nuvarande bestämmelser för besvär enligt kommunallagarna varigenom i huvudsak en legalitetsprövning sker, d. v. s. att beslutet tillkommit i laga ordning, icke står i strid med lag eller författning eller överskrider kommunal myndighets kompetens eller kränker klagandens enskilda rätt, avses bibehållas i nuvarande form. Rörande primärkommunala beslut blir alltså länsstyrelsen fortfarande första instans och Kungl. Maj:t högsta instans. Beträffande landstingskommunalt beslut bör fortfarande huvudprincipen bibehållas, att ändring i landstingskommunalt beslut endast skall kunna ske av Kungl. Maj:t.

Beträffande självförvaltningsbesvär torde utredningens förslag heller i och för sig inte aktualisera några väsentliga ändringar av nuvarande ordning. Gällande huvudprinciper att länsstyrelsen är första besvärsinstans bibehålles. I detta sammanhang vill dock utredningen understryka vikten av att den av länsförvaltningsutredningen föreslagna medborgarrepresentationen i länsstyrelsen genom särskilda nämndemän i mål rörande administrativa frihetsberövanden och därmed likartade mål och ärenden, kommer till stånd. Nämndemännen bör utses av landstingen. Genom en sådan ordning kommer länsstyrelsens karaktär av länsrätt att ytterligare markeras, om länsdemokratiutredningens förslag i övrigt genomföres.

Vissa förändringar i nuvarande ordning uppkommer om nuvarande expertis såsom länsarkitekt, länsingenjör m. fl. överflyttas från länsstyrelsen

till landstinget, eftersom dessa i viss utsträckning har medverkat vid avgörandet i länsstyrelsen även av besvärsmål. Vid sådana besvärsmål torde emellertid länsstyrelsen utan svårighet, liksom de allmänna domstolarna, vid behov kunna utnyttja utomstående expertis.

Bortsett från att vissa principiellt viktiga planeringsfrågor överförs till landstingen kommer en del av de nu självständiga länsmyndigheterna att kvarstå oförändrade som exekutiva organ för statliga uppgifter. Detta innebär alltså att sambandet mellan länsmyndigheterna och de centrala ämbetsverken inom dessa förvaltningsområden blir i huvudsak oförändrat.

Såväl för att garantera ett samband mellan de regionala demokratiska representationerna och de olika förvaltningsorganen som en administrativ samordning mellan olika förvaltningsområden, bör landstinget utse flertalet ledamöter i de statliga länsnämnderna. För landstingens vidkommande medför detta inga nya uppgifter men självfallet ökad arbetsbörda för landstingets ledamöter bland vilka länsnämndernas ledamöter till en del bör rekryteras.

Det kommer emellertid samtidigt att innebära större möjligheter för landstingen att diskutera t. ex. vägfrågor eller arbetsmarknadsförhållanden i ljuset av landstingets ansvar för den översiktliga samhällsplaneringen. Olika sakinriktningar kommer alltså att kunna ställas mot varandra i landstingsdebatterna och delvis balansera varandra. Det är alltså inte bara landstingen som får ett inflytande över t. ex. vägväsendet och arbetsmarknadspolitiken utan det finns också goda möjligheter att landstingens representanter i länsnämnderna kommer att förfäkta sådana frågor i landstingets behandling av ärenden inom den allmänna samhällsplaneringen, att dessa sakområden på detta sätt kommer att påverka den allmänna samhällsplaneringen.

Det är emellertid samtidigt uppenbart att den nuvarande länsförvaltningens organisation kommer att behöva förändras i vissa stycken. Det kan således anföras att vissa av länsnämnderna organisatoriskt kommer att sakna existensberättigande som självständiga organ, om den landstingskommunala och primärkommunala verksamheten samordnas bättre och kommunblocksindelningen genomföres. I följande kapitel kommer utredningen att närmare analysera de organisatoriska förhållandena inom några olika förvaltningsområden och i anslutning därtill också frågan om vissa nu statliga funktioner på länsplan bör överföras i landstingskommunal förvaltning.

Länsdemokratiutredningen vill understryka att dess synpunkter i första hand är att betrakta som riktlinjer för ett fortsatt utredningsarbete rörande kompetensfördelningen. Som ytterligare synpunkter på sådana vidare överväganden bör tilläggas påpekandet att uppgifter inte bör överföras till landstinget i snabbare takt än dess organ kan assimilera dem.

Särskilt med avseende på länsplaneringen och ansvaret för den regionala

samhällsutvecklingen vill utredningen framhålla att länsstyrelsernas befattning med dessa frågor, inom ramen för framför allt lokaliseringspolitiken, ännu så länge är föga utbyggt. I detta avseende bör alltså länsdemokratiutredningens förslag betraktas som en riktningsangivelse för framtida åtgärder och utbyggnader. Med avseende på andra moment i förslaget krävs detaljöverväganden och vissa ändringar i den nuvarande lagstiftningen, vilka emellertid i allmänhet inte är av djupgående natur.

De synpunkter som länsdemokratiutredningen i detta kapitel lagt på arbetsfördelningen mellan statliga och kommunala organ har karaktär av principprogram. Länsdemokratiutredningen föreslår att alla framtida prövningar rörande samhällsverksamhetens organisation sker mot bakgrunden av vad utredningen i detta kapitel anfört. Den modell för kompetensfördelningen mellan statliga och kommunala organ som utredningen här har tecknat utgör alltså dess egentliga förslag till principiella riktlinjer för arbetsfördelningen mellan statliga och kommuala organ.

Länsdemokratiutredningen vill emellertid för att konkretisera denna principiella modell också ge vissa synpunkter på hur den bör tillämpas på de tidigare nämnda förvaltningsområden, där frågan om kompetensfördelningen synes särskilt angelägen. Det är därvid inte länsdemokratiutredningens avsikt att ge detaljerade förslag till konkreta reformer. I första hand vill utredningen ange och något närmare precisera förvaltningsområden, där de nuvarande förhållandena jämlikt vad utredningen i det föregående sagt, är otillfredsställande och därmed aktualisera olika reformer. Utredningen vill också ange efter vilka riktlinjer närmare överväganden då bör ske.

Det är framför allt två huvudavsnitt inom samhällsförvaltningen som det i detta sammanhang har befunnits angeläget att närmare penetrera, nämligen samhällsplanering och samhällsbyggande samt socialvården.

Att länsdemokratiutredningen således i detta betänkande mer konkret har behandlat kompetensfördelningen endast inom samhällsbyggande och socialvård utesluter emellertid inte att utredningen inte anser att de i detta kapitel tecknade principiella riktlinjerna för kompetensfördelningen bör tillämpas på andra avsnitt av samhällsförvaltningen. Det innebär heller inte att de i följande kapitel anlagda synpunkterna gör anspråk på att uttömmande ha behandlat alla delområden inom de två huvudavsnitten.

KAPITEL 15

Kompetensfördelningen inom samhällsplanering och samhällsbyggande

A. Inledning

Behovet av planering och samordning inom den offentliga sektorn har genom skilda ekonomiska, tekniska och sociala processer, fått en allt starkare aktualitet i förvaltningen. Inte minst gäller detta samhällsbyggandet där urbaniseringen och den allmänna standardutvecklingen med ökad efterfrågan på olika samhälleliga åtgärder, har aktualiserat inte bara en högre grad av koordinering och planmässighet, när det gäller utbyggnaden av olika samhällsfunktioner och deras inbördes samverkan, utan också ett behov av kraftfulla åtgärder för att öka utvecklingstakten och bevara väsentliga miljömässiga eller andra sociala värden.

I sitt betänkande beskrev länsförvaltningsutredningen ingående samhällsplaneringens organisation och institutionella struktur. I kapitel 12 i detta betänkande har länsdemokratiutredningen diskuterat och analyserat vissa andra aspekter på samhällsplaneringen. Till dessa redogörelser hänvisas i detta sammanhang.

Redan i rubriken på detta kapitel har emellertid länsdemokratiutredningen antytt att man vill se samhällsplaneringen i nära anknytning till åtskilliga verkställighetsaspekter. Det är länsdemokratiutredningens mening att den regionala planeringen måste få ett aktivt innehåll och utgöra ett kraftfullt instrument för uppnående av de mål för den regionala utvecklingen, miljövärdenas bevarande och ett rationellt samhällsbyggande, som samhället satt upp. Detta innebär att den regionala planeringen inte får ses som uteslutande en utrednings- och samordningsfunktion och organiseras därefter, utan att också planernas förverkligande måste uppfattas som ett av de villkor som påverkar de organisatoriska förhållandena.

B. Länsplaneringen

Länsdemokratiutredningen har i det föregående tagit ställning för den allmänna principen att landstingen bör åläggas ansvaret för den offentliga verksamhetens planering och samordning på regional nivå. I detta ingår samhällsbyggandets planering som en väsentlig del. Formerna för verksamheten har emellertid inte diskuterats.

Länsförvaltningsutredningen föreslog att alla beslutsfunktioner med betydelse för den regionala översiktliga samhällsplaneringen skulle överföras från de enskilda länsorganen till länsstyrelsen. Inom länet skulle dessa frågor beredas inom planeringsavdelningen som samtidigt skulle handlägga bl. a. de samhällsplaneringsärenden som nu faller inom länsstyrelsens kompetensområde. I förslaget ingår vidare att vissa av de nuvarande länsstyrelseexperterna organisatoriskt inordnas i planeringsavdelningen. Även bortsett från förhållandet att det är långt ifrån säkert att erforderlig integration och samordning kan åstadkommas på detta sätt, lider förslaget av den, med hänsyn till länsdemokratiutredningens allmänna målsättning, allvarliga bristen att inte uppmuntra till politisk debatt och ett klart definierat demokratiskt ansvar för utbyggnadsfrågornas handläggning på regional nivå.

En organisation, som garanterar såväl demokratiskt ansvar som offentlig debatt, förutsätter en under öppna former formulerad plan för länets utveckling, som dels vid varje särskilt tillfälle kan ställas under debatt, dels regelbundet aktualiseras med hänsyn till sitt innehåll.

Ett annat vitalt villkor som måste få påverka utformningen av länsplaneringen är statsmakternas intresse av att förfäkta centrala politiska målsättningar. Detta behov kommer att understrykas — dess tillgodoseende underlättas — när den aviserade fysiska riksplaneringen har hunnit utvecklas mera. Inte bara när det gäller markanvändningen finns det emellertid rikspolitiska intressen att bevaka inom den regionala utvecklingsplaneringen. Detta gäller i hög grad också t. ex. principerna för industrins, bostädernas och den sociala servicens lokalisering och enheternas dimensionering. Dessa förhållanden föranleder länsdemokratiutredningen att föreslå en obligatorisk och formell översiktlig länsplanering eller regionplanering för länet, som kan avstämmas mot riksplaneringen av regeringen.

Med en formell länsplan vinnes även den fördelen att primärkommunerna i sitt planarbete på ett säkrare sätt än f. n. kan bedöma kommunens ställning i dess regionala sammanhang. Därigenom kan kommunen redan från början utforma planen i dess olika dimensioner i enlighet med länsplanens intentioner. Risken för »bakslag» vid fastställelseprövning på grund av en ur regional synpunkt felaktig plan minskas.

De hittills redovisade övervägandena leder länsdemokratiutredningen till slutsatsen att en formell länsplanering under landstingens huvudmannaskap väl kan konstrueras med utgångspunkt från de funktionella och rättsliga egenskaper som kännetecknar regionplaneinstitutet enligt byggnadslagen. D. v. s. länsplaneringen bör i första hand syfta till att vara ledande gentemot de offentliga organ, som på regional eller kommunal nivå handlägger ärenden rörande samhällsbyggnadsfrågor, medan dess rättsverkningar gentemot enskilda bör vara begränsade.

Till skillnad från regionplaneringen enligt byggnadslagen såsom den nu

vanligen utformas, måste emellertid länsplanen omspänna ett vidare fält av offentliga och enskilda aktiviteter och vara vägledande inte endast för samhällsbyggandets rumsliga organisation utan i hög grad också ge uttryck för de sociala, ekonomiska och kulturella målsättningar, som betingar den regionala utbyggnadens utformning.

I planen skall integreras alla de målsättningar, som landstinget vill anlägga på den regionala utbyggnadens utformning, och planen måste vara ledande inte bara för landstingets egen verksamhet inom olika samhällsområden utan också för åtgärder inom primärkommuner och statliga organ. Men planen bör inte få vara mera detaljerad än vad de regionala intressena fordrar och inte onödigtvis reglera den del av samhällsbyggandet, som saknar regional betydelse. Vidare måste länsplaneringen i väsentligt större grad än vad som nu är fallet uppehålla sig vid den regionala utbyggnadens tidsdimension. Eftersom länsplaneringen skall vara vägledande för t. ex. vägnätets utbyggnad och bostadslånemedlens fördelning kan denna senare aspekt inte nog understrykas.

Även om länsplanen inte får omedelbara rättsverkningar, måste den, på sätt som närmare kommer att behandlas nedan, få ett avgörande inflytande på den närmare planläggningen och verkställigheten av samhällsbyggandet. Därför måste länsplanen också innebära ett aktivt åtagande från landstingets sida t. ex. att ersätta enskilda markägare för intrång, som sker under hänvisning till länsplanen, eller att påtaga sig de ekonomiska konsekvenserna av en regionalt betingad utbyggnad.

I än högre grad gäller detta när länsplanen berör fritids- eller naturvårdspolitikens intresseområden, där oftast de regionala intressena är dominerande. De ekonomiska åtagandena kommer också att hindra att länsplaneringen genom att bli alltför detaljerad, inkräktar på primärkommunernas möjligheter att utforma den lokala miljön.

I detta avseende kan länsdemokratiutredningen hänvisa till vad departementschefen i direktiven till *utredning rörande översyn av byggnadslagstiftningen* anför (statsrådsprotokollet den 29 mars 1968). Departementschefen ger i direktiven vissa riktlinjer för hur ett plansystem i framtiden kan tänkas bli utformat:

»Regionplanen skall samordna och utgöra underlag för den lokala översiktsplaneringen och andra beslut som påverkar miljöutformningen. Regionplanen skall stå i överensstämmelse med riksplanens intentioner. Regionplan skall fastställas av Kungl. Maj:t. Fastställelse av regionplan bör medföra att lokal översiktsplan, detaljplan, och andra beslut om miljöförändring inte får avvika från regionplanens huvudlinjer. Där gällande regionplan inte finns skall motsvarande gälla i förhållande mellan riksplan och lokala planer. En fullständig bindning vid detaljer i den mån sådana tas upp i en regionplan bör dock undvikas».

Departementschefen anser vidare att behovet av att planera regionalt,

växlar i olika delar av landet. Mot bakgrunden härav synes den nuvarande principen enligt vilken Kungl. Maj:t från fall till fall bestämmer regionplaners omfattning böra behållas.

I enlighet med vad länsdemokratiutredningen i annat sammanhang i detta betänkande anfört rörande nödvändigheten av identitet mellan det planerande och verkställande organet vill länsdemokratiutredningen förfäkta att en sådan lösning är olycklig. Även om behovet av regionplanering kan variera i olika delar av länet finns det anledning att anse att en regionplanering obligatoriskt bör ansluta till något offentligt organs beslutsområde. Enligt länsdemokratiutredningens mening bör detta vara landstingsområdet. Detta torde inte hindra att regionplaneringen får ett efter omständigheterna växlande innehåll och varierande detaljeringsgrad.

Som tidigare nämnts har länsförvaltningsutredningen föreslagit att vissa beslutsfunktioner med betydelse för den översiktliga samhällsplaneringen skall överföras från fristående länsorgan till länsstyrelsen. Det är länsdemokratiutredningens uppfattning att den samordning av ansvaret för länsplaneringen med besluten i dessa frågor innebär en välbetänkt koordinering av nu splittrade funktioner.

Sammanfattningsvis med avseende på den översiktliga planeringen vill alltså länsdemokratiutredningen föreslå att landstingen blir obligatoriskt ansvariga för en formell länsplanering och ges möjlighet att inträda som huvudman för regionplaneringen enligt byggnadslagen samt att beslutanderätten i de ärenden, som enligt länsförvaltningsutredningens förslag överförs från de fristående länsnämnderna till länsstyrelsen, i stället överförs till landstinget. Vidare att väglagstiftningen, naturvårdslagstiftningen, lagstiftningen rörande vatten och avlopp m. fl. ändras så att landstingen bär ansvaret för dessa frågors regionala handläggning samt att landstingen även i övrigt ersätter länsstyrelsen som regionalt samhällsorgan i frågor av betydelse för den översiktliga samhällsutvecklingen.

C. Bebyggelseplanering och fastighetsbildning

Det har framgått ovan av redogörelsen i kapitel 12 att primärkommunerna har det omedelbara ansvaret för bebyggelseplaneringen och markanvändningsplaneringen enligt byggnadslagen, naturvårdslagen m. fl. lagkomplex, men att det samtidigt förekommer en betydande statlig kontroll i form av fastställelseprövning och på andra sätt. Det har framhållits ovan att det primärkommunala ansvaret för planeringen är motiverat av det kommunala ansvaret för verkställigheten. Den statliga uppsikten har som framhållits i bil. 2 delvis växt fram ur tidigare administrativa förhållanden och har delvis varit motiverad av rättssäkerhetsskäl eller krav på regional samordning.

Den statliga planfastställelseprövningen enligt byggnadslagen innebär som framgått i kapitel 12 en granskning ur fyra synpunkter, nämligen att

planen är tillkommen i laga ordning, att den är förenlig med enskildas rättsintressen, att den är kvalitetsmässigt godtagbar och slutligen att den är förenlig med den regionala utvecklingen. Länsstyrelsens resp. Kungl. Maj:ts prövning är alltså dels en formell, dels en teknisk granskning med särskild hänsyn till planens kvalitet och inpassning i de regionala perspektiven.

Med hänsyn till de inskränkningar i den enskildes rättssfär och de ekonomiska konsekvenser för individerna, som en fastställelse av en stads- eller byggnadsplan innebär, har det ansetts väsentligt att den enskildes rättssäkerhetskrav garanteras på ett betryggande sätt i planfastställelsen. Vid sin granskning av ett planärende kontrollerar således länsstyrelsen på basis av markägareförteckningen att alla sakägare blivit i vederbörlig ordning underrättade om planförslaget. Dessutom kontrolleras att de formella procedurerna kring utställandet av förslaget, antagandet m. m. skett på ett formellt riktigt sätt. Denna formella kontroll följs därefter av en granskning ex officio av planens rättsliga konsekvenser i olika avseenden, varvid det gäller för länsstyrelsen att se till att rättskränkningar ej skett i något avseende. Om det under utställningstiden riktats anmärkningar av sakägare mot planen eller vissa moment av denna skall länsstyrelsen ta ställning till huruvida de framställda anmärkningarna skall påverka fastställelseprövningen. Även denna bedömning sker emellertid ex officio och det anses inte möjligt att anföra besvär över primärkommunala beslut rörande antagande av plan enligt byggnadslagen.

I väsentliga avseenden kan hävdas att den av länsstyrelsen företagna kvalitetskontrollen baseras på en föreställning om en kommunal förvaltningsorganisation, som utvecklingen redan passerat, och som genom de nya kommunblocken i än högre grad kommer att te sig föråldrad. Av bil. 2 i detta betänkande har framgått att kommuner med 35 000 invånare och däröver tenderar att till sig knyta heltidsanställda stadsarkitekter. Om den pågående kommunindelningensreformen genomföres kommer detta sannolikt att medföra att kommuner med minst 55 % av rikets folkmängd kommer att besitta en planexpertis med tillräcklig kompetens. Vidare bör i detta sammanhang påpekas att storleksrationaliseringen inom primärkommunerna över huvud taget medför att byggnadsnämnderna och andra kommunala organ får större erfarenhet och kunskap inom olika samhällsbyggnadsområden.

I direktiven till den ovan nämnda *utredningen rörande översyn av byggnadslagstiftningen* framhåller departementschefen: »Den kommunala översiktsplanen bör i sina huvuddrag följa riksplanen och regionplanens intentioner. Kommunplanen bör enligt det här skisserade systemet, efter hörande av bl a länsmyndigheterna, fastställas av Kungl Maj:t. En fastställd kommunplan bör tjäna som ledning för efterföljande planer och för andra beslut som inverkar på miljöutformningen.»

Vidare anföres:

»Om en kommun har en på detta sätt genomarbetad kommunplan, som efter fastställelse av Kungl. Maj:t skall följas i detaljplanläggningen, bör detaljplanen kunna fastställas av kommunens fullmäktige. — Utvecklingen torde också ha visat att kommunerna i allmänhet bör ha möjlighet att ta det ansvar som den skisserade ordningen skulle lägga på dem. En förutsättning för en kommun på angivet sätt själv skall få fastställa detaljplan måste dock vara att en fastställd kommunplan finns. Om av någon anledning kommun skulle sakna sådan bör därför detaljplan underställas statlig myndighet för fastställelse på liknande sätt som nu gäller alla detaljplaner».

Länsdemokratiutredningen vill i detta sammanhang även ifrågasätta om behovet av kvalitetskontroll är så stort att det i avgörande utsträckning skall få påverka organisationen. Länsdemokratiutredningen vill också understryka att den roll av regionalt samordningsorgan som länsdemokratiutredningen vill tilldela landstinget, väl bör kunna tillgodose också en eventuellt nödvändig kvalitetskontroll.

Det bör också framhållas att den sakliga granskningen av planförslagen till mycket stor del sker genom underhandskontakter mellan planförfattaren och vederbörande länsarkitekt och därmed oftast i praktiken är undandragen politisk insyn och demokratisk kontroll. Det är ett generellt problem för folkstyret att kontrollera experterna och expertvärderingarna, men detta är speciellt kännbart inom bebyggelseplaneringen, där värderingarna från experternas sida är uppenbara men kan motiveras med hänvisningar till tekniska förhållanden. Det är därför enligt länsdemokratiutredningens mening angeläget att en så stor del som möjligt av handläggningen av ärenden enligt byggnadslagen sker under full demokratisk kontroll i parlamentariskt ansvariga organ.

Vidare kan i sammanhanget anföras att de fåtal tillfällen då kvalitetsaspekter på planförslagen är anledningen till länsstyrelsens vägran att fastställa planen, detta kan framstå som underkännande av det kommunala politiska ansvaret. Även om besvär hos Kungl. Maj:t över sådana ärenden i en del fall leder till att länsstyrelsens beslut undanröjes framstår sådana fall som olyckliga, eftersom de tenderar att minska de kommunala organens förtroende för sitt mandat och sin kompetens, och verkar som ett underkännande av den kommunala självstyrelsens berättigande.

Den av länsstyrelsen företagna prövningen har genom avsaknaden av en auktoritativ länsplan ej kommit att innefatta regionala bedömningar i den utsträckning som erfordras för att en ur regional synpunkt önskvärd bebyggelselokalisering för såväl bostadsområden som fritidsområden samt industrilokalisering m. m. skall kunna ske. Den av länsdemokratiutredningen förutsatta obligatoriska länsplaneringen kommer härvidlag att medföra att en gemensam referensram för hela regionen skapas, till vilken fastställelseprövningarna kan relateras.

Som framgått av de ovan citerade utdragen ur direktiven till utredningen rörande översyn av byggnadslagstiftningen, anger departementschefen en organisation där det direkta inflytandet över den kommunala planeringen flyttas upp från länsnivå till riksnivå. Den av länsstyrelsen företagna prövningen har genom avsaknaden av en auktoritativ länsplan ej kommit att innefatta regionala bedömningar i den utsträckning som erfordrats. Den av länsdemokratiutredningen förutsatta obligatoriska länsplaneringen kommer emellertid att medföra väsentliga förbättringar i detta avseende. Därigenom blir nämligen förutsättningarna för en auktoritativ och välavvägd regional bedömning bättre. Eftersom länsplaneringen också föreslås prövad och fastställd av Kungl. Maj:t, bör fastställelse av kommunplaner med fördel kunna ske på regional nivå.

Den länsplanering som föreslås av länsdemokratiutredningen kommer förutom sedvanliga geografiska fördelningsprogram också att innehålla prognoser och andra data, vilka kommer att tjäna som beslutsunderlag vid de regionala organens ställningstaganden. Genom länsplanen kommer inom varje län att skapas ett instrument som samtidigt anger den regionala målsättningen i stora drag och utgör det medel med vilket de olika regionala översiktliga planeringsaktiviteterna samordnas. Länsdemokratiutredningen vill därför föreslå, att landstingen ålägges att i specialreglerad förvaltning pröva och fastställa sådana planer enligt byggnadslagen som nu fastställes av länsstyrelsen och att landstingen även i övrigt i största möjliga utsträckning ålägges de regionala funktionerna inom ramen för mark- och fastighetslagstiftningen.

Genom den av länsdemokratiutredningen förordade reformen skall i fortsättningen förslag till stadsplaner och byggnadsplaner eller ändringar däri fastställas, nybyggnadsförbud meddelas, dispenser beviljas etc. av en landstingskommunal nämnd istället för som nu av länsstyrelsen. Nuvarande procedurordning för planfrågor torde i övrigt i stort sett kunna bibehållas. Förslag till stadsplan/byggnadsplan upprättas av byggnadsnämnden i primärkommunen, varefter förslaget hålles utställt i tre veckor, varom kungörelse utfärdas och berörda markägare m. fl. underrättas, såsom nu sker. Byggnadsnämnden granskar sedan inkomna erinringar, gör eventuellt ändringar i anledning därav och överlämnar förslaget till fullmäktige för antagande. Förslaget skall därefter fastställas av landstingets plannämnd, som får sig tillsänt förslaget jämte inkomna erinringar.

Enligt nuvarande bestämmelser (BL § 149) får besvär icke anföras över fullmäktiges eller byggnadsnämnds beslut att antaga stadsplan eller byggnadsplan. Enligt rättspraxis synes detta även gälla talan mot beslutet på grunder som anges i kommunallagarna. Länsstyrelsen (Kungl. Maj:t) har dock möjlighet att vid själva fastställelsen av planen beakta inkomna erinringar och klagomål mot beslutet. Vid en ny ordning, där länsstyrelsen icke längre blir fastställelsemyndighet torde få övervägas ändring av 149 § BL.

Enligt utredningens uppfattning bör nämligen besvär enligt kommunallagarna över fullmäktiges (byggnadsnämnds) beslut rörande antagande av stadsplan/byggnadsplan kunna anföras. Besvären bör givetvis prövas av länsstyrelsen och regeringsrätten enligt vad som gäller i övrigt rörande kommunalbesvär. Kontroll över att fullmäktiges beslut tillkommit i laga ordning, att jäv icke förelegat etc., kommer på så sätt att möjliggöras. Det medför emellertid, att landstingets plannämnd, om kommunalbesvär ingivits, måste avvakta prövningen därav, innan en plan fastställes.

Över landstingets fastställelsebeslut har sedan enskilda och menigheter möjlighet att anföra såväl kommunalbesvär som förvaltningsbesvär hos Kungl. Maj:t. Statlig myndighet, som beröres av fastställd plan, bör kunna föra speciell talan mot fastställelsen hos Kungl. Maj:t, om planen icke beaktat Kronans rätt eller om statliga intressen i övrigt icke beaktats, under förutsättning att myndigheten framställt erinringar därom vid utställandet.

Liksom vad som f. n. gäller för länsstyrelsen bör landstingets plannämnd ha möjlighet att hänskjuta fastställandet av en plan till Kungl. Maj:t i fall som anges i 26 § BL. Detta bör vara regel, när en stadsplan/byggnadsplan berör landstingets egen byggnation i större omfattning.

De juridiska och praktiska problem som sammanhänger med att landstinget blir fastställelsemyndighet för byggnads- och stadsplan bör bli föremål för en särskild detaljutredning i enlighet med ovan angivna riktlinjer.

Genom den reform som skisseras i de ovan nämnda direktiven till utredningen rörande översyn av byggnadslagstiftningen skulle länsorganens prövning av primärkommunala byggnadsärenden minska i väsentlig utsträckning. En sådan reform är, enligt vad som ovan sagts, i enlighet med länsdemokratiutredningens uppfattning och skulle innebära en väsentlig förenkling av bebyggelseplaneringens formella sida. Förutsättningarna för vad som ovan sagts kommer därigenom också att förändras och förenklas.

Landstingets ansvar för fastställelseprövningen medför att det måste ha tillgång till inte bara erforderlig juridisk utan jämväl teknisk expertis, liksom länsstyrelsen nu har, d. v. s. förutom jurister också experter motsvarande länsarkitekten, länsingenjören m. fl. tjänstemän som ingår i den av länsförvaltningsutredningen föreslagna planeringsavdelningen. Länsdemokratiutredningen återkommer till detta i kapitel 17. Härutöver skall emellertid också lantmäteriverksamhetens ställning i planeringsorganisationen beröras.

Under senare år har fastighetsbildningens organisatoriska förhållanden varit föremål för omfattande offentlig diskussion. För närvarande arbetar en av Kungl. Maj:t tillsatt utredning angående fastighetsbildnings- och mätningsväsendets organisation. Med hänsyn härtill har länsdemokratiutredningen inte anledning att närmare precisera något förslag angående lämpligt huvudmannaskap för lantmäteriväsendet. Inte minst hänsynen till lantmäteriverksamhetens betydelse för den regionala samhällsplaneringen gör

det emellertid angeläget att diskutera dess verksamhet i relation till övriga planeringsfunktioner på regional nivå.

Först kan konstateras att lantmäteriverksamheten successivt erhållit en allt starkare kommunal anknytning. Härtill har givetvis medverkat det ökade bostadsbyggandet samt inte minst fritidsbebyggelsens expansion. Genom att de flesta städer och en del andra kommuner haft egna mätningsorganisationer har det statliga lantmäteriväsendets verksamhet till stor del inriktats på mindre kommuner och på jord- och skogsbrukets behov.

Det synes vara ofrånkomligt, att vid ett framtida ställningstagande till huvudmannaskapet för lantmäteriverksamheten, det starka samband som råder mellan fastighetsbildning och bebyggelseplanering, tillmätes stor vikt. Av största betydelse för inställningen till huvudmannaskapsfrågan torde statsmakternas ställningstagande till den av 1954 års fastighetsbildningskommitté (SOU 1963:68) föreslagna gemensamma fastighetsbildningslagstiftningen för land och stad komma att bli. Genom denna nya lagstiftning kommer de formella möjligheterna för ett helt kommunalt fastighetsbildningsväsende att skapas. Allteftersom kommunindelningsreformen genomförs kommer sannolikt kommunernas vilja och behov av att inrätta egen fastighetsbildningsverksamhet att öka. Genom kommunblocken kommer också skillnaden mellan stadsbygds- och landsbygdskommuner i andra avseenden att försvinna.

I direktiven till den ovannämnda utredningen angående fastighetsbildnings- och mätningsväsendets organisation har departementschefen utifrån angelägenheten av en samordnad organisation understrukit att de sakkunniga bör överväga om fastighetsbildningsverksamheten i framtiden bör drivas helt eller delvis under statligt eller kommunalt huvudmannaskap. Därvid borde särskilt undersökas möjligheterna att tillgodose kommunernas resp. statens behov av inflytande på fastighetsbildningens organisation.

Tendensen under senare år har varit att överlantmätarens arbetsuppgifter alltmera kommit att röra planeringsuppgifter på regional nivå. Inte minst gäller detta överlantmätarens kontrollerande funktioner beträffande fritidsbebyggelsen. Överlantmätaren har också alltmer kommit att anlitas som expert i ärenden som handlägges av länsarkitekten, länsbostadsnämnden, vägförvaltningen, lantbruksnämnden samt länsstyrelsen.

Med den nya planeringsorganisation som länsdemokratiutredningen föreslår, blir möjligheterna att skapa samordning på regional nivå större än tidigare. Samtidigt kommer den regionala planeringen att bli effektivare och mera genomgripande. Det är angeläget att lantmäteriteknisk expertis kommer att vara företrädd i denna organisation. Denna expertmedverkan i planeringsorganet kan tillgodoses om t. ex. en av landstinget anställd lantmätare med regionala arbetsuppgifter svarar för de lantmäritekniska synpunkterna.

Flera skäl talar emellertid för att de funktioner som i dag åvilar överlant-

mätaren i framtiden kan dels överföras på andra organ, framför allt primärkommunerna och lantmäteristyrelsen, dels ombesörjas av landstinget. En kommunalisering av mätningsväsendet kommer därvid troligen att innebära att de olika förrättningarna efter sedvanlig besvärstid kommer att erhålla laga kraft utan särskild fastställelseprövning. Därmed skulle en stor del av överlantmätarens arbetsuppgifter försvinna. Dessutom kommer fastighetsregistreringen med största sannolikhet att i framtiden ske centralt genom ADB-behandling. (Jfr i detta sammanhang fastighetsregisterutredningens förslag [SOU 1966: 63].)

Med hänsyn till den utredningsverksamhet som pågår beträffande lantmäteriväsendet anser länsdemokratiutredningen att det ej finnes anledning att vid nuvarande tidpunkt närmare precisera överlantmätarens roll i en framtida planeringsorganisation under landstingets ledning.

Starka skäl talar för att lantmäritekniska synpunkter även framdeles måste ges stor vikt i den regionala samhällsplaneringen. Oavsett vilken organisatorisk lösning den sittande utredningen ang. lantmäteriväsendet kommer att föreslå, måste lantmäritekniska synpunkter på ett effektivt sätt kunna integreras i den översiktliga planeringsverksamheten.

D. Bostadsbyggandet

Den bostadspolitiska organisation som byggdes upp i slutet av 1940-talet och de målsättningar som gällt och gäller för bostadsbyggandet har beskrivits ingående av flera statliga utredningar bl. a. bostadsbyggnadsutredningen (SOU 1965: 32). För en redogörelse av den formella organisationen samt för en sammanfattning av kompetensfördelningen inom bostadspolitiken hänvisas vidare till länsförvaltningsutredningens betänkande (SOU 1967: 20 och 21) samt till länsdemokratiutredningens föregående betänkande (SOU 1965: 54 bil. 18).

Av dessa redogörelser framgår att bostadspolitiken spelar en betydande roll i realiserandet av statsmakternas centrala målsättningar för samhällsutvecklingen. Statsmakterna fastslår således omfattningen av det totala bostadsbyggandet samt påverkar bostadsstandardens och bostadskostnadernas utveckling genom olika åtgärder. I samband med fastställandet av bostadsbyggandets omfattning kan även riksdagen bestämma medelsramarnas geografiska fördelning genom generella direktiv. 1966 års riksdag uttalade sig således, i enlighet med statsutskottets utlåtande, för att myndigheterna vid den regionala fördelningen av bostadslånemedlen skulle ta särskild hänsyn till storstadsområdena och andra expansiva tätorter samt det bostadsbehov som uppkommer till följd av näringslivets expansion. I och för sig är det ingenting som hindrar att regering och riksdag beslutar angående hela den kvotfördelning på länen, som i dag göres av bostadsstyrelsen. Det är länsdemokratiutredningens uppfattning att förutsättningarna

härför och angelägenheten därav kommer att öka allteftersom departementens planeringsresurser byggs ut.

Bostadspolitikens allmänna utformning sker alltså under intensiv politisk debatt i de centrala statsorganen. På samma sätt garanterar betydelsen av bostadsbyggandets närmare utformning med hänsyn till den lokala utvecklingen ur sociala, miljömässiga och andra synpunkter att den demokratiska kontrollen är stark också i primärkommunerna. Men även den regionala bostadspolitikens utformning kommer att få stor betydelse inte bara för bostadsförsörjningen i länet utan för hela det regionala samhällsbyggandets utformning i stort. På länsplan saknas emellertid för närvarande organisatoriska förutsättningar för ett reellt demokratiskt inflytande över bostadspolitikens utformning.

I linje med sin allmänna uppfattning, att det demokratiska inflytandet bör stärkas på regional nivå, anser länsdemokratiutredningen särskilt stor vikt bör läggas vid en prövning huruvida ett större medborgerligt inflytande kan skapas beträffande den verksamhet som i dag handhas av länsbostadsnämnden.

Det torde vara obestridligt att länsbostadsnämndens ställningstaganden har den största betydelse för den regionala utvecklingens utformning.

Bostadsbyggandets fördelning på de olika orterna har djupgående effekter på all övrig lokalisering i länet. Bostäderna är både förutsättning för och konsekvens av den regionala utvecklingen med avseende på näringsliv, befolkning, samhällsservice etc. Det regionala samhällsbyggandets inriktning och fördelning kommer därför i stor utsträckning att avgöras genom bostadsmedlens fördelning.

Den fördelning av medelsramar länsbostadsnämnden gör på länets olika kommuner, efter att ha erhållit en viss kvot från bostadsstyrelsen, är därför en utomordentligt betydelsefull faktor i den samhällsplanerande verksamheten på såväl regional som lokal nivå. Att detta innebär stora och grannlaga politiska ställningstaganden är uppenbart. Det kan i sammanhanget också erinras om att länsförvaltningsutredningen föreslagit att medelsramsfördelningen bör avgöras av länsstyrelsen.

Den kommunvisa fördelningen av bostadsbyggandet inom länet och andra avgöranden om storleks- och hustyper, om markpriser och byggkostnader baseras på uttalade eller underförstådda föreställningar om hur bebyggelselokaliseringen bör ske och om samhällets framtida socialekonomiska struktur. Den metodik som användes vid dessa avgöranden grundar sig till stor del på de primärkommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Det är emellertid ofrånkomligt att dessa program måste sättas in i sitt regionala sammanhang och i viss utsträckning justeras därefter. I stor omfattning måste bostadsbyggandets utformning inom länet därför avgöras utifrån allmänna uppfattningar om samhällsutvecklingens geografiska fördelning, i vilken de skönsmässiga momenten spelar en helt utslagsgivande roll. Läns-

demokratiutredningen anser att dessa avgöranden i större utsträckning måste ställas under politisk debatt och demokratiskt ansvar. Utredningen uppfattar det som otillfredsställande att bostadsbyggandets fördelning mellan olika kommuner inom en region sker genom en statlig myndighet utan direkt inflytande från det främsta medborgerliga organet på regional nivå. Detta gäller i lika hög grad handläggningen av besvärsärenden, fördelningen av förbättringslån, markprisfrågor, lägenhetsfördelningen samt ärenden angående byggnadskostnader, d. v. s. frågor där utrymmet för skönsmässiga värderingar är stort.

I enlighet med vad länsdemokratiutredningen ovan i sina principiella överväganden framhållit finns det två olika möjligheter att vidga den demokratiska kontrollen över den regionala samhällsförvaltningen och samtidigt åstadkomma en aktiv samhällsplanering under landstingskommunalt huvudmannaskap, nämligen antingen att överföra förvaltningsuppgifterna till specialreglerad landstingskommunal förvaltning eller att utvidga landstingets inflytande i lekmannanämnderna med bibehållande av det statliga huvudmannaskapet. Med hänsyn till den grundläggande betydelse som bostadsfrågornas regionala handläggning har för länets utveckling, men också med hänsyn till administrativa fördelar, har länsdemokratiutredningen i första hand övervägt möjligheterna att överföra de delar av länsbostadsnämndernas nuvarande verksamhet, som har regional betydelse till landstingskommunal förvaltning.

Det är därför länsdemokratiutredningens uppfattning att handläggningen av de av länsbostadsnämndens nuvarande uppgifter vilka har betydelse för den regionala utvecklingen eller där skönsmässiga värderingar är nödvändiga bör överföras till specialreglerad landstingskommunal förvaltning.

Vid ett överförande av länsbostadsnämndens uppgifter på landstinget bör detta ges frihet, i likhet med primärkommunerna, att själva besluta vilket organ som skall handha de bostadspolitiska uppgifterna. I lagtexten bör således inskrivas att den regionala bostadspolitiska verksamheten skall handhavas av det landstingskommunala organ, som av landstinget befinnes vara lämpligt härför. Landstingsorganet kommer härigenom att i detta avseende inta en ställning i den regionala bostadspolitiken motsvarande det primärkommunala förmedlingsorganets i den lokala kommunala förvaltningen.

Eftersom samtidigt många av de uppgifter som kan handläggas på länsbostadsnämndernas kanslier har så utpräglat rutinmässig karaktär att en centralisering som möjliggör ett effektivt utnyttjande av moderna maskinella hjälpmedel synes önskvärd, och andra uppgifter, t. ex. den tekniska granskningen i låneärenden, i allt högre grad överförts på primärkommunerna, är det angeläget att närmare överväga om inte länsbostadsnämnderna helt kan avskaffas som självständiga administrativa enheter. Länsdemokratiutredningen förordar därför att en särskild utredning ges i upp-

drag att efter vad som ovan angetts närmare undersöka tillvägagångssättet vid en sådan reform.

I detta sammanhang bör särskilt övervägas huruvida fler ärenden inom bostadspolitiken kan decentraliseras till primärkommunerna. Det landstingskommunala bostadsorganet bör självfallet inte belastas med sådana ärenden, som kan handläggas av primärkommunerna. Denna decentralisering, som givetvis inte får beröra viktigare regionala planeringsfrågor, blir ytterst beroende av kommunernas innehav av experter och sakkunskap. Genom den utbyggnad av den kommunala förvaltningen som kan förväntas bör kommunerna enligt länsdemokratiutredningens förmenande bli väl skickade att omhänderha större delen av den nuvarande behandlingen av lån och bidrag till bostadsförsörjningen. Besvär över landstingskommunala organs beslut i bostadsfrågor bör anföras hos Kungl. Maj:t.

Den redan nu starka trenden mot bostadsexploatering i större skala medför att många mindre primärkommuner med i och för sig goda möjligheter för bostadsbyggande antingen helt måste avstå från detsamma eller överlåta till enskilda företag att svara för exploateringen. De stora investeringar varom det här är fråga, inte minst följdinvesteringar i gator, vatten och avlopp o. dyl., medför att bristande primärkommunala resurser många gånger försvårar en rationell lokalisering av bostadsbyggandet. En annan begränsande faktor är att primärkommunerna saknar ekonomiska möjligheter att skapa den markberedskap som är förutsättning för ett rationellt och välplanerat byggande i stor skala.

Den av statsmakterna fastställda målsättningen, att industriellt byggande skall prioriteras, nödvändiggör för ett rationellt byggande och en riktig bebyggelselokalisering ett starkt samhälleligt engagemang och stora offentliga investeringar. Även om stora byggnadsfirmor kan visa sig vara villiga att exploatera i vederbörande primärkommuner kan det många gånger anses stötande om t. ex. en storexploatör under en lång följd av år helt skall dominera bostadsbyggandet i kommunen och därigenom få en betydande maktställning. Situationer kan därför tänkas uppkomma, då ett ur regional synpunkt riktigt bostadsbyggande försvåras eller försenas. I dylika fall bör landstinget såsom ett medborgerligt organ kunna stödja de primärkommunala åtgärderna för ett rationellt bostadsbyggande.

Redan nu har landstingen möjligheter att engagera sig i bostadsbyggandet på samma villkor som allmännyttiga bostadsföretag. I skrivelse till Kungl. Maj:t har Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor hemställt att »lagstiftningen beträffande expropriation, förköpsrätt och tomträtt måtte ges sådan utformning att kommunalförbundets respektive det blivande storlandstingets möjligheter att föra en aktiv markpolitik främjas». Bakom denna skrivelse ligger önskemålet att kommunalförbundet och senare storlandstinget skall erhålla »lagtekniska förutsättningar för en ändamålsenlig markpolitik som ett komplement till primärkommunernas aktivitet på detta område».

I proposition (1967: 100) angående riktlinjer för bostadspolitiken m. m. framhåller departementschefen att han med hänsyn till att bostadsförsörjningen i princip är en primärkommunal uppgift, inte kan biträda förslaget. Departementschefen understryker dock, att om samhällsbyggandet framdeles i vissa avseenden kommer att innebära att landstinget kommer att överta primärkommunala uppgifter, frågan ånyo får övervägas.

Mot bakgrunden av det erkända behovet av ett regionalt organ som genom punktvisa insatser kunde komplettera den primärkommunala aktiviteten i fråga om bostadsförsörjningen, beslöt storlandstingskommittén den 21 mars 1967 att tillsätta en expertgrupp med uppgifter att belysa de olika problemen i samband med regionala insatser på bostadsförsörjningens område. Expertgruppen framhåller (stencil den 22.2. 1968) att ett regionalt organ till stöd för bostadsproduktionen i Stor-Stockholm framför allt borde ha följande uppgifter:

»Organet skall medverka till igångsättning och genomförande av ett bostadsbyggande i regionen av den omfattning, som vid olika tider bedöms lämplig och möjlig. I första hand synes organets insatser kunna komma att inriktas på regionens mer perifert belägna kommuner, vilka på grund av sin ringa befolkning och sin därmed begränsade ekonomiska bärkraft saknar de härför nödvändiga resurserna men också att — punktvis — stödja samhällsbyggandet i andra kommuner. Ansvaret för bostadsbyggandet bör sålunda fortfarande åvila primärkommunerna, men till deras förfogande ställs utöver de instrument de själva redan har eller ämnar skaffa sig ett regionalt bostadsorgan med resurser för markförvärv, planarbete, exploateringsarbeten, husprojektering och i viss utsträckning — byggherrens funktion».

I fråga om organisation för ett sådant nytt regionalt organ föreslog expertgruppen en nämnd under kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor och senare under storlandstinget med ett därtill knutet förvaltningskontor. Uppgifternas nära anknytning till primärkommunala förvaltningsuppgifter gjorde enligt expertgruppen en sådan organisation naturlig. De politiska avgöranden som skulle bli riktningsgivande för organets verksamhet avsågs fattas inom nämnden.

I Bohuslän samverkar sedan 1961 Göteborgs- och Bohusläns landsting samt vissa primärkommuner i ett gemensamt exploateringsbolag på bostadsområdet nämligen Bohusläns kommunala exploaterings AB (BOKAB). BOKAB:s huvudändamål är att bedriva markexploateringsverksamhet inom de i bolaget anslutna primärkommunerna. Om det anses gagna medlemskommunerna kan emellertid exploateringsverksamheten även bedrivas i annan primärkommun. I exploateringsverksamheten ingår förvärv av mark, planläggning, fastighetsbildning, ombesörjandet av erforderliga gatu- och ledningsarbeten samt upplåtande eller avyttrande av den iordningsställda tomtmarken. Ett motsvarande exploateringsbolag, Älvsborgs läns kommunala exploaterings AB (ÄLKAB), är sedan 1964 verksamt i Älvsborgs län.

Genom dessa bolag befrias berörda kommuner från de kapitalkrävande inköpen av råmark samt exploateringskostnaderna och får i stället koncentrera sig på finansieringen av följdinvesteringarna i form av skolor, ålderdomshem samt vissa va-anläggningar.

Enligt länsdemokratiutredningens uppfattning bör ansvaret för bostadsförsörjningen som hittills i princip ligga hos primärkommunerna. Situationer kan emellertid uppstå då de primärkommunala insatserna lämpligen kan kompletteras med landstingskommunala åtgärder. Initiativet till sådana åtgärder bör emellertid utgå från primärkommunerna. De reformer som länsdemokratiutredningen i detta betänkande föreslår innebär jämfört med de utgångspunkter departementschefen hade i den förut nämnda propositionen förändrade förutsättningar i en sådan utsträckning att förnyade överväganden rörande lämpligheten av att ge landstingen möjligheter att bedriva en aktiv kompletterande mark- och bostadspolitik synes angelägna. Dessa möjligheter bör då innefatta expropriationsrätt, förköpsrätt till mark samt användandet av tomträtt på samma villkor som primärkommun. Landstingskommunala åtgärder vad gäller expropriation och förköp bör förutsätta samtycke av vederbörande primärkommun.

E. Arbetsmarknadspolitiken

Liksom i fråga om bostadspolitiken finns inte heller vad gäller arbetsmarknadspolitiken anledning att närmare redogöra för den arbetsmarknadspolitiska organisationen, dess mål och medel. I stället hänvisas dels till den uttömmande redogörelse som ges i 1960 års arbetsmarknadsutredningsbetänkande (SOU 1965:9) och den sammanfattande redogörelse som finns i länsdemokratiutredningens föregående betänkande (SOU 1965:54) samt rörande den formella organisationen, till länsförvaltningsutredningens betänkande (SOU 1967:20).

Av dessa redogörelser framgår att ansvaret för arbetsmarknadspolitiken alltmer kommit att bli en uppgift för staten. Primärkommunerna har stor betydelse, dels genom sin kontantunderstödsverksamhet och genom beredskapsarbeten, och dels framförallt genom sina möjligheter att anpassa sina investeringar till konjunkturella och säsongmässiga förhållanden. Kommunernas direkta roll inom arbetsmarknadspolitiken har emellertid minskat avsevärt under de senaste decennierna.

För den regionala samhällsgestaltningen spelar länsarbetsnämnden, liksom länsbostadsnämnden, en stor roll genom sin kontroll över igångsättningen av byggnadsprojekt, sina möjligheter att påverka investeringarna och genom beredskapsarbetena. Länsarbetsnämnderna har också genom

rådgivning till företagen och inom ramen för lokaliseringspolitiken stor betydelse för näringslivets utveckling och lokalisering inom länet.

Till skillnad från förhållandena inom bostadspolitiken är det emellertid enligt länsdemokratiutredningens förmenande uppenbart att arbetsmarknadspolitikens syften är sådana att den centrala ledningen har avgörande betydelse även för arbetsmarknadspolitikens regionala utformning. Utjämningen mellan områden med brist på arbetskraft och områden med överskott på arbetskraft, vare sig denna sker genom arbetsförmedlingsverksamhet och flyttningsbidrag eller genom lokaliseringspolitiska åtgärder måste inordnas, i första hand under den centrala ekonomiska politiken och får inte hindras av regionala särintressen, oberoende av om dessa uttrycks av landstingen eller andra regionalt bundna organ.

Särskilt med hänsyn till kraven på att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna snabbt och i detalj måste bringas i överensstämmelse med andra uttryck för finanspolitiken, är det nödvändigt att arbetsmarknadsverket utgör en enda sammanhängande organisation. Länsdemokratiutredningen vill alltså förmena att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i första hand är en uppgift för statliga organ inom ramen för den centrala ekonomiska politiken. Kommunernas och landstingens kompletterande roll bör inom arbetsmarknadspolitiken utformas i huvudsaklig överensstämmelse med nuvarande ordning.

Förslag till en ny arbetsmarknadsorganisation på storregional basis framlades våren 1968 av en utredning som arbetat inom statskontoret. De förslag, som framförs i dess betänkande »arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadspolitiken», är resultatet bland annat av de reaktioner som följde på länsindelningsutredningens förslag.

Statskontoret föreslår således att arbetsmarknadsorganisationen bygges upp enligt en storregional indelning med fem självständiga regioner som svarar för en verksamhet avseende samtliga arbetsmarknadspolitiska aktiviteter och medel. Enligt statskontoret bör de regionala arbetsmarknadsnämndernas väsentligaste uppgifter vara »att planera och leda arbetsförmedlingsverksamheten vid distriktskontoren och att initiera, projektera, leda och kontrollera inom regionen förekommande sysselsättningsskapande verksamhet».

Statskontorets förslag till regional indelning bygger på förutsättningen att en sådan utformad indelning i jämförelse med nuvarande länsanknutna indelning bättre kan tillvarata stordriftfördelar samt att den underlättar arbetsmarknadsstyrelsens överblick samt ledning av verksamheten.

Utredningen anför vidare: »Det regionala arbetsmarknadsorganet bör ha likartade uppgifter i den bemärkelsen att de olika typerna av delarbetsmarknader i möjligaste mån bör förekomma i samtliga regioner. Omfattningen av respektive regioners arbetsuppgifter bör vara ungefär densamma — totalt och med avseende på delarbetsuppgifter — så att resultatjämförelser

mellan regionerna blir meningsfulla. På detta sätt skapas bland annat en stimulerande konkurrens mellan regionerna. Enligt utredningens mening tillgodoses dessa krav i väsentlig utsträckning om man skapar ett fåtal likstora regioner med differentierat näringsliv och med både tillväxt- och avfolkningsområden».

I varje arbetsmarknadsregion skall finnas en arbetsmarknadsnämnd som skall biträdas av ett kansli. Förslaget innebär således att länsarbetsnämnderna ersättes med fem regionala arbetsmarknadsnämnder. Utredningen föreslår att i arbetsmarknadsnämnden skall ingå en regionchef som tillika skall vara styrelsens ordförande samt högst sju andra ledamöter. Ledamöter och suppleanter skall utses av Kungl. Maj:t på förslag av generaldirektören. Arbetsmarknadsnämndens kansli skall ledas av regionchefen. Kansliet skall uppdelas i tre enheter, nämligen en arbetsförmedlingsenhet, en teknisk enhet samt en administrativ enhet.

Statskontoret har i sin utredning inte behandlat byggarbetsnämndernas ställning då en annan utredning nyligen tillsatts för att utreda dessas framtida verksamhet.

Länsdemokratiutredningen har ingen anledning att i detta sammanhang ta ställning till det berättigade att av administrativa rationaliseringsskäl ändra arbetsmarknadsverkets organisation. Den regionala verksamheten inom arbetsmarknadspolitiken griper emellertid, som framgått ovan, redan nu in i betydande avsnitt av den regionala samhällsutformningen och påverkar därmed de förslag till lösning av den regionala samhällsplaneringsorganisationen som framlägges av länsdemokratiutredningen i detta betänkande.

Länsdemokratiutredningen har på annan plats i detta betänkande diskuterat behovet av en kraftfullare regional planeringsverksamhet under demokratisk kontroll och integrerad i den politiska debatten. Utredningen har ansett att detta kan uppnås endast genom att landstingen ges ansvaret för den regionala samhällsutvecklingen och samhällsplaneringen. Om en sådan reform skall nå avsett resultat måste den regionala samhällsplaneringen samordnas med den av länsarbetsnämnden f. n. bedrivna verksamheten. Detta bör ske inte bara så att länsplaneringen påverkar arbetsmarknadspolitikens utformning och länsarbetsnämndens ställningstaganden, utan också så att arbetsmarknadspolitiska hänsyn får spela en aktiv roll i den regionala planeringen och den regionala utbyggnadens utformning.

I detta perspektiv framstår det som ytterligt olyckligt om arbetsmarknadsverkets regionala organisation skulle skiljas från den nivå där planeringsansvaret är förlagt. Den form av integrerad samhällsplanering som länsdemokratiutredningen föreslår i detta betänkande, förutsätter att de olika aktiviteterna inom samhällsbyggandet i största möjliga utsträckning samordnas kring en gemensam målsättning.

Statskontorets utredning har också i ringa utsträckning berört arbets-

marknadspolitikens beröring med andra aktiviteter inom samhällsplaneringen. Länsdemokratiutredningen vill därför förutsätta att frågan om arbetsmarknadsverkets organisation i dessa hänseenden blir föremål för förnyade utredningar.

Rörande lekmannainflytandet inom arbetsmarknadsverkets regionala organisation vill länsdemokratiutredningen vidare understryka att det inom den regionala arbetsmarknadspolitikens utformning finns utrymme för skönsmässiga avgöranden av ärenden som huvudsakligen eller uteslutande har betydelse för ett begränsat regionalt samhällsbyggande och för regionens egna invånare. Hit hör t. ex. rangordningen av olika oprioriterade byggnadsprojekt och det selektiva beviljandet av igångsättningstillstånd till sådana. Enligt länsdemokratiutredningens förmenande bör avgörandet av dessa ärenden fattas under regional politisk insyn och kontroll.

Det nuvarande lekmannainflytandet på den regionala arbetsmarknadspolitiken, genom länsarbetsnämnd, planeringsråd och byggarbetsnämnder är utformat med starka korporativa inslag. Den av länsförvaltningsutredningen föreslagna organisationen torde inte i nämnvärd utsträckning förändra detta förhållande. Denna korporativa organisation har ursprungligen motiverats av kraven på insyn och samråd mellan staten och arbetsmarknadens parter och har i huvudsak utformats efter mönster av de helt andra villkor, som gäller för arbetsmarknadspolitikens centrala organ. Allt eftersom arbetsmarknadspolitikens regionala utformning fått en allt mera total effekt på den regionala samhällsutformningen framstår denna organisation, enligt länsdemokratiutredningens förmenande, som allt mer orimlig. Det kan t. ex. knappast vara en angelägenhet för arbetsmarknadens parter att avgöra tillståndsgivningen till en bensinstation alternativt en kyrka.

Då en i och för sig önskvärd integration av länsarbetsnämnden i landstingsorganisationen inte är lämplig med hänsyn till arbetsmarknadspolitikens speciella karaktär bör i stället ett personellt samband mellan arbetsmarknadspolitiken och landstinget åstadkommas genom att en majoritet av länsarbetsnämndens ledamöter utses av landstinget. Dessa ledamöter bör så långt möjligt väljas bland landstingsmännen, så att det av utredningen tidigare betonade politiska ansvaret och bättre möjligheter till informationsutbyte mellan landsting och stat kommer till stånd.

Som framhållits i annat sammanhang innebär en sådan lösning en ömsesidig påverkan och samordning, som kan få stor betydelse för arbetsmarknadspolitikens effektivitet. I sådana situationer då det råder arbetslöshet eller risk för sådan, har landstinget goda möjligheter att anvisa lämpliga åtgärder. Inte minst landstingets egen omfattande byggnadsverksamhet, särskilt som landstinget enligt utredningens förslag kommer att utöva huvudmannaskap för viktiga grenar av samhällsverksamheten, får stor betydelse för regionens arbetsmarknad. Genom att landstinget får större insyn i sysselsättningsproblematiken och medbestämmanderätt i arbetsmarknads-

åtgärderna, kan det förutsättas att landstingen även får större intresse av, och större möjligheter, att anpassa sina investeringar till arbetsmarknadens av konjunkturförhållanden och säsongsvariationerna betingade krav.

De fr. o. m. 1 juli 1965 i samtliga län inrättade planeringsråden borde enligt departementschefen »främst delta i handläggningen av frågor om samordning av kommunernas, landstingets och de olika länsorganens insatser inom samhällelig planering, riktlinjer för lokaliseringspolitiken i länet samt viktigare ärenden rörande ekonomiskt stöd åt företag i samband med företagslokalisering». Departementschefen ansåg att det kunde förutsättas att rådets uppfattning kommer att tillmätas särskild tyngd vid de olika frågornas fortsatta handläggning i kommunerna, landsting och andra länsorgan.

I enlighet med vad länsförvaltningsutredningen föreslagit anser också länsdemokratiutredningen att planeringsråden bör upplösas. De uppgifter som planeringsråden har bör överföras på landstingen. Detta gäller även planeringsrådens befattning med lokaliseringsfrågorna.

Enligt länsdemokratiutredningens uppfattning kommer byggarbetsnämndernas verksamhet till stor del att bli överflödig om länsarbetsnämnderna ges den sammansättning som länsdemokratiutredningen föreslår. De uppgifter som åvilar byggarbetsnämnderna, nämligen att bidraga till en smidig sysselsättningsplanering, kan mycket väl lösas inom den institutionella ram, som den nya länsarbetsnämnden kommer att få. Önskemålet om ett fullgott informationsutbyte mellan länsarbetsnämnd och arbetstagare- och arbetsgivareorganisationerna bör kunna lösas på tjänstemannaplan och genom att landstingen säkerligen i många fall till ledamöter kommer att utse personer som förenar landstingsmannaskapet med insyn och kontakter på byggarbetsmarknaden. Även om byggarbetsnämndernas verksamhet endast indirekt berör frågan om kompetensfördelningen mellan stat och kommun, vill länsdemokratiutredningen ifrågasätta om inte byggarbetsnämndernas uppgifter bör överföras på länsarbetsnämnden.

Länsdemokratiutredningen anser att ett utökat medborgerligt inflytande över den regionala arbetsmarknadspolitiken främst motiveras av att länsarbetsnämnden har en relativt fri ställning att handlägga frågor rörande den regionala arbetsmarknaden. Det är emellertid samtidigt uppenbart att centrala statliga intentioner måste få full genomslagskraft i länsarbetsnämndernas verksamhet.

Det utökade regionala medborgarinflytandet på arbetsmarknadspolitiken får således inte innebära att väsentliga centrala målsättningar äventyras. Det måste även i framtiden bli staten som ytterst är ansvarig för sysselsättningen och arbetsmarknadspolitiken. Länsdemokratiutredningens förslag om ändring av länsarbetsnämndernas sammansättning innebär heller inte någon inskränkning i Kungl. Maj:ts och arbetsmarknadsstyrelsens direktivrätt. Genom ett system av centralt fördelade kvoter samt genom att ian-

språktaga den i och för sig obegränsade administrativa direktivrätten, bör statsmakterna ha goda möjligheter att genomföra sina intentioner.

Den nya länsarbetsnämndens sammansättning är betingad av, förutom kravet på en utökning av det medborgerliga elementet, önskemålet om en bättre integration med den planeringsorganisation på regional nivå, som föreslås skall bildas genom landstinget. Det är länsdemokratiutredningens uppfattning att möjligheterna till en effektivare regional planering ökas om länsarbetsnämnden i större utsträckning orienteras mot den regionala utvecklings- och fördelningsproblematiken i allmänhet och mindre mot de exklusiva intressen som arbetsmarknadsparterna företräder.

Det förutsättes att ett intimt samarbete måste upprätthållas mellan det nya planeringsorganet och länsarbetsnämnden i de flesta samhällsplanerings- och samhällsbyggnadsfrågor. Detta torde inte minst gälla lokaliseringspolitiken, där samrådsförfarandet bör institutionaliseras, t. ex. genom att länsarbetsdirektören kallas till sammanträden i den nämnd inom landstinget som handlägger ärenden rörande lokaliseringsstöd etc. när sådana ärenden behandlas.

F. Vägväsendet

Vägväsendets organisation har nyligen varit föremål för statsmakternas prövning (prop. 1966: 129 samt 1967: 44) i anslutning till ett av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen framlagt betänkande (SOU 1965: 47). I dessa sammanhang har lämnats utförliga redogörelser för vägväsendets organisation, varför länsdemokratiutredningen här får hänvisa till dessa. Dessutom finnes i länsförvaltningsutredningens betänkande (SOU 1967: 20) en utförlig redogörelse för vägväsendets formella organisation.

Av dessa utredningar framgår att vägväsendet på grund av trafikutvecklingen blivit en samhällsuppgift av vitalt intresse. Utvecklingen har medfört krav på allt större administrativa enheter för vägbyggande och vägunderhåll. Vid förstatligandet 1944 lades grunden till den nuvarande distriktsindelningen, som sammanföll med länsindelningen. Redan i samband med översyn av vägväsendets distriktsorganisation 1962 föreslogs emellertid en minskning av antalet distrikt till 12 (SOU 1962: 46). I proposition (1966: 129) angående ny organisation för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen förordar departementschefen, trots ett bibehållande av den nära anknytningen mellan planläggningen på vägväsendets område och länsstyrelsen, att riket indelas i totalt sju planläggningsområden. Dessa kommer således att gå utanför länsindelningen.

Under senare år har kraven på en stark riksplanering av vägväsendet blivit alltmer angelägna. En sådan planläggning har också inletts genom tillkomsten av 1957 års vägplan och den sittande vägplaneutredningen. Den centrala myndigheten har givits en ledande roll vid den långsiktiga riks-

planeringen av väginvesteringarna. På länsplanet har vägförvaltningarna genom sina beredande funktioner i praktiken fått det avgörande inflytandet på de av länsstyrelsen upprättade flerårsplanerna för länets väginvesteringar. Sambandet mellan riksplaneringen och länsplaneringen, som i allt väsentligt sker inom statens vägverk, är självfallet mycket starkt.

Det är länsdemokratiutredningens uppfattning, att övertygande skäl talar för att vägväsendet bör bibehållas under statligt huvudmannaskap. Den översiktliga riksplaneringens utslagsgivande betydelse för vägväsendets rationella utformning har alltmer kommit att markeras genom den expansion som ägt rum på trafikområdet. En översiktlig och långsiktig riksplanering framstår som speciellt angelägen inom denna samhällssektor. Även med en ny länsindelning är detta behov uppenbart. Väginvesteringarnas ojämna fördelning mellan olika delar av landet och stora skillnader i vägunderhållskostnaderna, innebär också en i förhållande till skatteunderlaget mycket ojämn belastning för olika delar av landet. Detta förhållande, som var ett huvudargument vid förstatligandet, äger i allra högsta grad bestående giltighet. Vägutgifterna per skattekrona (exkl. städer) var t. ex. år 1965 i Norrbottens län 12,73 kr. och i Stockholms län 4,56 kr. Ytterligare starka argument för ett statligt huvudmannaskap är den statliga kontroll som är nödvändig på grund av beredskapsskäl och arbetsmarknadspolitiska hänsyn.

Trots den utveckling som ägt rum på vägväsendets område är emellertid vägfrågorna också i stor utsträckning knutna till lokala intressen. Vägväsendet har en utomordentligt stor betydelse för olika regioners utveckling i skilda avseenden. Den regionala utvecklingsplaneringen kan givetvis ej bedrivas utan ett intimt samband med vägnätets utformning. Med tanke på att landstinget föreslås få bära ansvaret för en aktiv regional planering, anser länsdemokratiutredningen att vägplaneringen på intimast möjliga sätt bör samordnas med denna.

Länsdemokratiutredningen anser på grund härav att landstingen bör överta länsstyrelsens nuvarande handläggning av vägplaneringsfrågorna. Länsstyrelsens roll vid upprättandet av flerårsplaner bör således enligt länsdemokratiutredningens uppfattning övertas av landstinget i dettas egenskap av regional medborgarrepresentation ansvarig för den regionala planeringen.

Länsdemokratiutredningen är emellertid samtidigt medveten om att detta i viss utsträckning endast ger ett formellt inflytande beroende på vägplaneringens starka vertikala integration inom statens vägverk. Landstinget får på detta sätt heller ingen insyn i de beredande momenten vid planens upprättande.

Det är därför angeläget att närmare undersökningar göres rörande möjligheterna till en närmare integration mellan de beredande momenten i vägplaneringen och den under demokratisk kontroll ställda länsplaneringen.

Rörande länsvägnämnden framhöll länsförvaltningsutredningen att det inte fanns tillräckliga skäl att bibehålla ett rådgivande länsorgan på väg-

väsendets område, därför att kravet på ett i länsinstans infogat medborgerligt inflytande på vägplaneringen är uppfyllt genom utredningens förslag till ny länsstyrelse. Länsdemokratiutredningen finner att de motiv som förebragts för denna lösning i ännu högre grad har giltighet om landstinget bär ansvaret för planeringen och vill därför föreslå att länsvägnämnden avskaffas.

Rörande vägnämnderna ifrågasatte länsförvaltningsutredningen om inte den mot länsvägnämnden svarande lokala representationen på vägväsendets område, vägnämnderna, även borde avvecklas och deras funktioner anförtros kommunblocken. Förslag i sådan riktning hade tidigare framförts av en inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen tillsatt kommitté i dess betänkande om vägväsendets distriktsorganisation (SOU 1962: 46). Länsförvaltningsutredningen framhöll att »kommunerna bär det primära ansvaret för bebyggelseutvecklingen, som har ett nära samband med vägnätets utbyggnad och standard. De har även i övrigt ett starkt intresse av vägfrågorna på grund av dessas betydelse för kommunernas näringsliv. På det lokala planet synes därför kommuner och kommunblock vara en naturlig kontaktpunkt för länets vägmyndigheter vid planering och projektering av allmänna vägar. Redan nu torde vägförvaltningarna i stor utsträckning i viktigare vägfrågor ta kontakt direkt med berörda kommuner. Vi förordar därför, att även vägnämnderna avvecklas.»

Även i detta förslag vill länsdemokratiutredningen instämma.

G. Skolväsendet

Skolväsendets organisation har behandlats i länsdemokratiutredningens föregående betänkande samt av länsförvaltningsutredningen (SOU 1967: 20). I betänkanden avgivna av bl. a. yrkesutbildningsberedningen (SOU 1966: 3), gymnasieutredningen (SOU 1963: 42) samt utredningen angående skolväsendets centrala ledning (SOU 1962: 28) belyses den centrala betydelse, som skolväsendet har i samhällsbyggandet. Detta motiverar enligt länsdemokratiutredningen att skolväsendet behandlas i anslutning till länsdemokratiutredningens överväganden rörande kompetensfördelningen inom samhällsplaneringen och samhällsbyggandet.

Den stora betydelse som skolan intar i den totala samhällsplaneringen gör det angeläget att integrera skolplaneringen med övriga för den regionala utvecklingen väsentliga planeringsfunktioner. Även om länsskolnämnden f. n. har en majoritet av landstingsvalda ledamöter vinnes en sådan integration bäst om länsskolnämnden inlemmas i den miljö av landstingskommunala organ, som kommer att stå under landstingets ledning. Med hänsyn till dessa förhållanden bör möjligheterna att överföra länsskolnämndens uppgifter till landstingen närmare undersökas.

Ur statlig synpunkt är det ett vitalt intresse att utbildningsväsendet är

något så när likartat i hela landet, d. v. s. det får inte uppstå väsentliga regionala skillnader i utbildningens målsättning och kvalitet i olika delar av landet. Detta är också ett medborgerligt rättvisekrav. För att nå denna likformighet utnyttjar statsmakterna nu dels författningsmässig reglering, dels bestämmelser knutna till statsbidragsanvisningarna. Genom varierande förutsättningar och skillnader i kommunala resurser uppstår dock vissa olikheter i utbildningsmöjligheterna, t. ex. beträffande olika studievägar och utbildningslinjer.

Det är därför ofrånkomligt att vissa variationer inom skolväsendet uppstår i olika delar av landet. En fullständig likformighet är i och för sig inte heller något önskemål från statsmakternas sida. Yrkesutbildningen måste t. ex. anpassas till näringslivets behov i olika delar av landet.

Det kan enligt länsdemokratiutredningens mening ifrågasättas, om det är önskvärt att länsskolnämnden sorterar under den statliga förvaltningen. Länsdemokratiutredningen har kommit till ståndpunkten, att huvuddelen av de arbetsuppgifter länsskolnämnden svarar för i dag med fördel kan överföras på landstinget. En del av uppgifterna kan eventuellt överföras till annat statligt organ, förslagsvis skolöverstyrelsen.

Förutom fördelar ur samhällsplaneringssynpunkt innebär en sådan reform att skolans medborgerliga och kommunala förankring utvidgas och fördjupas. Med hänsyn till länsskolnämndens befogenhet att förordna om interkommunal samverkan beträffande elevområden, och därmed påverka den primärkommunala självstyrelsen, torde det vara ett framsteg om elevområdesplaneringen får handhas av landstinget i stället för ett statligt regionalorgan.

Övriga väsentliga regionala uppgifter såsom lärarfortbildning och pedagogisk rådgivning till kommunerna torde kunna ombesörjas lika skickligt av ett landstingskommunalt organ. Den pedagogiska sakkunskapen måste givetvis, vem som än är huvudman för verksamheten, tillmätas en stor roll vid besluten och verksamheten i övrigt.

Vid ett överförande av huvuddelen av länsskolnämndens uppgifter på landstinget bör möjligheterna att samtidigt centralisera en del ärendegrupper till framförallt skolöverstyrelsen övervägas. Det kan som exempel i detta sammanhang nämnas den omständliga proceduren vid lärartillsättning. Vid tillsättningen av lärare följes fasta regler för meritvärdering, ett s. k. poängberäkningssystem. Marginalen för friare bedömningsgrunder är ytterst begränsad. En lokal skolstyrelse eller en länsskolnämnd har härvid ringa möjlighet att göra sitt inflytande gällande. Om det inte anses möjligt att decentralisera större reella befogenheter till skolhuvudmannen rörande lärartillsättning bör det övervägas huruvida denna funktion kan centraliseras.

Vid ett överförande av länsskolnämndens funktioner till landstingskommunalt organ bör den i länsskolnämnden ingående konsulentorganisa-

tionens ställning särskilt uppmärksammas. Liksom f. n. bör besvär över länsskolnämnds beslut anföras hos Kungl. Maj:t.

Sammanfattningsvis vill således länsdemokratiutredningen som sin uppfattning framhålla, att länsskolnämndernas uppgifter i stort bör överföras till landstingen i specialreglerad förvaltning. Problemet att en icke önskvärd olikformighet skulle kunna uppstå, bör mycket väl kunna regleras genom de styrinstrument, som nu står till statsmakternas förfogande, d. v. s. författningsreglering samt statsbidragsföreskrifter.

Ett ökat medborgerligt inflytande på regional nivå får givetvis inte innebära, att skillnader uppstår mellan olika delar av landet vad utbildningens målsättning och kvalitet beträffar. En i stort sett enhetlig utbildning i olika landsdelar är en självklar målsättning, vilken inte får och inte behöver rubbas av ett ökat regionalt inflytande över utbildningsväsendet. Länsdemokratiutredningen vill därför föreslå att de närmare förutsättningarna för ett överförande av länsskolnämndens funktioner till den landstingskommunala organisationen utredes i särskild ordning.

Gymnasieskolan

I många sammanhang har skäl framförts för att landstingen skulle vara en mera lämpad huvudman för gymnasieskolan än de kommunalförbund på primärkommunal nivå som måste förutsättas vara alternativet. Under 1967 har emellertid chefen för utbildningsdepartementet tillkallat särskilda sakkunniga för att utreda huvudmannaskapet för de gymnasiala skolorna. Enligt utredningens direktiv skall den även utreda frågan om primärkommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap för gymnasieskolan och i samband därmed de organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna för ett överförande av alternativt den landstingskommunala utbildningen till primärkommunerna eller den primärkommunala till landstingen.

Eftersom alltså frågan om huvudmannaskapet för gymnasieskolan därmed redan är aktualiserad genom en offentlig utredning anser länsdemokratiutredningen sig inte definitivt böra förorda någon speciell linje beträffande huvudmannaskapsfrågans lösning. Utredningen vill dock framhålla att många principiella synpunkter talar för landstingskommunalt huvudmannaskap om alternativet härför är ännu en kommunindelningsreform eller en organisation med kommunalförbund.

Utredningen vill dessutom i anslutning till denna fråga anföra följande. De argument som i såväl yrkesutbildningsberedningens som gymnasieutredningens betänkande framförts såsom skäl för ett landstingskommunalt huvudmannaskap har under senare år än mera vunnit styrka. Det torde också vara ofrånkomligt, att undervisningsväsendet med den stora roll det spelar i den totala samhällsutvecklingen integreras i den översiktliga samhällsplaneringen på regional nivå.

Vissa nackdelar kan vara förknippade med en organisatorisk delning av grundskolan och gymnasieskolan. Det är också uppenbart, att den primärkommunala förvaltningen i en del kommuner går miste om en förvaltningsgren, som spelar en viss roll för den primärkommunala demokratin. Länsdemokratiutredningen anser dock att de fördelar som står att vinna överväger.

För ett överförande av gymnasiet till landstinget talar enligt länsdemokratiutredningen följande. Genom sina större administrativa resurser och mer omfattande administrationsområde än de nuvarande gymnasieregionerna får landstinget bättre överblick och större möjlighet att under starkt lekmannainflytande planera för samtliga skolformer, som ingår i gymnasieskolan. Denna större överblick, och därmed förmåga till samordning av personella och materiella resurser, ger större möjligheter till ett optimalt utnyttjande av tillgångarna på utbildningsväsendets område. Dessutom ökar möjligheterna genom det större elevunderlaget att till skolorna knyta specialister i olika ämnen.

Den i framtiden alltmera nödvändiga fortbildningen av lärare, som kan förutses genom att lärostoffet framdeles i många ämnen måste förnyas i ännu snabbare takt än nu, nödvändiggör en kontinuerlig fortbildningsverksamhet. Landstingen såsom huvudman för ett flertal lärare inom samma ämnesområde skulle här på ett bättre sätt kunna initiera och driva sådana fortbildningskurser.

Det är uppenbart att undervisningsväsendet, trots betydande statsbidrag, utgör en betydande kostnadspost i många kommuner. För den enskilda kommunen med många andra investeringar som konkurrerar om utrymmet, kan skolinvesteringarna innebära betydande belastningar. I många fall innebär det kanske att kommunen inte har förutsättningar att bygga ut de linjer eller ge den standard på undervisningen, som skulle vara önskvärd för såväl eleven som samhället. Vissa utbildningsgrenar kommer också att vara av den speciella karaktär, att endast ett fåtal elever i varje gymnasieregion är intresserade av och lämpade för den. I en del fall kan det tänkas, att en speciell yrkesutbildning, som dels önskas av de enskilda eleverna, dels kan anses vara önskvärd för samhället, på grund av för litet elevunderlag i gymnasieregionen inte kommer till stånd. Det är givet att i nämnda fall landstinget skulle ha större möjlighet att kunna initiera och svara för sådana undervisningslinjer.

För nämnda utbildningslinjer måste undervisningen centraliseras i den betydelsen att den får förläggas till någon central ort i länet, vilket innebär, att en del elever får inackorderas på skolorten, då avståndet från hemmet till skolan blir alltför stort för att medge dagliga resor.

Inackordering förekommer i relativt stor utsträckning även nu för de elever som inte kan bo hemma under skoltiden. Detta medför i gymnasieregionerna att elevhem i en del fall måste byggas i värdkommunen.

Det är naturligt att intresset för att bygga elevhem måste vara relativt begränsat för värdkommunen. Här torde det vara ofrånkomligt, att landstinget med sin breda regionala representation och helhetssyn på den regionala skolpolitiken skulle se annorlunda på behovet av elevhem och dess lokalisering än en kommun som tvingas att bygga hem för elever från andra kommuner. Landstingen driver också nu elevhem.

Alternativet till ett landstingskommunalt huvudmannaskap är i flertalet fall primärkommunal samordning i form av kommunalförbund eller liknande. Bortsett från de administrativa nackdelarna och svårigheterna innebär en sådan lösning också betydande brister ur demokratisk synpunkt, som inte bör tolereras när andra möjligheter står öppna. En annan fördel med landstingskommunalt huvudmannaskap är vidare den skatteutjämning mellan länets kommuner som skulle uppnås om landstinget helt svarade för den gymnasiala skolan.

Möjligheterna att konstruera ett delat huvudmannaskap, med syfte att undvika en delning av skolväsendets administration i vissa större städer med väl utbyggd och integrerad gymnasieskola, bör undersökas. En lösning av detta problem torde dock möta vissa svårigheter med hänsyn till bl. a. verksamhetens finansiering.

Sammanfattningsvis vill länsdemokratiutredningen understryka att många såväl rättviseskäl och medborgerligt demokratiska synpunkter som administrativa och pedagogiska effektivitetskrav talar för att gymnasieskolan överföres till landstingen. Länsdemokratiutredningen vill med hänsyn till att utredning tillsatts angående dessa problem endast framföra dessa synpunkter på huvudmannaskapsfrågan och överlämnar i övrigt åt den tillsatta specialutredningen att framlägga förslag i ärendet.

KAPITEL 16

Kompetensfördelningen inom socialvården

Av den genomgång länsdemokratiutredningen låtit företa beträffande socialvården (se kap. 3 avsnitt D), varvid materialet främst har hämtats från tidigare överväganden rörande socialvårdens organisation i olika avseenden, har framgått att socialpolitikens uppbyggande präglats av en viss brist på enhetlighet. Detta kan förklaras av att reformerna genomförts successivt och till synes utan någon större grad av planmässighet. Uppgiftsfördelningen inom socialvården har ej heller varit föremål för en samlad och total översyn.

Ansvaret för samhällets socialpolitiska insatser är spritt på olika huvudmän. Statsmakterna svarar själva för merparten av de förebyggande och strukturförändrande åtgärderna genom olika försäkringssystem och åtgärder för inkomstutjämning. Landstingen har ålagts ansvaret för sjukvården och vissa socialvårdande uppgifter i nära anknytning till sjukvården eller områden där speciellt stort befolkningsunderlag krävs. På primärkommunerna faller i första hand ansvaret för de konkreta åtgärderna inom socialvården, framför allt när det gäller vård av och hjälp åt personer som av olika skäl är i behov av individuell hjälp. Länsstyrelserna ansvarar främst för den rättssäkerhetskontroll, som utgör ett nödvändigt komplement till vissa av samhällets vårdåtaganden. Genom de olika konsulenterna på socialvårdens område utövar statliga organ rådgivande verksamhet gentemot primärkommunerna och söker åstadkomma ett visst mått av regional samordning inom socialvården.

Sedan lång tid tillbaka har primärkommunerna svarat för huvuddelen av den direkta socialvården. Kommunernas socialvårdande uppgifter har ökat starkt från 1930-talet, då ansvaret för välfärdspolitikens förverkligande till stora delar lades på primärkommunerna. Främst genom kommunindelningsreformerna har allt fler primärkommuner fått underlag för en väl differentierad socialvårdsverksamhet och social expertis har anställts för att handha socialvården i kommunerna. Den kommunala socialvården organiseras för närvarande i många kommuner enligt familjevårdsprincipen, som innebär att en socialvårdstjänsteman i samråd med andra specialister utifrån en helhetssyn på sociala störningar handlägger en och samma persons eller familjs sociala problem, oavsett det symtom som orsakat att problemet blev aktuellt.

Flera av de problemställningar länsdemokratiutredningen behandlar i detta kapitel kommer att bli föremål för överväganden inom den av Kungl. Maj:t i slutet av år 1967 tillsatta utredningen angående *allmän översyn av den sociala vårdlagstiftningen.*

Nämnda utredning har enligt direktiven till uppgift bl. a. att företa en översyn av de tre sociala vårdlagarna, nykterhetsvårdslagen, socialhjälpslagen samt barnavårdslagen. Härvid skall utredningen förutsättningslöst undersöka möjligheterna att sammanföra de tre lagarna. Dessutom skall utredningen närmare utreda betingelserna för en utformning av lagstiftningen, som gör det möjligt att låta en enda nämnd få ansvaret för hela den kommunala socialvården.

I samband med den kraftiga utbyggnaden av den primärkommunala socialvården under efterkrigstiden har de statliga regionala organen utökats. Länsstyrelsen utövar de allmänna tillsynsfunktionerna utom på nykterhetsvårdens område, där länsnykterhetsnämnden ansvarar för tillsynen. Framför allt konsulentorganisationen har byggts ut och omfattar nu bl. a. socialvårdskonsulenter, barnavårdskonsulenter, eftervårdskonsulenter och skyddskonsulenter. Den regionala statliga konsulentorganisationen är emellertid splittrad i organisatoriskt avseende. Således sorterar socialvårdskonsulenterna under socialstyrelsen medan barnavårdskonsulenterna är länsstyrelsens tjänstemän. I dessa frågor har länsförvaltningsutredningen föreslagit vissa rationaliseringar.

Konsulenternas verksamhet är främst inriktad på allmän tillsyn och rådgivning till kommunerna. Länsstyrelsens verksamhet inom socialvården är däremot närmast av judiciell karaktär och domineras av handläggandet av administrativa frihetsberövanden samt en uppsikt över den primärkommunala socialvården som huvudsakligen motiverats av rättssäkerhetsskäl. Däremot utövar de regionala organen endast i begränsad utsträckning en verksamhet som syftar till regional samordning av resurserna och åtgärderna inom socialvårdsområdet. Undantagen härifrån utgörs i viss mån av länsstyrelsens fastställelse av plan för ålderdomshem, varigenom ett visst mått av samordning och samplanering åsyftas.

Samhällsutvecklingen antyder att de socialvårdande myndigheterna i framtiden kommer att ställas inför många och svåra administrativa problem. Detta gäller bl. a. åldringsvården, där stora krav kommer att ställas på samhällets vård och hjälp i olika avseenden. Den aktuella demografiska utvecklingen innebär att antalet åldringar kommer att öka mycket kraftigt. Andelen åldringar kommer i vissa av de nuvarande kommunblocken att uppgå till bortåt 25 % av totalbefolkningen. Statistiken beträffande sjukdomsfrekvensen i olika åldersgrupper visar att man kan förvänta att framdeles en allt större del av kropps- och mentalsjukhusens resurser behöver tas i anspråk av personer i de högre åldersgrupperna. Trots de åtgärder som har företagits på grundval av framför allt socialpolitiska kommitténs

förslag (SOU 1963: 47 och 1964: 5) finns fortfarande åldringar som är illa lottade beträffande bostadsförhållandena, tillgången till service m. m. Här kommer att erfordras stora samhälleliga insatser.

Samhällets åtaganden inom barnavården, framför allt vad gäller barndaghem och fritidshem, kommer att ställa stora krav på huvudmännen, d. v. s. främst primärkommunerna, beroende på den ökade förvärvsverksamheten bland gifta kvinnor i fertila åldersgrupper. Den fortgående urbaniseringen och uppbyggandet av stora tätorter kommer att öka betydelsen av att den sociala miljön för barn och ungdom är tillfredsställande ordnad.

Genom den medicinska utvecklingen kommer nykterhetsvården att ges nya medel och nya funktioner. Samtidigt kan nya former av missbruk av stimulantia väntas öka behovet av samhällsåtgärder.

Vården och omsorgerna om de enskilda människorna genom olika socialvårdande och sjukvårdande åtgärder är ett av de stora verksamhetsfält inom samhällsförvaltningen, som genom sin karaktär är speciellt starkt knutet till det gemensamhetsintresse, som bär upp den kommunala självstyrelsen. Det är också i stor utsträckning fråga om förvaltningsområden där lekmannadeltagande i besluten är angeläget och en decentraliserad handläggning önskvärd med hänsyn till ärendenas ömtåliga karaktär liksom med hänsyn till behovet av smidighet och personkännedom.

Länsdemokratiutredningen finner att ansvaret för de verkställande åtgärderna på socialvårdens område även i fortsättningen i första hand bör ligga på primärkommunerna. Dessa synes ha störst möjligheter att handla med den flexibilitet och snabbhet som erfordras för att de socialvårdande åtgärderna skall få största möjliga effekt.

Många socialvårdsfrågor är av sådan karaktär att samhällsvård måste ges mot den vårdbehövandes eller dennes förmyndares, vilja. Detta gäller framför allt i nykterhetsfrågor och i vissa barnavårdsärenden. För att garantera den vårdbehövandes rättssäkerhet är det angeläget att den rättsprövning som nu utövas genom länsstyrelsen kvarstår i samma utsträckning som för närvarande. I enlighet med sina allmänna grundsatser anser länsdemokratiutredningen att denna kontroll bör utövas av länsstyrelsen. Däremot förefaller det länsdemokratiutredningen angeläget att behovet av regional samordning mellan olika socialvårdsgrenar och närliggande medicinska områden tillgodoses i större utsträckning än vad som nu är fallet. Ansvaret för sådan planering och samordning bör åvila landstinget.

Länsdemokratiutredningen vill framhålla att vården av den enskilda människan bör bedömas och administreras så långt möjligt med utgångspunkt från en helhetssyn på vårdbehovet. Det är uppenbart att socialvård och sjukvård ej på ett meningsfullt sätt kan skiljas från varandra. Det gäller att genom lämpliga samhällsåtgärder söka tillgodose med varandra intimt förknippade vårdbehov, vilka kommit att utlösas av olikartade faktorer. Det är därför enligt länsdemokratiutredningens mening av effektivitetsskäl

och med hänsyn till de växande vårdbehoven angeläget att undvika att lagstiftningsvägen eller administrativt dra upp konstlade gränslinjer mellan olika socialpolitiska vårdområden och olika huvudmäns ansvarsområden. Det framstår tvärtom som ytterligt angeläget att förutsättningar skapas för en nära integration mellan olika vårdområden framför allt genom en intensifierad samplanering.

A. Åldringsvården

Åldringsvårdens standard varierar starkt mellan olika primärkommuner. Kommunblocksindelningens genomförande kan endast i begränsad utsträckning utjämna dessa olikheter. Den nuvarande uppdelningen mellan åldringsvård och långtidssjukvård kommer dessutom i stigande utsträckning att vålla samordnings- och gränsdragningsproblem.

Ålderdomshemsvården täcker i dag en mindre sektor än tidigare. Ställt i relation till antalet åldringar har platstillgången minskat samtidigt som standarden på hemmen stigit. De av socialpolitiska kommittén rekommenderade åtgärderna på åldringsvårdens område, som bl. a. innebär intensifierade statliga stödåtgärder ifråga om förbättringslån, social hemhjälp och långtidsvård, har genom riksdagens beslut bidragit till en förskjutning av insatserna till den öppna åldringsvården. ÖHS kommittén konstaterade i sitt betänkande (SOU 1963: 21) att »under förutsättning att långtidssjukvården vore väl utbyggd såväl kvantitativt som kvalitativt, att möjligheterna för äldre människor att vid behov erhålla akutvård på lasarett som en följd härav vore bättre, att det funnes fler pensionärslägenheter med serviceanordningar och att även sådana serviceanordningar som hemsamaritverksamhet och hemtjänst för gamla överallt vore väl utbyggda skulle vi enligt nyssnämnda norm sålunda för närvarande icke ha behövt mer än ca 28 500 'rena' ålderdomshemsplatser. I verkligheten hade vi 38 000».

Åldringsvårdens organisation måste enligt länsdemokratiutredningen syfta till största möjliga samordning av åtgärderna. En gemensam planering av åldringsvårdens olika sektorer framstår som synnerligen angelägen och nödvändig.

Landstingen är uppenbart det samhällsorgan som har de största förutsättningarna att fylla planerande funktioner för såväl den slutna som den öppna åldringsvården, utan minskning av det medborgerliga inflytandet. Det nära sambandet mellan åldringsvård i alla dess former och sjukvården skulle även härigenom säkras.

Vid sina tidigare överväganden har statsmakterna inte ansett att den utjämning i kostnadshänseende, som ett förändrat huvudmannaskap inom åldringsvården innebär, uppväger de nackdelar som ett statligt eller landstingskommunalt huvudmannaskap ur andra synpunkter medför. De skill-

nader, som med hänsyn till belastningen finns mellan olika kommuner när det gäller åldringsvården, har man i stället sökt utjämna genom bildandet av större kommunenheter samt genom statslån och fram till 1966 även genom statsbidrag.

De av socialpolitiska kommittén föreslagna åtgärderna har inneburit att de kommunala initiativen stimulerats genom statliga åtgärder samt att den aktiva och uppsökande vården fått en vidare omfattning än tidigare. Landstingen har uppmuntrats till intensifierade åtgärder på långtidssjukvårdens område genom statslån till byggande av sjukhem.

Frågan om samplanering och samordning av social och medicinsk åldringsvård upptogs till diskussion vid Svenska Landstingsförbundets kongress 1967 i anledning av väckta motioner. I dessa framhölls att åldersfördelningen inom den svenska befolkningen för närvarande visar en kraftig förskjutning mot högre åldersgrupper, vilket medför vårdproblem av hittills okänd omfattning och komplexitet.

I motionerna underströks att planeringen av den slutna åldringsvården och åldringssjukvården i hög grad är avhängig av hur den öppna vården utformas och vilka resurser denna ges: »Knapphet på resurser i förhållande till efterfrågan bör leda till hushållning och till prioritering av åtgärder, som ger det socialt sett bästa utbytet, men för denna bedömning behövs överblick av hela vårdområdet. Den slutna vården kan inte ses isolerad från den öppna. Tillgång till goda bostäder och utbyggnad av hemservice påverkar efterfrågan på andra vårdmöjligheter. Uppträning av förmågan att klara det dagliga livets aktiviteter tillsammans med en allmän aktivering — såväl fysiskt som psykiskt — påverkar de gamlas förutsättningar att klara sig själva. En organiserad profylaktisk åldringsvård nedbringar behovet av andra och mera krävande vårdformer. Från dessa utgångspunkter är en samordnad planering av den medicinska och sociala åldringsvården — såväl öppen som sluten — lika självklar som samplaneringen av somatisk och mental sjukvård.

Det kan inte råda någon tvekan om att samordning möjliggör ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser».

I motionerna pekades vidare på de senaste årens utveckling som ytterligare belyst nödvändigheten av en samplanering och samordning av vårdresurserna inom den sociala och medicinska åldringsvården. Detta angavs vara den primära uppgiften, medan huvudmannaskapsfrågan närmast var att betrakta som en organisationsfråga. Om en utredning skulle visa att det splittrade huvudmannaskapet hindrar en rationell åldringsvård borde huvudmannaskapet anpassas därefter.

I sitt yttrande över motionerna framhöll förbundsstyrelsen att en utredning om vidgade möjligheter till samplanering och gemensamt utnyttjande av tillgängliga resurser enligt styrelsens bedömande icke skulle

innebära att frågan om huvudmannaskapet för åldringsvård respektive långtidsvård av sjuka åldringar skulle tas upp till bedömande.

Kongressen beslöt på styrelsens förslag att förbundsstyrelsen skulle ges i uppdrag »att i samråd med de två andra kommunförbundens styrelser låta utreda frågan om samplanering och samordning av den sociala och medicinska åldringsvården».

Länsdemokratiutredningen har på annan plats i detta betänkande tecknat sin principiella syn på kompetensfördelningen mellan landsting och primärkommuner. Närmare överväganden rörande arbetsfördelningen på åldringsvårdens område kommer med nödvändighet att behöva baseras på ett undersökningsmaterial, som inte kunnat rymmas inom ramen för detta principbetänkande. Utredningen har emellertid bedömt det sannolikt att frågan om ansvarsfördelningen inom åldringsvården kommer att aktualiseras inom en inte alltför avlägsen framtid.

Den tidigare nämnda utredningen angående en *allmän översyn av den sociala vårdlagstiftningen* kommer delvis in på dessa problemkomplex i det att departementschefen i direktiven framhåller att ansvarsfördelningen mellan landsting och primärkommuner inom åldringsvården närmare bör preciseras av utredningen och anför vidare: »Möjligheterna till samverkan mellan primärkommunerna inbördes och mellan dessa och landstingen bör beaktas särskilt då det gäller planeringsfrågor men även ifråga om t. ex. intagning på sjukhem eller ålderdomshem och i frågor som rör social hemhjälp och hemsjukvård».

Oberoende av vilken lösning huvudmannaskapsfrågan inom åldringsvården får vill länsdemokratiutredningen betona nödvändigheten av en samordning på åldringsvårdens område innefattande såväl öppen som sluten vård. För att denna samordning skall bli effektiv bör, enligt länsdemokratiutredningens mening, landstingen få samordnande funktioner på hela åldringsvårdens område. Samordningens främsta syfte bör vara att de totala, men begränsade resurserna på åldringsvårdens område skall kunna nyttjas med maximal effektivitet. Det är inte lämpligt att göra en stel uppdelning av funktionerna efter sociala resp. medicinska indikationer. Ett direkt samspel bör finnas mellan primärkommunerna, som i huvudsak svarar för socialvården, och landstingskommunerna. Genom en intensifierad samordning på hela åldringsvårdsområdet finns möjligheter att åstadkomma en bättre balans mellan olika vårdformer. De gränsdragningsproblem som nu finns skulle härigenom komma att minskas.

I likhet med vad socialpolitiska kommittén i sitt slutbetänkande förordade anser länsdemokratiutredningen således att en utredning angående de åldringsvårdande åtgärdernas inbördes sammanhang och dessas handhavande, bör företas. Härvid bör de brister i planeringshänseende som vidlåder det nuvarande systemet särskilt beaktas. Som ytterligare synpunkter på detta utredningsarbete vill länsdemokratiutredningen framhålla önsk-

värdheten av att länsstyrelsens nuvarande fastställelseprövning av plan för ålderdomshem överflyttas till landstingen. Genom att ökade förutsättningar skapas för en samordning mellan den primärkommunala och landstingskommunala åldringsvården, och i beaktande av de allt större personella resurser, som primärkommunerna numera erhållit, framstår socialvårdskonsulenternas tillsyn som överflödig. Däremot är det med hänsyn till behovet av samordning av de socialvårdande och sjukvårdande verksamheterna önskvärt att landstingen utökar sina personella resurser och sin sakkunskap på det sociala området.

B. Barnavården

När det gäller barnavården är förhållandena och problemställningarna i viss mån likartade åldringsvårdens. Primärkommunerna har i princip ansvaret för de verkställande åtgärderna, medan länsstyrelsen svarar för den rättsliga kontrollen. Barnavårdskonsulenterna samt socialvårdskonsulenterna har vissa begränsade samordningsfunktioner. Barnhemsvården åvilar enligt barnavårdslagen landstinget.

Liksom ifråga om åldringsvården kan det, enligt länsdemokratiutredningens mening, ifrågasättas om den regionala samordningen mellan olika primärkommuner liksom koordineringen mellan de delar av barnavården som har sociala och de som har medicinska utgångspunkter är tillräckligt tillgodosedd. Behovet av regional samordning av framför allt barnstugeverksamheten kommer genom urbaniseringen och de förbättrade kommunikationerna att öka kraftigt samtidigt som det kommer att bli nödvändigt med intensifierade insatser för att möjliggöra en hög yrkesverksamhetsgrad bland de gifta kvinnorna och en från sociala synpunkter tillfredsställande uppväxtmiljö för barnen.

På grund av sina större resurser ålades landstingen ansvaret för den slutna barnhemsvården. Landstingen ansvarar inom detta område för den regionala planeringen och kompletterar de primärkommunala insatserna när detta är nödvändigt eller lämpligt. Denna organisationsform överensstämmer väl med länsdemokratiutredningens principiella inställning till samordningen mellan primärkommunala och landstingskommunala åtgärder. Ett utvecklat samarbete mellan landstingen och primärkommunerna förekommer även när det gäller t. ex. fosterhemsvården samt ungdomshems- och barnkoloniverksamheten.

Fosterhemsförmedlingsverksamheten omhänderhas således av barnavårdsombuden, vilka är anställda av länens socialvårdsförbund och landstingen. Barnavårdsombudens fosterhemsförmedlande verksamhet åligger författningsmässigt de statliga barnavårdskonsulenterna, men har alltså i praktiken kommit att i stor utsträckning bedrivas i landstingskommunal regi.

Det är länsdemokratiutredningens uppfattning, att de primärkommunala

initiativen på barna- och ungdomsvårdens område i större utsträckning bör kunna kompletteras med landstingskommunala insatser. Detta samspel mellan landsting och primärkommuner bör i så ringa omfattning som möjligt bli föremål för statlig reglering och tillsyn. Länsstyrelsens funktioner inom barnavården bör alltså inte onödigtvis ingripa i ett utvidgat samarbete mellan landsting och primärkommuner på barnavårdens område.

I direktiven till utredningen angående »*allmän översyn av den sociala vårdlagstiftningen*» framhåller departementschefen att stora fördelar står att vinna genom en närmare samordning av landstingens—sjukvårdshuvudmännens verksamhet i fråga om barn och ungdom med socialvårdens organ för barna- och ungdomsvård och det allmänna skolväsendet.

Enligt länsdemokratiutredningen bör länsstyrelsens befattning med barna- och ungdomsvården endast gälla frågor av judiciell natur t. ex. i anslutning till omhändertagande av barn och ungdom för samhällsvård. Ur rättssäkerhetssynpunkt är detta emellertid en väsentlig funktion.

C. Nykterhetsvården

Nykterhetsvården är ett annat socialvårdsområde, där sambandet mellan sociala och medicinska faktorer är speciellt framträdande. Läkarinsatsens betydelse i nykterhetsvårdsarbetet kommer till uttryck i flera författningsbestämmelser. Genom sammanslagning av medicinal- och socialstyrelsen kommer nykterhetsvården att på det centrala planet få en närmare anknytning till den allmänna sjukvården än tidigare. Som huvudmän för sjukvården har landstingen hand om den kliniska vården av alkoholskadade inom den allmänna sjukvårdens ram. Denna vård bedrivs både vid kroppssjukhus och mentalsjukhus. I vissa län finns speciella alkoholkliniker.

På den sociala nykterhetsvårdens område är både kommuner, landsting och stat samt enskilda institutioner engagerade. Ansvaret för den öppna nykterhetsvården vilar på de kommunala nykterhetsnämnderna, som även svarar för den öppna medicinska vården vid alkoholpoliklinikerna.

Enligt länsdemokratiutredningens uppfattning bör den medicinska vården av alkoholskadade ombesörjas av en huvudman. Genom landstingens övertagande av mentalsjukvården har förutsättningar skapats för en samordning av den kliniska vården. Det framstår som naturligt att den öppna medicinska vården av alkoholskadade samordnas med den landstingskommunala verksamheten på detta område. Länsdemokratiutredningen anser, att förutsättningarna för en samordning och samplanering på detta område bör bli föremål för särskild utredning. Även när det gäller den slutna vården av alkoholskadade finns stora behov av en samordning med övrig sluten medicinsk vård, även om förhållandena här är mera komplicerade. Länsdemokratiutredningen anser emellertid att även den slutna anstaltsvårdens organisation bör utredas närmare under beaktande av bl. a. det nära samband som finns mellan den statliga anstaltsorganisationen och

sjukvården. I utredningen *»allmän översyn av den sociala vårdlagstiftningen»* uppgifter ingår även att företa överväganden i vad mån nykterhetsvården kan knytas närmare till sjukvården, dvs. en prövning av huvudmannaskapsfrågan för allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare.

Under alla förhållanden anser länsdemokratiutredningen att samarbetet mellan landsting och primärkommuner inom nykterhetsvården bör utbyggas och institutionaliseras. Förutsättningarna för detta bör undersökas närmare. Länsdemokratiutredningen vill också i anslutning till detta framhålla att länsnykterhetsnämnderna och nykterhetsvårdskonsulenternas med deras nuvarande arbetsuppgifter kommer att bli överflödiga allt eftersom primärkommunernas resurser av social expertis utvidgas. Således vill utredningen framhålla att länsnykterhetsnämndens nuvarande möjligheter att med detaljanvisningar intervenera i de kommunala nykterhetsnämndernas arbete synes oförenligt med den kommunala självstyrelsens principer och dessutom, som ovan anförts, kommer att bli onödig, när kommunblocksreformen genomförts.

D. Sammanfattande synpunkter på socialvårdens organisation

Enligt länsdemokratiutredningens uppfattning bör de av länsnykterhetsnämndernas, socialvårdskonsulenternas samt barnavårdskonsulenternas funktioner som är nödvändiga på regional nivå i framtiden integreras i en landstingskommunal länssocial nämnd. Härigenom nås förutsättningar för en regional samordning av olika vårdområden oberoende av indikationer. Denna syn svarar helt mot den som förelegat vid inrättandet av den nya socialstyrelsen.

Den nuvarande statliga uppsikten över sakförhållandena i den primärkommunalt bedrivna socialvården fyller eller anses fylla vissa planerande funktioner. Det är länsdemokratiutredningens mening att denna uppsikt för närvarande har tonvikten på förhållanden och verksamheter, som i framtiden bäst lämnas åt kommunerna själva att handlägga, medan de regionala samordningsproblemen och behovet av samordning mellan socialvårdande och sjukvårdande åtgärder ej i tillräcklig utsträckning tillgodoses. Länsdemokratiutredningen föreslår därför att behovet av samordning och formerna för dess tillgodoseende utreds närmare samt att det framtida behovet av uppsikt över primärkommunernas socialvårdande verksamhet ägnas särskild uppmärksamhet. Ett överförande av konsulentverksamheten till landstingen och ett inrättande av en särskild länssocialnämnd i specialreglerad landstingskommunal förvaltning synes därvid länsdemokratiutredningen vara en lämplig lösning. Detta kommer visserligen endast att betyda en marginell ökning av det medborgerliga inflytandet över socialvården, men å andra sidan väsentligt bättre förutsättningar för en rationellare planering av socialvården och en bättre samordning med sjukvården.

KAPITEL 17

Synpunkter på den framtida organisationen m.m.

Det har framgått ovan att länsdemokratiutredningen föreställer sig landstinget som huvudman och ansvarig för flertalet samhällsfunktioner, som kräver avgörande på regional nivå med länet som huvudsakligt referensområde. Därvid föreslår utredningen att landstingets verksamhet skall vara dels förvaltande och finansierande, dels planerande och samordnande.

Länsdemokratiutredningens förslag innebär dels att landstingen får fler förvaltande uppgifter men även att landstingen ges möjlighet att bedriva en mera aktiv verksamhet inom olika delar av samhällsbyggandet. Landstingen föreslås själva till stor del finansiera sin verksamhet men det förutsätts att landstingen helt kommer att kompenseras genom generella statsbidrag för de ytterligare kostnader, som jämlikt utredningens förslag pålägges dem. För vissa verksamhetsområden förutsätts specialdestinerade statsbidrag.

I fråga om planerande och samordnande uppgifter har utredningen föreslagit dels att landstingen görs ansvariga för länsplaneringen, och i anslutning därtill blir fastställelsemyndighet för planer enligt byggnadslagen med flera dithörande frågor, dels att landstingen får samordnande och kompletterande uppgifter inom socialvården, bl. a. med avseende på åldringsvård, barnavård och nykterhetsvård.

De av länsdemokratiutredningen föreslagna reformerna på den översiktliga planeringens, undervisningens, socialpolitikens o. s. v. områden kommer givetvis att ställa stora krav på den landstingskommunala förvaltningen i framtiden. Detta gäller såväl personellt och organisatoriskt som ekonomiskt.

Som har understrukits tidigare i detta betänkande måste den förvaltning, som skall svara för den regionala samhällsutvecklingen i respektive region, ges en stark ställning under demokratiskt ansvarig ledning. Den regionala styrelsen skall företräda regionen och de regionala intressena inför såväl primärkommunerna som statsmakterna.

Det bör här erinras om att landstingens sedan 1950-talet starkt ökade arbetsuppgifter föranledde statsmakterna att i anslutning till landstingsutredningens betänkande (SOU 1963: 64) pröva landstingens organisation och arbetsformer och i vissa avseenden ändra landstingslagen för att göra det möjligt för landstingen att på ett demokratiskt och administrativt riktigt sätt fullgöra nya arbetsuppgifter.

Statsmakterna anslöt sig sålunda till utredningens synpunkter och

följde i allt väsentligt dess förslag. Landstingslagen ger, konstaterades det, landstingen i stort sett möjlighet att ge den landstingskommunala verksamheten den utformning, som är erforderlig för de skilda landstingsuppgifternas omhänderhavande. Några omständigheter tydande på att den dittillsvarande organisationen och arbetsformerna skulle vara olämpliga eller otjänliga för ytterligare uppgifter har ej anförts. Den översyn som gjordes (prop. 1965:61, KU 1965:20) och brister som därvid rättades till avsåg främst formella förhållanden och innebar en ytterligare anpassning till de för primärkommuner gällande bestämmelserna, men med hänsyn tagen till de speciella krav som måste ställas på regionalt arbetande organ som länens landstingskommuner.

Landstingsutredningen framhöll, att en vägledande princip för den kommunala lagstiftningen hade varit att kommunerna borde åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Landstingskommunerna fyllde bäst sina många uppgifter som regionala samhällsorgan om de åtnjöt frihet på det organisatoriska området. Alltför ingående reglering av deras förhållanden skulle kringskära kommunernas självstyrelse. Det minimum av bestämmelser som behövdes ansåg utredningen i största möjliga utsträckning borde utformas så att den landstingskommunala självstyrelsen som sådan säkerställdes.

Landstingsutredningen fann det angeläget att bestämmelserna i landstingslagen i största möjliga utsträckning utformades i analogi med den primärkommunala lagstiftningen. Bl. a. innebar utredningens förslag att landstingen skulle ges rätt att sammanträda när de så önskade, d. v. s. beteckningarna lagtima och urtima möten slopades, samt att landstingsutskotten skulle få sammanträda mellan landstingsmötena.

De omfattande reformer, som i olika avseenden föreslås av länsdemokratiutredningen, måste få till följd att den landstingskommunala organisationen ändras och dimensioneras vad beträffar styrelser, nämnder, tjänstemän m. m. så att den på ett effektivt sätt kan fullgöra de nya och stora uppgifter som ålägges den.

Huruvida den nu mycket vitt syftande landstingskommunala kompetensbestämmelsen behöver ändras med anledning av länsdemokratiutredningens principförslag bör lämpligen prövas sedan jämväl kommunalrättskommittén framlagt sin utredning om den primär- och sekundärkommunala kompetensen. Dock kan det här vara på sin plats att erinra om att den nu givna exemplifieringen i landstingslagens 4 § ej innebär någon begränsning i den landstingskommunala kompetensen. Gränsdragningen i förhållande till staten och primärkommunerna är angiven genom uttrycket, att landstingskommunen äger att själv »vårda sina angelägenheter». Den skillnad som t. ex. finns i kompetensen mellan landstingskommun och primärkommun hänför sig till deras verksamhetsområden i lokalt

hänseende. Landstingskommunens åtgärder skall följaktligen tillgodose intressen, som kan hänföras till densamma. Vad nu sagts utesluter ingalunda, att ett landsting kan besluta att svara för eller eljest främja ett ändamål, som omfattar viss eller vissa delar av landstingskommunen. En förutsättning härför är dock att övriga delar av landstingskommunen under motsvarande villkor kan åtnjuta samma förmån (jfr. Fritz Kaijser »Kommunallagarna II», Sthlm 1967).

Med hänsyn till vad länsdemokratiutredningen föreslagit är det dock väsentligt att statsmakterna genom särskild lagstiftning kan lägga ytterligare uppgifter på landstingskommunerna. I en sådan lagstiftning torde alltid finnas möjligheter att — om så anses erforderligt — reglera den speciella kompetensen, varom kan bli fråga, mellan t. ex. statliga, landstingskommunala eller primärkommunala organ. Sålunda bör det exempelvis kunna överlämnas till Kungl. Maj:t att i visst fall besluta om eller hur en specialreglerad uppgift skall fördelas på statliga och kommunala organ, varvid särskild hänsyn kan tas till vad som är rimligt och ändamålsenligt ur allmänna samhälleliga synpunkter i skilda delar av landet. En dylik smidighet i den lagreglerade specialkompetensen skulle följaktligen kunna möjliggöra ett större hänsynstagande till de olika länens eller regionernas särskilda behov och krav ävensom kunna underlätta reformer.

Länsdemokratiutredningen vill i detta sammanhang än en gång betona att nya uppgifter inte bör överföras på landstingskommunerna i snabbare takt än att landstingen politiskt och organisatoriskt kan assimilera dessa.

Å andra sidan bör understrykas att de flesta av de verkställande uppgifter länsdemokratiutredningen föreslår överföras till landstingen inte innebär något för landstinget nytt i den bemärkelse att likartade frågor tidigare ej innefattats i den landstingskommunala verksamheten. I huvudsak kommer reformerna att medföra att organisationen måste utvidgas med fackorgan och facktjänstemän, som tidigare inte behövts inom landstingsförvaltningen. Ramen för verksamheten förblir också oförändrad så till vida att styrelser inom landstinget i princip tillsättes och arbetar som hittills.

Länsdemokratiutredningen har ovan i kapitel 14 understrukit den kommunala sektorns ekonomiska problem och skisserat lösningar som enligt utredningens förmenande ger möjlighet att, utan att minska den kommunala självstyrelsens initiativkraft, förstärka dess ekonomiska resurser. Utredningen vill emellertid ytterligare understryka att de reformer som utredningen i detta betänkande föreslagit, inte får tas till intäkt för en överflyttning av kostnader till den kommunala sektorn, på ett sådant sätt att de föranleder en ytterligare belastning av det redan hårt ansträngda kommunala skatteuttaget.

Landstingsmötet

I högre grad än vad som nu är fallet bör den översiktliga regionala planeringen och övriga väsentliga regionala frågor bli föremål för offentlig debatt. Denna debatt bör ske i det representativa beslutande regionala organet, nämligen landstinget. För att detta skall kunna verka som ett regionalt politiskt debattforum, med uppgift att svara för den politiska kontrollen och ansvarsutkrävandet, måste dess sammanträdesintervaller och mötesformer anpassas därefter. Verksamheten måste utformas så att landstingsmännen ges tillfälle att aktivt sätta sig in i de frågor i vilka de har att fatta beslut.

Någon närmare författningsreglering i detta avseende anser länsdemokratiutredningen inte erfordras, utan utredningen vill härvidlag instämma i landstingsutredningens uttalande att det framstår som väsentligast »att landstinget kan sammanträda efter behov och så smidigt och verksamt som möjligt fullgöra sina åligganden med hänsynstagande till vad som ur offentlighetssynpunkt måste iakttagas». Enligt länsdemokratiutredningens uppfattning bör det alltså ankomma på landstinget att självt i princip besluta i vilken ordning det skall sammanträda.

Det kan t. ex. för ett landsting vara lämpligt att sammanträda i sessioner omfattande ett visst antal dagar eller veckor medan ett annat landsting vill sammanträda under en eller två dagar varje månad o. s. v. Betydelsefullt synes dock vara att landstingets ställning som länsrepresentation utvecklas. Därvid bör landstingsutskotten ha stor betydelse för landstingsmännens information och möjligheter att ingående penetrera landstingsärendena. De ändringar i landstingslagen som kan behövas rörande val av landstingsmän, d. v. s. om valkretsindelning och antalet mandat torde bli föremål för prövning, sedan kommunalvalskommittén avslutat sitt arbete.

Kungl. Maj:t och länsstyrelsen bör även i framtiden ha möjlighet att förordna om landstingsmöte. Det finns enligt utredningens uppfattning inga skäl att ändra på de bestämmelser som gäller rätten att väcka förslag vid landstingsmöten.

Allteftersom landstingets arbetsuppgifter utökas kommer även intresset från olika landstingsmän att interpellera och motionera i olika regionala frågor att öka. Interpellationerna som riktas till ordföranden i landstingskommunal nämnd och beredning medverkar till att informera om den landstingskommunala verksamheten och dess förutsättningar. Någon inskränkning i interpellationsrätten bör därför inte ske utan interpellation bör alltjämt kunna riktas till nämndordföranden. Liksom hitintills bör det emellertid ankomma på landstinget att besluta huruvida interpellation skall medgivas.

Styrelser och nämnder

De formella möjligheterna att utvidga den landstingskommunala organisationen så att den blir i stånd att påtaga sig ökade uppgifter genom att inrätta styrelser och nämnder föreligger redan nu. Länsdemokratiutredningen vill därför inskränka sig till att nedan endast i stora drag teckna en bild över hur landstingets organisation lämpligen kan tänkas utformas för att handlägga de olika uppgifter, som föreslås överföras på landstinget. Utredningen vill sålunda betona att det endast rör sig om en modell och att efterhand som statsmakterna beslutar att landstingen skall svara för nya uppgifter organisationsundersökningar måste företagas för att utröna i vilken form ärendena bör handläggas. Utredningen vill emellertid även i detta sammanhang understryka vikten av att landstingen själva i största möjliga utsträckning får bestämma under vilka administrativa former resp. landsting skall sköta de ärendegrupper, som påföres dem. Regionala, geografiska m. fl. olikheter kan medföra att detaljföreskrifter i dessa avseenden onödigt försvårar lösningen av landstingens organisationsproblem.

I likhet med vad som gäller för närvarande bör landstingen således, i den mån ej andra värden äventyras, ges frihet att utforma organisationen efter sina speciella förhållanden. En del av de uppgifter som föreslås överföras på landstingen är emellertid självförvaltningsuppgifter av sådan art att ansvarsförhållandena måste vara klart definierade även utåt och måste därför i viss mån författningsregleras i särskild ordning varom ovan antytts.

För att även i övrigt skapa klarhet beträffande ärendenas handläggning, kompetensavgränsningen mellan olika organ samt delegation m. m. måste självfallet dessa bestämmelser intas i en för varje landsting antagen arbetsordning.

Förvaltningsutskottet och centrala landstingsnämnder

Det ansvar för den regionala samhällsutvecklingen och samhällsplaneringen, som länsdemokratiutredningen föreslår skall åvila landstinget, kommer i stor utsträckning att påverka förvaltningsutskottets arbetsuppgifter, både i dess egenskap av beredande organ till landstinget och genom att förvaltningsutskottet självständigt företräder landstinget mellan dess möten. Därigenom kommer förvaltningsutskottet i större utsträckning än nu att få karaktär av »länets regering».

Det ankommer på varje landsting, såvitt ej särskilt finns stadgat i lag och författning, att bestämma de arbetsuppgifter och befogenheter som skall tilldelas förvaltningsutskottet. Landstingsutredningen kunde för sin del inte finna annat än att det dittillsvarande systemet fungerat tillfreds-

ställande och att utskottets ansvar inför landstinget utgjort ett tillräckligt skydd mot missbruk från förvaltningsutskottets sida. Landstingsutredningen förordade att det liksom tidigare skulle överlämnas åt landstinget att med hänsynstagande till vad som var rimligt och ändamålsenligt dra upp gränserna för förvaltningsutskottets befogenheter att företräda landstinget. Även i dessa delar anslöt sig statsmakterna och remissinstanserna till utredningens synpunkter och förslag.

För närvarande svarar förvaltningsutskottet i första hand för den ekonomiska planeringen. Detta förutsätter i stigande utsträckning också att förvaltningsutskottet med uppmärksamhet följer de frågor som kan inverka på länets utveckling och ekonomiska ställning.

Enligt länsdemokratiutredningens mening gör detta förhållande det naturligt att förvaltningsutskottet företräder landstinget i de delar av den översiktliga planeringen, som av länsförvaltningsutredningen föreslagits överföras från de fristående länsnämnderna och länsstyrelsen, framför allt medelsramsfördelningen till bostadsbyggandet, flerårsplaneringen för vägbyggandet, näringslivets lokalisering och naturvården i vidsträckt bemärkelse, men också andra frågor av väsentlig betydelse för samhällsutvecklingen. De allmänna riktlinjerna för ställningstaganden i dessa frågor bör dras upp i en av landstinget antagen länsplan.

Länsdemokratiutredningen vill alltså att förvaltningsutskottets ställning som landstingskommunens styrelse även i framtiden kraftigt markeras.

De ovan tecknade synpunkterna innebär att förvaltningsutskottets ledamöter måste ha en sådan ställning inom landstingets verksamhet i övrigt, och ha sådan insikt i de olika landstingskommunala angelägenheterna, att de kan handlägga de frågor, som ankommer på utskottet, både som självständigt beslutande organ mellan landstingsmötena och som beredande organ till landstinget. Detta leder närmast till den åsikten att ledamöterna av förvaltningsutskottet bör inta en central ställning också när det gäller ledningen av de olika angelägenheter, som är anförtrodda särskilda nämnder. Det kan följaktligen ligga nära till hands att tänka sig en sådan ordning, att bland förvaltningsutskottets ledamöter finns ordförandena i de centrala landstingskommunala styrelserna och nämnderna i övrigt. Härigenom skulle inte bara en förvaltningsmässig kontinuitet säkras, utan också underlag skapas för erforderligt politiskt ansvar inom de olika instanserna och inför landstinget. Förvaltningsutskottets ställning som »länets regering» skulle därigenom ytterligare understrykas. Om det sagda kan föranleda fler heltidsengagerade landstingsmän (landstingsråd) än hittills måste få ankomma på vederbörande landsting att bedöma och besluta.

I och med att förvaltningsutskottet får allt fler viktiga regionala samhällsplaneringsfunktioner måste mindre viktiga ärenden, men särskilt ärenden av löpande administrativ karaktär, delegeras eller överföras på andra organ. En förutsättning för att förvaltningsutskottet också skall kunna

handlägga planeringsuppgifterna blir att det ej i alltför hög grad belastas med frågor av mindre vikt. En översyn av de allmänna delegationsbestämmelserna förväntas ske genom kommunalrättskommitténs försorg. Eljest kan — liksom i andra frågor — särskilda delegationsbestämmelser i erforderlig omfattning införas i de specialreglerade författningar, vartill länsdemokratiutredningens förslag kan föranleda.

Länsdemokratiutredningen har på det stora hela funnit att länsförvaltningsutredningen utifrån sina utgångspunkter föreslagit en planeringsorganisation som synes kunna uppfylla kravet på koordinering av samhällsbyggandet. Länsförvaltningsutredningen har emellertid i vissa avseenden kopplat samman de översiktliga planeringsfrågorna med detaljplaneringsfrågor. Länsdemokratiutredningen vill i sitt förslag i största möjliga utsträckning söka undvika detta och föreslår i princip således att förvaltningsutskottet såsom det ledande regionala organet skall handlägga de översiktliga regionala frågorna medan det skall ankomma på särskilda organ att svara för fastställelser av detaljplaner och andra frågor av mindre regional betydelse.

Huvuddelen av de nya arbetsuppgifterna måste handläggas av särskilda centrala, d. v. s. på länsplanet verkande landstingsnämnder. Därvid är olika alternativ möjliga. Landstinget kan åläggas att svara för uppgifterna utan närmare angivande genom vilket organ, eller också kan landstinget åläggas att genom bestämda nämnder eller motsvarande handlägga ärendena.

Utredningen förordar att det första alternativet användes beträffande de länssociala frågorna. Landstinget bör angående dessa ha frihet att avgöra om en speciell nämnd skall inrättas eller om den nära anknytningen till sjukvården gör det lämpligt att socialärenden handlägges inom sjukvårdsstyrelsen. Som framgått av kap. 16 föreslår länsdemokratiutredningen att de regionala socialvårdsfrågorna i stor utsträckning i framtiden skall avse regional planering och samordning medan tillsynsuppgifterna föreslås försvinna eller kvarstå hos länsstyrelsen. Länssocialnämnden eller motsvarande organ övertar därför från länsstyrelsen och länsnykterhetsnämnden framför allt frågor om socialhjälp, barna- och ungdomsvård och nykterhetsvård såsom utredning, planering och samordning såvitt angår anstalter och andra anordningar, liksom ledning och rådgivning i övrigt av kommunernas socialvård. Eventuellt kan övervägas huruvida några av de bostadssociala frågor, som nu handläggs av länsbostadsnämnden även bör ingå bland länssocialnämndens arbetsuppgifter. Samtidigt bör prövas om landstinget kan överta relevanta delar av den personalorganisation för socialvården som nu finns inom den statliga länsförvaltningen.

Utredningen vill som exempel på det andra alternativet föreslå att det föreskrives att landstingen obligatoriskt skall svara för länsplanenämnd och länsskolnämnd. Enligt länsdemokratiutredningens förmenande torde alltså i speciallagstiftningen böra föreskrivas att landstingskommunal länsplane-

nämnd skall finnas i varje landstingsområde. Bland de uppgifter, vilka skall handläggas av sådan nämnd kan nämnas frågor rörande plan- och byggnadsväsendet, såsom fastställande av förslag till byggnadsplan, stadsplan, område för utomplansbestämmelser eller tomtindelning samt vissa andra med detaljplaner sammanhängande frågor, såsom ang. skyldighet för markägare att avstå mark, rätt för kommunen att lösa mark m. m., meddelande av förbud mot nybyggnad m. m. samt delegering av dispensrätt till byggnadsnämnd. Bland de ärenden enligt jorddelnings- och fastighetsbildningslagarna, som föreslås handläggas av länsplanenämnden, kan nämnas fastställande av avstyckning enl. 5 kap. fastighetsbildningslagen, meddelande av förbud mot avstyckning samt dispens från sådant. Dessutom bör länsplanenämnden svara för handläggningen av vissa vägfrågor i anledning av upprättande av arbetsplan för allmän väg och förslag till indragning av allmän väg och om övertagande av enskild väg till allmänt underhåll samt beviljande av statsbidrag till byggande och underhåll av enskild väg. Vissa frågor ang. el-distributionen samt naturvårdsfrågor, såsom förklaring av område såsom naturreservat, fridlysning av naturminne, meddelande av tidsbegränsat förbud till skydd för påtänkt naturreservat eller naturminne, förordnande om strandskyddsområde, dispenser beträffande naturreservat, naturminne eller strandskyddsområde bör även åvila länsplanenämnden. Frågor rörande vattenvård, såsom översiktlig utredning och planering avseende vattentillgångarna i länet samt deras utnyttjande och skydd, i förekommande fall påkallande av åtgärder i den allmänna hälsovårdens intresse enligt hälsovårdsstadgan, lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar eller vattenlagen, beviljande av statsbidrag till va-anläggningar samt frågor rörande bostadsförsörjningen, såsom beviljande av lån och bidrag, möjligen med undantag av de individuellt inriktade stödåtgärderna såsom familjebostadsbidrag och bostadsförbättringslån som möjligen bör handläggas av länssocialnämnden. Dessutom bör länsplanenämnden vara remissorgan till olika statliga myndigheter i frågor som berör nämndens verksamhetsområde.

Som framgått ovan kommer länsplanenämndens uppgifter främst att röra fastställelseprövning av detaljplaner enligt byggnadslagen m. fl. författningar, vidare de funktioner, som i dag åvilar länsbostadsnämnden, med undantag av medelsramsfördelningen, vilken föreslås skall handhas av förvaltningsutskottet och de renodlat bostadssociala ärendena. Länsplanenämnden kommer dessutom att vara beredande organ till förvaltningsutskottet i hithörande frågor samt remissorgan i olika regionala planeringsfrågor.

Länsplan bör upprättas av förvaltningsutskottet och givetvis antagas av landstinget. Även i de fall andra organ är beslutande i plan- och fördelningsfrågor torde dessa obligatoriskt böra beredas av länsplanenämnden eller bör denna i varje fall regelmässigt yttra sig i sådana ärenden. Härige-

nom skapas förutsättningar för en enhetlig och konsekvent handläggning av hela den fysiska planeringen.

Länsplanenämnden förutsättes överta från länsstyrelsen, länsbostadsnämnden och länsarkitektkontoret den personal som handlägger de ärenden som av utredningen föreslås bli övertagna av landstingskommunen.

Förutom huvuddelen av nuvarande länsskolnämndens uppgifter bör den landstingskommunala skolnämnden handlägga landstingets egna utbildningsfrågor samt framdeles ev. även svara för gymnasieskolans administration. Härigenom kommer den nya länsskolnämnden att i sig förena regionalt planerande och förvaltande funktioner. Den landstingskommunala länsskolnämnden tänkes överta flertalet av den nuvarande statliga länsskolnämndens uppgifter bland vilka märks allmän planering av länets skolväsende, lokalisering av högstadieskolor, fastställande av elevområden, ärenden rörande statsbidrag till andra skolor än de för vilka landstinget är huvudman, innefattande bl. a. prövning av lokalbehovet och förslag till turordning. Föreslagen organisation torde medföra att personal från den statliga länsskolnämnden bör överföras till en landstingskommunal sådan.

Om de uppgifter som nu handlägges av de statliga regionalorganen länsbostadsnämnden, länsskolnämnden, länsarkitektkontoret, länsplanerarenheten samt naturvårdssektionen överföres på landstingen innebär detta en genomsnittlig personalökning (budgetåret 1967/68) för landstingen med 58 tjänster (kvartilvärden 50 och 69). De genomsnittliga lönekostnaderna för personalen uppgår till 1 722 000 kronor (kvartilvärden 1 710 000 kronor samt 2 399 000 kronor). Kostnaderna för resor och traktamenten utgör genomsnittligt 138 000 kronor (kvartilvärden 111 000 samt 180 000 kronor), medan expenskostnaderna (exkl. lokalhyra) utgör 148 000 kronor (kvartilvärden 117 000 samt 219 000 kronor).

Central förvaltningsledning

Det ligger utanför ramen för länsdemokratiutredningens utredningsuppdrag att i detalj beskriva hur den landstingskommunala organisationen i olika avseenden bör vara uppbyggd. Dessa frågor får framdeles bli föremål för speciella organisationsundersökningar. Länsdemokratiutredningen vill emellertid här, liksom tidigare, betona att de enskilda landstingen i största möjliga utsträckning bör ges frihet att utforma organisationen efter de lokala förhållandena.

I likhet med länsförvaltningsutredningen föreslår länsdemokratiutredningen att till den regionala planeringsavdelningen knytes dels allmän förvaltningspersonal dels teknisk expertis inom samhällsplanering och bostadsfrågor. Till länsskolnämnden förs framför allt de nuvarande länsskolinspektörerna och skolinspektörerna och för landstingets verksamhet inom socialvården vissa av de nuvarande konsulenterna.

I detta sammanhang vill emellertid länsdemokratiutredningen understryka att det i princip är funktionerna, som övertages från de statliga länsorganen. I samband med landstingets övertagande av de nu statliga uppgifterna bör de nuvarande ämbetsinnehavarna beredas möjlighet att övergå till landstingskommunalt huvudmannaskap. Efter hand bör det emellertid ankomma på landstinget att självt utforma personalorganisationen och tillsätta de olika befattningshavarna.

Personalöverföringarna innebär att landstingets kansli utvidgas. Det kan vara lämpligt att varje central landstingskommunal nämnd får sitt förvaltningsorgan, t. ex. som för närvarande är fallet i de större nämnderna. Landstingskansliet bör föreskrivas vara landstingets och förvaltningsutskottets stabsorgan. Det är eljest länsdemokratiutredningens mening att utredningens skiss till ledningsorganisation inte kommer att vålla organisatoriska problem av större svårighetsgrad än att de förutsättes kunna lösas på ett för varje landstingskommun lämpligt sätt, varvid dock bör förutsättas att principiella organisatoriska olikheter undvikes. Utredningen vill alltså understryka att landstingsförvaltningen inte nödvändigtvis behöver organiseras på ett centralkansli utan kan byggas upp av organisatoriskt självständiga förvaltningsenheter.

Som tidigare nämnts föreslår länsförvaltningsutredningen att en planeringsberedning, med länsstyrelsetjänstemän samt tjänstemän från de fristående länsorganen, tillskapas med uppgift att bereda samhällsplaneringsfrågorna.

Länsdemokratiutredningen föreställer sig att den önskade samordningen mellan landstingsorganen och de fristående länsorganen skall åstadkommas genom att landstingsvalda ledamöter ingår i de fristående länsorganen. Dessutom torde man få räkna med att såväl de statliga länsorganen som landstingen utan särskild författningsföreskrift kommer att se till att frågorna koordineras på informell väg redan under beredningsstadiet.

De ökade personal- och administrationskostnader som följer med landstingets övertagande av nu statliga förvaltningsuppgifter måste givetvis täckas av staten i någon form. I enlighet med vad utredningen ovan anfört i kap. 14 förordas att landstingen ges ersättning i form av ett allmänt statsbidrag, varigenom onödigt omständliga statsbidragsförfaranden och överflödig detaljkontroll undvikes. Staten bör i särskild ordning svara för de särskilda förpliktelser som den åtagit sig t. ex. betr. länsarkitekternas pensionsförmåner.

Fristående länsorgan

Vad angår frågan om lekmannarepresentanter i den statliga länsförvaltningen kan konstateras att det för närvarande inte föreligger något enhetligt mönster för landstingens val av ledamöter i olika statliga länsorgan.

Det kan vidare konstateras att de valda landstingsrepresentanterna inte uppträder som representanter för landstinget. Det syns vara vanligt att andra än landstingsledamöter utses i länsnämnderna av landstinget till ledamöter.

Länsdemokratiutredningen finner det angeläget framhålla att om landstingen skall kunna fullgöra sina representativa och demokratiska åliggande måste dess inflytande på statliga länsorgan stärkas genom att de av landstingen utsedda ledamöterna i dessa organ blir politiskt ansvariga gentemot landstingen, d. v. s. kan svara för sina ställningstaganden inför landstinget, dess olika utskott och partigrupper.

Angelägenheten av att lekmannarepresentanterna i de statliga länsorganen utses av landstingen och i största möjliga utsträckning bland landstingsledamöterna, understrykes ytterligare av nödvändigheten att samordna de olika statliga länsaktiviteterna med landstingets och primärkommunernas verksamhet. Det personella sambandet mellan å ena sidan de statliga länsförvaltningsorganen och å andra sidan de landstingskommunala och primärkommunala representationerna kommer enligt länsdemokratiutredningens mening att betyda ett viktigt steg mot en förbättrad samordning av förvaltningen.

Länsdemokratiutredningen anser också att en utbyggd folklig representation på länsplanet främjar den politiska samverkan som bör ske mellan riksplanet och de regionala och lokala nivåerna.

Det är alltså länsdemokratiutredningens mening att landstinget i största möjliga utsträckning bland sina egna ledamöter bör utse en majoritet av ledamöterna i de i förslaget fristående statliga länsnämnderna.

Länsstyrelsen

Länsdemokratiutredningens förslag innebär att betydande delar av länsstyrelsens uppgifter överförs till landstingen. Länsdemokratiutredningen har i kapitel 14 understrukit att länsstyrelsen i första hand bör vara ett organ för rättsprövning och rättssäkerhetskontroll, och alltså utgöra ett regionalt organ med uppgifter liknande dem som på den centrala nivån ankommer på regeringsrätten. Organisationen kan också i viss utsträckning ses som en parallell till den regionala kammarrättsorganisation som föreslagits av förvaltningsdomstolsutredningen (SOU 1966: 70). Statliga förvaltningsuppgifter som t. ex. handhavandet av körkortsregister och beredskapsfrågor bör lämpligen kunna handläggas av andra statliga organ än länsstyrelsen. Med hänsyn till denna renodling av länsstyrelsens uppgifter till de judiciella ärendena kan detta organ omvandlas till en »länsrätt».

Länsdemokratiutredningen anser inte att det ligger inom ramen för dess uppdrag att framlägga förslag rörande den statliga förvaltningens interna organisation. För att konkretisera vad utredningens förslag innebär med

avseende på länsstyrelsens framtida organisation lämnas emellertid i bil. 3 ett exempel på en framtida organisation av en statlig »länsrätt». En sådan omorganisation måste givetvis bli föremål för översyn i särskild ordning.

Länsindelning

Länsdemokratiutredningen har i det föregående inte direkt relaterat sitt förslag till någon bestämd länsindelning eller länsstorlek. Utredningen anser emellertid att den i detta betänkande föreslagna organisationen är väl tillämpbar på län av i huvudsak nuvarande utformning och storlek. Det är länsdemokratiutredningens uppfattning att frågorna om ev. ändringar i länsindelningen bör prövas med utgångspunkt från den organisation utredningen föreslagit, med särskilt beaktande av angelägenheten av en länsindelning som bibehåller förutsättningar för ett starkt inflytande från folkstyret men samtidigt ger möjlighet till en effektiv administration och planering samt en nödvändig skatteutjämning. Det är däremot en förutsättning för genomförandet av utredningens förslag att städerna Malmö, Göteborg och Stockholm ingår i resp. landsting.

Sammanfattning

Perioden från omkring 1920-talets slut har präglats av en stark förändring av samhällets struktur. Den offentliga förvaltningen har tenderat att utvecklas mot allt mera produktiva uppgifter. Aktiva samhällsinsatser inom arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik, jordbrukspolitik och lokaliseringspolitik har givit den offentliga förvaltningen allt större betydelse för samhällsgestaltningen. Samtidigt har samhällets basorganisation, skolor, vägar, avlopp etc., blivit en allt viktigare förutsättning för ekonomiskt framåtskridande, för full sysselsättning och välstånd.

Den gamla tidens samhällsförvaltning av huvudsakligen judiciell karaktär har därmed kommit att ersättas av en aktiv offentlig administration med planerande och producerande uppgifter. Den offentliga planeringen och styrningen av samhällsprocesserna har börjat spela en stor roll. Detta har i sin tur lett till en begynnande omstrukturering av hela den offentliga förvaltningen i vilken 1809 års författning framstår som alltmer otidsenlig. Sammanhängande med förvaltningens organisation och knappheten på resurser under samhällets expansion har också den regionala fördelnings- och planeringsproblematiken ökat i betydelse. Därmed har den regionala förvaltningsnivån — länsnivån — fått stor betydelse för den enskilde medborgarens levnadsvillkor.

På grund av länsstyrelsens beslutsformer har det blivit nödvändigt att skapa nya förvaltningsorgan på länsplan. Dessa har då försetts med lekmannanämnder utsedda av Kungl. Maj:t eller under senare decennier i stigande utsträckning av landstingen. Denna utveckling har emellertid samtidigt lett till en omfattande splittring av den regionala förvaltningsstrukturen på ett stort antal självständiga organ. Under det senaste decenniet har nödvändigheten av en samordnad länsförvaltning blivit alltmer uppenbar. Särskilt har detta aktualiserats av lokaliseringspolitiken och naturvårdspolitiken där en samordning av och prioritering i den regionala förvaltningen är nödvändig. För att åstadkomma detta har länsstyrelsen ålagts aktiva planerande och styrande funktioner och i samband därmed utrustats med en rådgivande lekmannanämnd, som dock inte fått den aktiva betydelse som riksdagsbeslutet förutsatte.

Samtidigt med denna utveckling har landstingen — som ursprungligen

avsågs vara det väsentliga offentliga organet på länsnivån — fått alltmera karaktär av specialkommun för sjukvården. Trots att landstinget i demokratiska former representerar hela länets befolkning och har ett direkt intresse av dess utveckling har det föga inflytande därpå.

Många drag i den samtida utvecklingen tenderar att minska det medborgerliga deltagandet i samhällsfrågornas handläggande. Centralisering och byråkratisering är i många fall uttryck för en nödvändig, administrativ anpassning till alltmer komplexa och tekniska frågeställningar. Samtidigt är det emellertid ett hot mot det medborgerliga inflytandet över samhällsförvaltningen och tenderar att minska engagemanget i samhällets administration. Länsdemokratiutredningens ställningstagande till en vidgad regional självstyrelse har skett mot bakgrunden av dessa förhållanden.

Kraven på länsdemokrati, som måste ses i detta perspektiv, syftar till att vidga folkstyrelsen och öka den regionala förvaltningens effektivitet. Landstingens snävt avgränsade arbetsuppgifter, den regionala förvaltningsnivåns administrativa splittring och dess allt större betydelse för medborgarna gör en sådan reform angelägen. Av skäl som tecknas nedan anser länsdemokratiutredningen att en reform måste ske i huvudsak genom ett överförande av regionala förvaltningsuppgifter i specialreglerad landstingskommunal kompetens.

Det har också visat sig att ledamöterna i de nuvarande lekmannanämnderna i länsförvaltningen ofta endast spelar en passiv roll. Lekmannanämnderna har därför inte fått den aktiva ledande betydelse som förutsattes vid deras inrättande. Länsdemokratiutredningen förmodar att detta sammanhänger med att det reguljära partiväsendet inte är inkopplat och därmed utkrävandet av ett politiskt ansvar av nämndledamöterna omöjliggöres.

Utvecklingen har lett fram till att mellan 80 och 85 % av landstingens verksamhet nu faller inom sjukvården. Detta får konsekvenser för hela folkstyrelsen, där landstingen ingår som en väsentlig del, genom att de begränsade uppgifterna påverkar landstingens vitalitet. Länsdemokratiutredningen anser det därför i och för sig angeläget att utvidga landstingens arbetsområde och därigenom den regionala representationens möjligheter att kanalisera opinioner i för medborgarna väsentliga frågor. De överväganden och ställningstaganden, som lett fram till denna situation, har emellertid till största delen baserats på uteslutande administrativa hänsyn.

Det främsta hindret för en demokratisering av länsförvaltningen genom överförande av väsentliga nya förvaltningsuppgifter till landstingen har i den offentliga diskussionen anförts vara riskerna för en utveckling i federalistisk riktning. Länsdemokratiutredningen har undersökt det berättigade i sådana farhågor och funnit att de saknar grund. I det svenska statsskicket är statsmakterna suveräna. Den internationella utvecklingen visar dessutom att, även i de federalistiskt organiserade staterna, partikularismen ten-

derar att brytas ner och försvinna till förmån för en centralt organiserad enhetsstat. På ett mera praktiskt plan — statsmakternas möjligheter att på kort sikt och i detalj reglera den kommunala förvaltningen — är farhågorna också överdrivna. I relationerna med landstingen och primärkommunerna har statsmakterna redan nu skapat ett omfattande system för styrning av den kommunala verksamheten. Erfarenheterna visar att statsmakterna, när behoven så påkallar, kan reglera den decentraliserade förvaltningens närmare utformning i lika hög grad om den är statlig som om den är kommunal. Dessa möjligheter kommer inte att bli mindre i relationerna till landsting med vidgade uppgifter.

Behovet av regional översiktlig planering och samordning har ökat starkt under senare år, sammanhängande dels med den regionala förvaltningsnivåns allt större betydelse, dels med nödvändigheten av samordning och avstämning av de primärkommunala åtgärderna i ett regionalt perspektiv. Med hänsyn härtill är den nuvarande regionala förvaltningens organisation mindre tillfredsställande. Det är således nödvändigt att ge det demokratiska inflytandet en stark ställning i den regionala planeringen, eftersom besluten till större delen måste baseras på skönsmässiga avgöranden och planeringens utformning kommer att få en avgörande inverkan på det regionala samhällets utformning och på medborgarens förhållanden. Planeringsråden kan inte uppfylla kraven i dessa avseenden. Det är också nödvändigt att den regionala planeringen ges tyngd gentemot enskilda, primärkommuner och centrala myndigheter. Detta kan inte uppnås med mindre än att planeringen stöds av ett politiskt förtroende av hög dignitet. Den nödvändiga samordningen mellan samhällsplanering på riks-, läns- och kommunnivå kan lättast uppnås genom ett utnyttjande av det politiska samband, som finns mellan de demokratiska representationerna på olika nivåer.

Länsförvaltningsutredningen har med utgångspunkt från en bedömning av planeringsproblemen, som påminner om länsdemokratiutredningens, undersökt möjligheterna att inom ramen för en i stort oförändrad kompetensfördelning mellan statliga och kommunala organ, förbättra förutsättningarna för en effektiv samhällsplanering på regional nivå. Länsdemokratiutredningen anser att länsförvaltningsutredningen föreslår reformer, som ger förbättrade administrativa förutsättningar för ett rationellt samhällsbyggande. Genom begränsningen av dess uppdrag till den statliga länsförvaltningen har emellertid länsförvaltningsutredningen tvingats söka lösningar, som är otillräckliga med avseende på den administrativa samordningen och mindre långtgående med avseende på det demokratiska inflytandet.

Länsdemokratiutredningens egentliga förslag utgör ett principprogram för arbetsfördelningen mellan statlig och kommunal förvaltning på regional och lokal nivå. Utredningen föreslår att varje samhällsangelägenhet som i framtiden blir föremål för statsmakternas översyn, också blir föremål för en allsidig prövning rörande ansvarsfördelningen mellan statsorgan, lands-

ting och primärkommuner mot bakgrunden av ett sådant principprogram.

Med avseende på innehållet i ett sådant principprogram föreslår utredningen rörande decentraliseringens former och omfattning, att sådana uppgifter, där ett stort mått av subjektivitet är nödvändigt vid beslutsfattandet, bör delegeras till kommunala organ i specialreglerad förvaltning för att därigenom ställas under direkt demokratiskt inflytande och politiskt ansvar. Delegeringen till kommunerna — landsting och primärkommuner — bör ske under sådana former att de regionala och lokala representationernas frihet att utforma den lokala samhällsförvaltningen inte onödigtvis begränsas. Detaljkontroll och detaljreglering bör endast användas då reella riksintressen, t. ex. med avseende på rättssäkerhet eller med hänsyn till finanspolitiska målsättningar, är nödvändiga att bevaka.

Sådana förvaltningsområden, där ett stort mått av likformighet eller överblick över hela riket är nödvändig, och en stark styrning i detalj därför angelägen, bör bibehållas i statlig förvaltning.

En utvidgning av den kommunala självstyrelsen enligt länsdemokratiutredningens förslag kan komma att förstärka den nuvarande tendensen att centrala planeringsfunktioner överförs från de centrala ämbetsverken till Kungl. Maj:ts kansli. Länsdemokratiutredningen anser, i konsekvens med sin grundsyn om värdet av offentlig debatt och klara politiska ansvarsförhållanden, att detta snarast är en fördel. En sådan utveckling skulle också ytterligare understryka det hierarkiska ansvaret för samhällsplaneringen med likformigt demokratiskt ansvar på olika nivåer.

Rörande kompetensfördelningen mellan primärkommunerna och landsting hävdar utredningen, att landstingen bör åläggas de regionalt planerande och samordnande funktionerna. Landstingen bör i vidgad utsträckning ges möjlighet att komplettera primärkommunala åtgärder på olika områden. Landstingen bör vidare betraktas som en alternativ huvudman för vissa nuvarande primärkommunala uppgifter, när kommunindelningsfrågan diskuteras eller eljest uppgifter måste förstatligas.

Formerna för den kommunala verksamhetens finansiering utgör en viktig aspekt på frågan om kompetensfördelningen mellan stat och kommun. Länsdemokratiutredningen anser att kommunerna måste kompenseras för de uppgifter, som jämlikt utredningens förslag pålägges dem. Länsdemokratiutredningen finner emellertid också — på grundval av en analys av den nuvarande utvecklingen — att en översyn av den kommunala verksamhetens finansiering under alla omständigheter kommer att bli aktuell inom en nära framtid.

Den kommunala verksamheten är en del av den totala samhällsverksamheten. Hela samhället bär ansvaret för att den kan fullföljas med en efter omständigheterna avpassad medelsförsörjning. Den kommunala skattens nuvarande konstruktion innebär emellertid i detta sammanhang en sådan begränsande faktor att antingen en reform med hänsyn till dess

konstruktion eller väsentligt ökade statsbidrag blir nödvändiga inom en nära framtid. Statsbidragen har emellertid tidigare i viss utsträckning utformats så att onödiga regleringar blivit följden. En av utredningens förslag eller annars föranledd ökning av statsbidragen till kommunerna bör ges en sådan utformning att den ger incitament till en kommunal strävan efter rationalisering och sparsamhet, men lämnar utrymme för kommunal självbestämmanderätt.

Ett statsbidrag som uppfyller de villkor länsdemokratiutredningen vill ställa kan utformas på olika sätt. Utredningen anser att överväganden rörande den närmare utformningen av en reform av den kommunala verksamhetens finansiering bör ske i särskild ordning efter de principer utredningen föreslagit.

Med särskilt avseende på den regionala förvaltningsorganisationen innebär utredningens förslag att de uppgifter, där nu statliga länsorgan har en betydande rörelsefrihet, bör överföras till kommunal, framför allt landstingskommunal, specialreglerad förvaltning och att landstingen bör utse ett flertal av lekmannanämndernas ledamöter i övriga statliga länsorgan. Länsstyrelsen bör kvarstå som ett regionalt organ för administrativ rättsprövning, eventuellt under annat namn. Detta innebär också att besvärsprövningen över kommunala organs beslut får en i stort sett oförändrad gång.

För att ytterligare konkretisera ett förslag till principprogram för kompetensfördelningen har länsdemokratiutredningen prövat det på två huvudområden av samhällsförvaltningen, nämligen samhällsplaneringen med samhällsbyggandet samt socialvården. Dessa områden har utvalts med hänsyn till att reformer här synes speciellt angelägna och innebär inte att principprogrammets tillämpningsmöjligheter därmed skulle vara uttömda.

Rörande samhällsplaneringen föreslår länsdemokratiutredningen att landstingen görs obligatoriskt ansvariga för den översiktliga länsplaneringen. Denna bör ges en formell form som uppmuntrar till regional politisk debatt och bör på regeringsnivå avstämmas mot den centrala planeringen. Landstingen bör ges möjligheter att inträda som huvudmän för regionplaneringen enligt byggnadslagen. Vidare bör beslutanderätten i de ärenden, som enligt länsförvaltningsutredningens förslag överföres från de fristående länsnämnderna till länsstyrelsen, i stället överföras till landstinget. Naturvårdslagstiftningen, lagstiftningen rörande vatten och avlopp m. fl. bör ändras så att landstingen även i övrigt ersätter länsstyrelsen som regionalt samhällsorgan i frågor av betydelse för den översiktliga samhällsutvecklingen.

Länsdemokratiutredningen föreslår att landstingen blir fastställelseorgan för ärenden enligt byggnadslagen och därmed sammanhängande lagstiftning, i den mån sådan prövning bedöms nödvändig i framtiden.

Med avseende på de funktioner inom de bostadspolitiska respektive utbildningspolitiska områdena, som för närvarande handläggs av länsbostads-

nämnden och länsskolnämnden, anser länsdemokratiutredningen att dessa, med mindre organisatoriska reformer i övrigt, bör överföras till landstingen i specialreglerad kompetens. För ett sådant förslag talar enligt utredningen framför allt dessa frågors stora betydelse för den regionala samhällsutvecklingen. Vidare föreslår länsdemokratiutredningen att landstingen ges möjligheter att stödja primärkommunala åtgärder inom bostadsförsörjningen och bostadsexploateringen. Slutligen föreslår utredningen i detta sammanhang också att landstingen beaktas som en alternativ huvudman för gymnasieskolan. Länsdemokratiutredningens förslag i dessa hänseenden är att betrakta i huvudsak som riktlinjer för överväganden i särskild ordning.

Däremot finner länsdemokratiutredningen att starka skäl talar för att de rikspolitiska sammanhangen måste spela en mera utslagsgivande roll när det gäller arbetsmarknadspolitiken och vägväsendets planering. På båda dessa områden är länkningen med riksintressena sådana, att organisationen måste ges en mera vertikal utformning. Även på dessa områden finns emellertid frågor som väsentligen har regional betydelse liksom det föreligger ett stort behov av samordning av arbetsmarknadspolitiken och vägväsendets planering med den regionala samhällsplaneringen. Länsdemokratiutredningen föreslår därför att landstingen ges ett visst inflytande på dessa båda områden genom att landstingen utser ett flertal av länsarbetsnämndens ledamöter samt att landstingen övertar länsstyrelsens nuvarande roll i upprättandet av flerårsplaner för vägväsendets utbyggnad.

Rörande socialvården finner länsdemokratiutredningen att de stora krav som framdeles kommer att ställas på socialvårdens organisation motiverar en översyn av nuvarande förhållanden. Primärkommunen utgör visserligen den naturliga huvudmannen för de verkställande åtgärderna inom socialvården. Den rättsliga prövningen i anslutning till olika ärenden framför allt rörande frihetsberövanden bör liksom nu åvila länsstyrelsen. Den statliga uppsikten över socialvården tenderar emellertid att inriktas på förhållanden, som numera endast har mindre betydelse. Den regionala samordningen av socialvården liksom koordineringen med sjukvården är däremot mindre väl tillgodosedd. Länsdemokratiutredningen föreslår att den statliga uppsikten över socialvårdens sakinnehåll minskas men att ett utbyggt samarbete mellan landsting och primärkommuner institutionaliseras på socialvårdens område. Ett sådant samarbete kommer att bidra till en bättre regional samordning och mera intim samverkan mellan sjukvård och socialvård.

Rörande den framtida organisationen framhåller utredningen att trots att landstingens uppgifter utvidgats kan landstingens nuvarande principiella uppbyggnad bibehållas.

Landstinget kan behöva sammanträda oftare och antalet nämnder och förvaltningar kan behöva utökas. Detta bör ske utan onödig författningsreglering. Förvaltningsutskottets ställning som länets regering bör under-

strykas. De tillkommande uppgifterna rörande planering och skolfrågor bör anförtros respektive en obligatorisk landstingskommunal länsplanenämnd och en länsskolnämnd. Beträffande de länssociala frågorna anser däremot utredningen att landstinget bör lämnas frihet att själv besluta antingen att inrätta en fristående nämnd eller en närmare integration med sjukvårdsfrågorna under sjukvårdsstyrelsen.

Särskilt yttrande av herr Ahlqvist

I de inledande kapitlen i detta betänkande redogöres för de förändringar samhällsförvaltningen och speciellt länsförvaltningen undergått de senaste decennierna. Förändringarna har inneburit att den tidigare dominansen av judiciella ärenden allt mer kommit att ersättas av frågor med samhällsomdanande betydelse. Ett ökat behov av regional samhällsaktivitet i såväl planering som samhällsutbyggnad i övrigt har framträtt allt starkare.

Insikten om den regionala nivåns ökade betydelse i samhällsförvaltningen och åtgärder för att vidga det medborgerliga inflytandet har i samband därmed förstärkt kravet på länsdemokrati. Beslut om åtgärder med i många fall avgörande betydelse för länets befolkning är nu oftast undandragna folkligt inflytande. Det har ankommit på länsdemokratiutredningen att framlägga förslag till reformer för att det medborgerliga inflytandet skall kunna vidgas. I utredningens uppdrag har även ingått att framlägga förslag angående arbetsfördelningen mellan statliga och kommunala organ.

Utredningens förslag innebär att landstingens ställning i den regionala förvaltningen kraftigt förstärkes. En rad uppgifter som nu åvilar länsstyrelsen och den övriga statliga regionala länsförvaltningen föreslås överföras till landstingen.

Dessutom har utredningen diskuterat huvudmannaskapsfrågan för gymnasieskolan samt samordningen mellan åldringsvården och långtidsvården. Även om utredningen ej tagit ställning i dessa frågor utan hänvisat till att dessa frågor får penetreras i särskild ordning av specialutredningar har utredningen framfört argument som talar för ett landstingskommunalt huvudmannaskap och vidgat landstingsinflytande. En eventuell ändring av huvudmannaskapet för dessa verksamhetsgrenar bör enligt min mening prövas förutsättningslöst.

Utredningens förslag till reformer är i många fall mycket omfattande. Det innebär att landstingen kommer att ställas inför stora administrativa, personella och ekonomiska krav. Betänkandets principiella karaktär har emellertid medfört att dessa konsekvenser ej direkt belysts. Ett flertal specialutredningar torde därför behöva företas. Innan dessa utredningar verkställts anser jag mig ej ha möjlighet att bedöma om länsdemokratiutredningens förslag är det bästa, när det gäller att lösa medborgarinflytandet i den regionala förvaltningen. Jag biträder dock utredningens förslag som ett alternativ att prövas jämsides med länsförvaltningsutredningens förslag.

Särskilt yttrande av herr Hansson

När nu länsdemokratiutredningens andra betänkande framlägges har därmed underlaget breddats för en debatt kring de regionala förvaltningsfrågorna. Tillsamman med de tidigare avlämnade betänkandena, länsförvaltningsutredningen (SOU 1967: 20) och länsindelningsutredningen (SOU 1967: 23), har förutsättningar för en helhetsbedömning skapats. Sålunda har länsförvaltningsutredningen med sina förslag belyst möjligheterna till en inre organisationsreform av länsstyrelserna med i stort oförändrade arbetsuppgifter men med en lekmannastyrelse. Vidare har länsindelningsutredningen framlagt förslag till ny länsindelning, anpassad efter de förändringar som samhället undergått sedan nu rådande indelning genomfördes.

Även om ett betydande samband förelegat mellan de olika utredningsuppdragen har de helt naturligt haft att utarbeta sina förslag inom ramen för givna direktiv. De inbördes kontakter som funnits, såsom en viss gemensam personuppsättning, samarbete mellan utredningskanslierna och anlitande av experter, har självfallet inte kunnat eliminera särarten i varje uppdrag för sig. Då jag hör till dem som anförtrotts att deltaga i alla de här nämnda utredningarnas arbete känner jag mig ha anledning att få anföra följande.

Med det nära samband — principiellt och praktiskt — som obestridligen finns mellan utredningsförslagen, vilket också ovan antytts, ser jag det som logiskt att länsdemokratiutredningens principer får utgöra underlaget när det gäller att pröva vilken innebörd man vill ge den regionala förvaltningen. Svårigheten att taga ståndpunkt till de övriga länsutredningarnas förslag utan att samtidigt kunna beakta vilket utrymme man vill ge en länsdemokrati, framkom redan vid remissbehandlingen av dessa.

En klar och bestämd uppfattning om vilken roll man vill tillmäta den enskilde medborgaren i ett demokratiskt uppbyggt samhällssystem bör vara riktmärket i den fortsatta debatten. Denna fråga anmäler sig med ökad styrka allt eftersom urbaniseringsprocessens genomslagskraft påverkar samhällsstrukturen. Även om länsförvaltningsutredningens förslag i långa stycken följer andra linjer än länsdemokratiutredningens har de dock en betydelsefull gemensam nämnare. Båda förslagen lägger nämligen stor vikt vid ökat lekmannastyre vid de regionala frågornas handläggning, vilket vittnar om principiell enighet kring behovet av en förstärkning av länsdemokratin. Jag vill dock framhålla att länsdemokratiutredningen, med sina

vidare direktiv, haft större möjlighet att föreslå längre gående reformer än länsförvaltningsutredningen.

Den pågående »storleksrationaliseringen» av våra primärkommuner minskar i oroväckande grad bredden av medborgarinflytandet i det kommunala livet. Det torde därför vara av värde att de utvecklingstendenser som kan bli resultatet av länsdemokratiutredningens förslag i fortsättningen beaktas, allrahelst som kompetensfördelningen mellan primär- och sekundärkommunal verksamhet kan förändra betraktelsesättet i fråga om lämplig kommunstorlek. Dessa synpunkter synes mig stå i god överensstämmelse med innebörden i riksdagens beslut om kommunblocksindelningen, där det förutsattes att sammanslagningen av kommuner inom blocken skulle ske frivilligt.

Särskilt yttrande av herrar Gustafsson, Albinsson och Lindencrona

Undertecknade instämmer helt med utredningens huvudlinje att landstinget bör utbyggas till ett samlat regionalt organ, ansvarigt för den översiktliga länsplaneringen i förening med det ekonomiska ansvaret. Frågan om den kommunala självstyrelsens framtid i vårt land torde i hög grad vara beroende av att även den regionala planeringen blir en kommunal angelägenhet, att en medveten satsning göres på länsdemokrati i den mening utredningen lagt i detta begrepp. Tillvaratages inte den möjlighet som ligger häri, blir det sannolikt mycket svårt att undvika en förvaltningsmässig centraliseringsprocess, som dödar allt vad kommunal självstyrelse representerar i form av nära medborgarkontroll och medborgarinflytande, lekmannastyre och skolning för allmänna värv samt spontan kommunal debatt.

De specialutredningar utredningen förordar torde med största säkerhet komma att visa, att de praktiska problem som kommer in i bilden vid överförandet till landstingen av olika uppgifter som nu vilar på statliga länsorgan, främst länsstyrelsen, kan övervinnas och lösas. Sannolikt får man dock räkna med en viss uppbyggnadsperiod och övergångstid, innan en sådan organisation och ställning för landstingen kan byggas upp. De problem som sammanhänger med hur man skall förfara under en övergångstid utan att eftersätta de redan nu starka kraven på en effektiv länsplanering, har det legat utanför utredningens uppgift att beröra. Länsdemokratiutredningens karaktär av principbetänkande bör därför understrykas.

Under en sådan övergångstid hade det synts mycket angeläget med prövning av erfarenheter rörande viss försöksverksamhet med länsdemokrati i utredningens mening. I samband med debatten om en särskild form för Gotlands självstyrelse, borde exempelvis även en försöksverksamhet med tillämpad länsdemokrati på Gotland kunna övervägas. Gotlands befolkning borde som alternativ för sin styrelse även haft att välja att ge en ställning för landstinget av ungefär den karaktär som länsdemokratiutredningen förordar med bl. a. ansvar för den översiktliga länsplaneringen. Nu synes lösningen för Gotlands vidkommande bli den att länsstyrelsen och landshövdingen bibehålles, men landstinget avskaffas helt och alla öns 14 kommuner sammanslås till en enda storkommun med en omfattande reducering av antalet kommunala förtroendemän som följd och till synes utan närmare överväganden av hur kontaktmöjligheterna mellan väljare och valda representanter skall kunna bevaras i ett system, där av allt att döma åtskilliga

småorter måste bli orepresenterade eller bristfälligt företrädda i viktiga kommunala organ. En bestämd skillnad i karaktär och förutsättningar föreligger också mellan centralorten Visby å ena sidan och öns övriga kommuner å andra sidan. En ordning med förstärkt landsting för Gotland skulle möjliggöra bibehållande av primärkommunerna i ungefär nuvarande omfattning. Öns karaktär av eget län eller provins bibehålles men med vidgade uppgifter för de kommunala självstyrelseorganen. Kontakten med kronan och riket förutsättes bevarad genom en speciellt nedbantad länsstyrelseorganisation.

En demokrati kan självfallet till formen byggas upp på olika sätt och även en starkt centraliserad förvaltningsapparat med utbyggd statlig lokal förvaltning, direkt ansvarig inför den parlamentariskt utsedda regeringen, uppfyller alla formella krav på en demokratisk beslutsmodell. En demokrati med anspråk på betryggande demokratisk förankring i alla samhällsgrupper, torde dock svårligen tänkas fungera utan den möjlighet till överblick och nära kontroll över viktiga förvaltningsobjekt som en utbyggd kommunal självstyrelse i enlighet med vår tradition medför.

Den bild som ges i utredningens betänkande, främst i kap. 2 och 5, om samhällsförvaltningens ändrade förutsättningar, förvaltningens politiska roll, den svenska statsförvaltningens traditioner, statstjänstemännens ställning m. m., synes dock i vissa avseenden ha kunnat nyanseras, och även andra synpunkter torde kunna läggas på dessa problem med ett mera förutsättningslöst betraktelsesätt som utgångspunkt. Kravet på rättssäkerhet för medborgarna och önskemålet om bästa möjliga kvalitativa urval beträffande rekryteringen av förvaltningspersonal, bör noga beaktas i dessa sammanhang. Den starka lojalitetstradition som präglat den svenska statstjänstemannakåren utgör också ett värde, som det borde vara angeläget att ta till vara även under en period, kännetecknad av stark omvandling i förvaltningsprocessen. Primärkommuner och landsting — de senare inte minst om deras verksamhet starkt utvidgas — torde också för sitt arbete vara beroende av en sådan objektivitet och lojalitet hos tjänstemannakåren.

Det är naturligt att utredningen inom den tidsmarginal den haft att arbeta främst sysslat med de frågor som sammanhänger med överföringen av viktiga förvaltningsuppgifter från länsstyrelsen och övriga statliga länsorgan till landstingen. Det hade dock varit önskvärt, att frågan om landstingens kompetensutveckling och debatten om avvägningen av uppgifterna mellan landstingen och primärkommunerna blivit ytterligare belysta. En utveckling av landstingen till starka, politiskt förankrade regionala organ, torde medföra ändrade relationer till primärkommunerna i många avseenden. Den möjlighet till förtroendefullt samarbete mellan landsting och primärkommuner som erbjudes genom att landstingen får möjlighet att i vidgad omfattning komplettera primärkommunala åtgärder torde bli mycket befruktande för exempelvis socialvården.

Argumenten för att göra landstinget till huvudman för gymnasieskolan torde öka i styrka, om därvid även beaktas önskemål om en lämpligt differentierad gymnasieskola, som kräver ett betydligt större befolkningsunderlag än vad de flesta kommunblocken har.

Konsekvenser av landstingens nya ställning

Den nya roll som landstingen avses få med länsdemokratiutredningens förslag medför som konsekvens att landstingen får i viktiga avseenden en ny konstitutionell ställning, både gentemot staten och primärkommunerna. Reaktionen från primärkommunalt håll mot förslag om vidgade uppgifter åt landstingen torde sannolikt även bero av landstingens organisation och arbetsformer, valsättet för utseende av landstingsledamöter m. m. Det hade varit önskvärt, om utredningen redan i detta betänkande hade kunnat beröra dessa problem, av stor betydelse för möjligheten att utveckla ett framtida samarbete mellan primärkommuner och landsting. Med hänsyn till den viktiga roll som den primärkommunala indelningen har både i samband med en diskussion om vidgade uppgifter för landstingen och överhuvud i relation till hela frågan om kommunal demokrati, hade det också varit en fördel om länsdemokratiutredningen redan i föreliggande betänkande haft möjlighet att ägna sig åt en grundligare analys av problematiken rörande den kommunala indelningen, kommunblocksreformen, eventuella sammanläggningar av kommuner i stora block, olika former av interkommunalt samarbete m. m. Utredningen snuddar vid dessa problem i olika sammanhang och understryker, att vidgade uppgifter åt landstingen framträder som ett klart alternativ till kommunala indelningsreformer. Detta har också framgått av tidigare debatt om dessa frågor.

Vi vill därför mycket starkt understryka, vad utredningen skriver (s. 199):

»— — — Ett genomförande av länsdemokratiutredningens förslag i detta betänkande skulle emellertid kunna minska betydelsen av de skäl som ansågs motivera en ny kommunindelning. Länsdemokratiutredningen vill därför erinra om att kommunblocksindelningens genomförande som ny primärkommunal indelning enligt riksdagsbeslut är frivillig och beroende av de i varje block ingående primärkommunernas behov av samarbete.»

Med hänsyn till att frågan om 1962 års riksdagsbeslut om vissa riktlinjer angående den kommunala indelningen skall leda till direkta kommunsammanläggningar ställs på sin spets genom länsdemokratiutredningens förslag i detta betänkande, kan det dock anses motiverat att i ett särskilt yttrande mera än som varit möjligt för utredningen beröra sambandet mellan vidgad länsdemokrati och indelningsfrågorna.

Det bör i detta sammanhang erinras om att det av riksbankens jubileumsfond understödda statsvetenskapliga forskningsprojektet har som program just frågan om kommunal indelning och kommunal självstyrelse. Ett värde-

fullt tillskott av fakta och synpunkter på dessa problem kan därför inom relativt kort tid väntas föreligga, varvid bl. a. erfarenheter av samarbetet inom kommunblocken, attityder till kommunsammanläggningar bland förtroendemän och väljare, reduceringen av förtroendemän, landstingens rekrytering och arbetsformer m. m. kommer att redovisas.

Särskilt med anledning av att frågan om en annan form än frivillighet ofta föres fram i debatten som medel för att snabbt genomdriva kommunblockens omvandling till storkommuner, synes det mycket angeläget understryka, att om statsmakterna, landstingen och primärkommunerna skall få fria händer att förutsättningslöst ta ställning till länsdemokratiutredningens förslag — vilket en mycket stark remissopinion till länsförvaltningsutredningens förslag har krävt — förutsätter detta att någon ändring icke sker i gällande bestämmelser vid kommunsammanläggningar inom kommunblocken. En kommunsammanläggning måste allt fortfarande enligt riksdagens uttryckliga beslut vara helt frivillig från kommunernas sida.

Riksdagens beslut 1962

Syftet med de av riksdagen 1962 beslutade riktlinjerna för en indelning av landet i kommunblock har angivits vara att skapa kommunala enheter med befolkningsmässigt och ekonomiskt mera tillfredsställande underlag så att medborgarna skulle kunna få så långt möjligt lika förutsättningar att komma i åtnjutande av samhällets service. Sådana konstruerade större kommuner borde eller ansågs inte behöva leda till försvagad kommunal demokrati. Det bör poängteras, att redan i indelningssakkunnigas betänkande framfördes ändrat huvudmannaskap för viktiga frågor som ett möjligt alternativ till en kommunindelningsreform. Motiveringen till indelning i kommunblock var att det vid tiden för utredningsarbetets början i slutet av 50-talet förelåg så många ansökningar från kommuner om sammanläggning, att det ansågs behövligt med en grundläggande plan för sammanläggningarna i varje län för att motverka en skev och icke ändamålsenlig ny kommunindelning. Något mera än en sådan plan finns dock icke inneslutet i riksdagsbeslutet. I ljuset av den utveckling som skett beträffande förändringar av huvudmannaskapet och med hänsyn till de nya förutsättningar som kommit in i bilden genom den debatt som förts sedan 1962 är det viktigt att understryka, vad departementschefen anförde beträffande det angelägna med en frivillig form för kommunsammanläggningar så som indelningssakkunniga förordat:

»För egen del har jag också kommit till uppfattningen att tvångsåtgärder i nuvarande läge inte är påkallade. Skälen härför är flera. Som jag framhållit i det föregående synes indelningsändringar böra övervägas i de fall då interkommunalt samarbete eljest skulle erfordras i sådan omfattning att det skulle intaga en dominerande plats i den kommunala förvaltningen. Från de synpunkter stats-

makterna i första hand har att beakta skulle dock ett lämpligt organiserat och väl avvägt samarbete mellan kommunerna i och för sig vara tillräckligt. Vad man vinner genom ett totalt samgående mellan kommuner i dylika fall är främst att de kommunala organen får bättre möjlighet till samlad överblick och bedömning i fråga om kommunalpolitikens inriktning. Indelningsändringen framstår därför främst som liggande i kommunernas eget intresse. Det synes då också rimligt att låta kommunerna själva få avgörande inflytande i valet mellan samarbete och sammanläggning. Ett annat skäl är att förutsättningarna för friktionsfritt samarbete inom en nybildad kommun måste vara väsentligt större, när frågan om sammanläggning får mogna så att den bäres upp av en allmän övertygelse bland kommunmedlemmarna rörande fördelarna härav.» (Prop. 1961: 180, s. 90.)

Departementschefen underströk sedan i riksdagsdebatten ytterligare frivilliglinjen, vilken han markerat genom vissa ändringar i utredningsförslaget. Med anledning av att det i riksdagen fanns en allmän föreställning om att frivilliglinjen var rent illusorisk i verkligheten, yttrade departementschefen:

»Riktlinjer för det interkommunala samarbetet och vägledning vid behandling av kommande ansökningar om sammanläggning av kommuner — det är kortfattat vad som framförts i propositionen. Dessa riktlinjer och denna vägledning bygger på gällande indelningslagstiftning och finns inbyggda i denna och är inte av principiell innebörd, eftersom det inte påyrkas någon ändring ifråga om kommunernas helt avgörande roll vid behandlingen av frågan sammanläggning eller inte.»[1]

I diskussionen om frivilligprincipen bör bemärkas, att indelningssakkunnigas förslag med riktlinjer för en ny kommunindelning rönte starkt motstånd bland kommunerna. Endast 47 % av kommunerna ansåg att klart behov förelåg av en ny kommunindelning. Motståndet mot förslaget till kommunreform var störst bland småkommunerna, vilka var de som avsågs bli hjälpta genom reformen (prop. 1961: 180 s. 23).

I riksdagsbehandlingen av ärendet underströks mycket bestämt frivilliglinjen. Konstitutionsutskottet markerade detta både genom vissa ändringar i propositionen och i sitt utskottsutlåtande. Kärnpunkten i detta utlåtande heter:

»Det är utskottet angeläget att med eftertryck betona att den indelningsreform, som kan väntas efter hand växa fram på grundval av indelningsplanerna, avses helt få frivillig karaktär. Kommunerna själva bör ha ett avgörande inflytande i frågan om eller när sammanläggning skall komma till stånd. Även om utvecklingen ifråga om kommunblocken skulle ske något långsammare än beräknat bör detta ej få motivera tvångsåtgärder från statsmakternas sida.» (K. U. utl. 1962: 1, s. 30.)

Utskottet tog inte heller med i förslaget till riksdagsbeslut en passus i propositionen, där det hette att en redovisning inför 1967 års riksdag borde ske beträffande resultatet av de beslutade åtgärderna samt prövning av hu-

[1] AK:8 1962 s. 45; jfr även ibid. s. 61.

ruvida åtgärderna visat sig tillfyllest för utvecklingen av interkommunalt samarbete och sammanläggning av kommuner. (Prop. 1961: 180 s. 95.) Riksdagen följde utskottet och strök denna passus i riksdagens beslut.

1962 års riksdagsbeslut angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner betonade således mycket starkt, att i den mån kommunsammanläggningar skulle genomföras, vore det en helt frivillig sak för kommunerna att själva besluta om. Indelningssakkunnigas förslag om obligatoriska samarbetsnämnder avvisades av både departementschefen och riksdagen. Även andra jämkningar gjordes för att markera frivilligprincipen. Å andra sidan antog riksdagen principer angående en planerad obligatorisk indelning av kommunerna i block länsvis utgående från huvudprincipen regionalt sammanhållna områden näringsgeografiskt sett med en centralort och omgivande landsbygd. Dessa planer skulle fastställas av regeringen. Här finns en viss dubbelhet i riksdagsbeslutet, eftersom intentionerna bakom dessa planer måste vara en framtida kommunsammanläggning i enlighet med blockindelningen. Riksdagsbeslutet är här i detta avseende en kompromissprodukt. Frivilliglinjen är dock, som framförts, så starkt markerad i beslut och uttalanden, att detta måste vara huvudsaken.[1] Någon tidsram för eventuella sammanläggningar har riksdagen inte heller beslutat. Om inte riksdagen med sitt beslut om fastställande av indelningsplanerna åsyftat att medvetet föra kommunerna och stora medborgargrupper bakom ljuset — vilket måste anses uteslutet i en demokrati — synes beslutet om indelningsplanerna endast kunna tolkas så, att *om* en eller flera kommuner i ett län vill sammanläggningar har man att följa en bestämd plan för vilka kommuner som avses böra sammanläggas med varandra. Vill någon eller några kommuner i ett län sammanläggning men i annan ordning än planen, meddelar regeringen avslag på sådan begäran, såvitt inte särskilda skäl föreligger. Vill någon eller några kommuner *icke* sammanläggning med andra kommuner, kan de enligt riksdagens beslut icke på något sätt lastas för detta. Sker påtryckning av statlig myndighet mot kommunerna i dessa avseenden har man kränkt riksdagens beslut.

Debatten om blockreformen

I riksdagsdebatten om kommunindelningsreformen framfördes från flera talare liksom i flera motioner mycket starkt, att det var motiverat med en ny utredning angående uppgiftsfördelningen mellan stat-landsting och primärkommuner, ävensom fördelningen av kostnaderna för förvaltningsuppgifterna mellan desamma. Det påpekades att även om primärkommunerna skulle finna det med sina intressen förenligt att släppa en del av sina nuvarande uppgifter från sig, skulle ändå tillräckligt mycket återstå och kanske just sådant som har mest att betyda för utformningen av den mindre ortens eller kommunens egenart, traditioner och miljö. Det underströks

[1] Frivilligprincipen underströks bestämt även av bl. a. KU: s ordförande Elmgren (FK 1962:8 s. 51), ledamöterna Segerstedt—Viberg (FK 1962: 8 s. 60) och Larsson i Luttra (AK 1962: 8 s. 84).

också vilka egendomliga konsekvenser som i framtiden kunde tänkas bl. a. i storstadsregionerna med avseende på kommunblockens karaktär. Det påpekades att siffrorna på lämpligt befolkningsunderlag för en kommuns möjlighet att kunna lösa vissa bestämda uppgifter är mycket växlande från tid till tid.

I debatten åberopades mycket tidigt behovet av en indelningsreform för att klara primärkommunerna som huvudmän för grundskolan. Sannolikt har den planerade grundskolereformen varit en mycket viktig faktor som ligger bakom den forcering av utredningsarbetet, som skedde.[1] Enligt skolberedningen fanns dock andra vägar att gå än en indelningsreform för att genomföra grundskolan, även om det vore önskvärt med större kommunenheter. Det påpekades i debatten 1962, att om några år skulle det kanske anföras att man behövde en ny kommunstorlek som passade för handläggning av vatten- och avloppsfrågor. Om gymnasieskolan skulle kommunaliseras och läggas på primärkommunerna, skulle också en ny indelningsreform aktualiseras. Risk förelåg att samhörighetskänslan skulle gå förlorad på det kommunala planet med indelningsreformer vart tionde år. Varje gång när en väsentlig uppgift skulle byta huvudman, bleve det nödvändigt med en ny kommunindelning.

Tyvärr gavs icke tillfälle till en sådan analys av huvudmannaskapsfrågan som begärdes 1962. Utvecklingen och debatten sedan 1962 torde ha visat att en sådan utredning varit i hög grad önskvärd. Debatten om landstingen som alternativ huvudman för viktiga frågor har tagit fart. Betydelsefulla förändringar i olika huvudmannaskapsfrågor har skett. Vissa av de kommunala uppgifter, exempelvis polisväsendet, som stundom i debatten ansågs kräva större kommunenheter om de fortfarande skulle ligga på kommunerna, har förstatligats. Landstingen har fått vidgade uppgifter genom integreringen av sjukvården m. m. Grundskolans högstadium med den nya planerade utformningen utan yrkeslinjer, kräver icke längre så stort befolkningsunderlag som tidigare. Skall gymnasieskolan ligga på primärkommunerna, torde detta kräva en ny indelningsreform och större enheter. Debatten och besluten om den kommunala skatteutjämningen har visat, att indelningsändringar inte ensamma kan utjämna de ekonomiska skillnaderna mellan fattiga och rika kommuner. För att tillfredsställande kunna lösa vissa planeringsuppgifter, vatten- och avloppsfrågor, naturvård, renhållning, kommunikationer m. m. skulle det behövas ännu större enheter än vad som avses i blockreformen 1962, om man hela tiden skall ha indelningsproblematiken i förgrunden. Skall arbetsmarknads- och näringspolitiska synpunkter

[1] Utredningsarbetet bedrevs på så sätt, att först tillsattes 1.10.1959 en intern expertutredning inom inrikesdepartementet. Den 30 juni tillkallades ett antal kommunala förtroendemän som ytterligare sakkunniga och den 11.11.1960 ytterligare representanter för stadsförbundet. Betänkandet avlämnades i februari 1961. I ett särskilt yttrande påpekade Sven-Olof Dahlman och Mats Edling, att de på grund av den knappa tidsnöden haft svårt att effektivt följa utredningsarbetet. »Tidsnöden har icke medgivit någon grundligare prövning av de värderingar och omdömen som kommer till uttryck i betänkandet.» (SOU 1961:9, s. 244.)

läggas på problemen, och om indelningen skulle anpassas efter de krav som planeringsteknikerna inom förvaltningen och det enskilda näringslivet har på befolkningsunderlag härvidlag, skulle vi blott ha utrymme för något tiotal kommuner i hela riket.

Det är alltmer uppenbart att om debatten om kommunindelningen även i fortsättningen ensidigt skulle präglas av planexpertisens värderingar, utan hänsyn till den kommunala självstyrelsens och den kommunala demokratins krav, blir slutresultatet förödande för den kommunala självstyrelsen. Tyvärr har i denna debatt sammanblandats och sammanblandas kommun och förvaltningsområde. Ett förvaltningsområde utgår från kravet på tillräckligt befolkningsunderlag, än rörande den ena än den andra förvaltningsuppgiften, från enheter med något hundratal medborgare till hundratusentals, ja, miljoner. En kommun i vår mening förutsätter samhörighetskänsla, grundad på tradition och utvecklat samarbete mellan kommunmedlemmarna. En kommun är inte bara ett förvaltningsområde. Det är en gemenskap, avsedd att vara organet för lösning av kommunmedlemmarnas närmaste behov, präglandet av den dagliga miljön. En kommun är också kontaktorgan: social kontakt mellan individer, forum för kontakt mellan individen och samhället, samhällets informationskanal, individens reaktionsmöjlighet i samhällsdebatten.

Skulle debatten fortsätta efter enbart plantekniska, förvaltningsmässiga och företagsekonomiska aspekter, blir slutresultatet ständiga indelningsändringar, som förrycker samhörighetskänslan och därigenom underminerar allt vad kommunal självstyrelse heter. Hundratals kommuner har redan fått uppleva den oro och ryckighet som följer av upprepade indelningsändringar. En ytterlighet är indelning av landet i ett mycket stort antal småkommuner, exempelvis Frankrike, var för sig otillräckliga som underlag för en effektiv förvaltning, en annan ytterlighet är ett fåtal kommuner, som skapas genom administrativa skrivbordsreformer utan beaktande av kommunmedlemmarnas krav på samhörighet och möjlighet till överblick över de nära livsproblemen rörande den egna och närmaste miljön kring människan.

Beträffande lämplig kommunstorlek gäller det att åvägabringa en lämplig avvägning. I vissa avseenden kan anföras ett lämpligt minimiantal invånare som underlag för en primärkommun, om den skall vara lämpad som huvudman för den ena eller andra väsentliga samhällsuppgiften. I andra avseenden bör det dock vara angeläget att ange ett maximiantal invånare per kommun, exempelvis rörande storlekens lämplighet ur kommunaldemokratisk synpunkt och med hänsyn till behovet att skapa en samhörighetskänsla bland kommunmedlemmarna. Individens behov av medmänsklig kontakt, psykologisk trygghet i det nutida samhället, helhetens behov av att individen känner solidaritet med samhället bör också komma in i bilden. Att den mänskliga isoleringen tenderar att öka i storstadsmiljön är redan ett iakttagbart fenomen. Hur man skall lösa dessa frågor om kommunal

demokrati, kontakt m. m. i redan etablerade storstäder är ett särskilt problem, som har diskuterats och måste diskuteras intensivare. Storstädernas problematik i dessa avseenden bör nog alltid behandlas i en särskild form. Det borde dock under alla förhållanden vara angeläget att veta betydligt mera om de ting som berörts ovan, innan man radikalt går in för att konstruera storkommuner i vidare omfattning genom att utan vidare med tvång slå sönder kommuner som bygger på långvarig samhörighetskänsla.

Kommunal demokrati

Frågan om vilken kommunstorlek som bäst främjar utvecklandet av en kommunal demokrati har diskuterats i den offentliga debatten de senaste åren. Någon som helst analys av dessa problem rörande den kommunala demokratin, dess förankring bland kommuninvånarna, sammanläggningarnas konsekvenser rörande reduceringen av antalet förtroendeposter och förtroendemän, har inte heller presenterats i samband med blockreformen 1962. I samband med propositionen lovade dock departementschefen, att frågan om den kommunala demokratin skulle närmare beaktas och penetreras bl. a. i kontakt med kommunförbunden. Någon redovisning av resultaten av detta arbete har dock ännu inte avgivits.

Reduceringen av kommunala förtroendemän

En konsekvens av intresse i samband med frågan om kommunal demokrati är den reducering av antalet förtroendeposter och förtroendemän som sker genom omfattande kommunsammanläggningar. Indelningssakkunnigas betänkande är till stor del en näringsgeografisk analys och som sådan mycket värdefull och intressant. Frågan om medborgarinflytandets möjligheter i de planerade storkommunerna, konsekvenserna för folkstyret av den föreslagna reformen, ägnas dock inte någon som helst analys i betänkandet. Indelningssakkunniga framhåller värdet för vårt samhälle av aktiva insatser från förtroendemännens sida, och understryker de allvarliga olägenheter som skulle bli följden, om kommunmedlemmarna berövades möjligheterna att deltaga i den kommunala självstyrelsen i den utsträckning som motsvarade deras intresse och förmåga. Utredningen synes ha utgått från att konsekvenserna i dessa avseenden inte skulle bli så allvarliga att döma av följande citat:

»Det är givetvis ofrånkomligt att ett minskat antal kommuner medför minskning i det sammanlagda antalet förtroendeuppdrag och då framför allt uppdrag i ledande ställning. Detta kan innebära olägenheter men måhända kan också vissa fördelar därav påvisas. Olägenheterna skulle självfallet bli allvarliga om kommunmedlemmarna därigenom berövades möjligheterna att deltaga i den kommunala självstyrelsen i den utsträckning som motsvarade deras intresse och förmåga. Värdet för vårt samhälle av aktiva insatser på detta område och av den skolning som deltagandet i den kommunala verksamheten kan ge, torde icke kunna överskattas. Det är dock för det första ingalunda givet att de minskade möjligheterna att

erhålla förtroendeuppdrag måste stå i direkt proportion till ett minskat antal kommuner. Dels kan uppdragen vara flera i en större kommun än i en mindre och dels finns ofta utrymme för större spridning av uppdragen på flera händer om så anses lämpligt. Vidare torde erfarenheterna från de redan nu relativt stora kommunerna inte behöva inge några farhågor i dessa avseenden. En fördel som man når med större kommuner är att uppdragen kommer att ge rikare utbyte eftersom möjligheterna att aktivt verka och nå positiva resultat blir större i och med att kommunens resurser ökar.» (SOU 1961: 9, s. 132.)

Till dessa synpunkter kan kommenteras att något försök till mätning av bortfallet av förtroendemän inte är redovisat. Om än uppdragen tenderar att bli något flera i större kommuner totalt, måste dock reduceringen beträffande de ledande och meningsfyllda uppgifterna bli betydande. Förhoppningen om ökning av antalet uppdrag har också motverkats av ett bortfall genom den samordning inom socialförvaltning, fritids- och idrotts- samt ungdomsverksamheten som blir alltmer vanlig i större kommuner. Om någon ökad spridning av uppdragen blivit följden genom kommunsammanläggningar är inte veterligt utrett.

En sådan spridning beror dock av partiernas viljeinriktning och kan lika väl åstadkommas utan någon indelningsreform.

Någon fullständig undersökning av bortfallet och reduceringen av förtroendemannakadern i samband med redan skedda kommunsammanslagningar föreligger ännu icke. Inom den statsvetenskapliga kommunalforskningsgruppen har vissa pilotstudier företagits som tillsammans med andra pejlingar och undersökningar tyder på att bortfallet blir långt kraftigare än vad man allmänt synes ha befarat.[1] Man torde kunna utgå från att reduceringen av antalet förtroendemän genom kommunsammanläggningar i samband med blockreformen blir omkring 70 %. Variationer i resultatet kan förekomma beroende på metoderna för undersökningarna och urvalet. Ett par exempel kan anföras för att belysa processen. I Skellefteåblocket, som sammanlades 1965 enligt fastställd plan, bestod förtroendemannakåren *före* sammanläggningen av 786 personer och *efter* samgåendet av 317 personer. Av dessa hade 237 innehaft kommunala uppdrag *före* sammanläggningen, dvs. 80 personer nyvaldes 1964. Reduceringen drabbade kvinnorna hårdast. Dessa hade redan före sammanläggningen en låg representation, ca 15 %. Kvinnornas andel av den nya uppsättningen sjönk från 15 till 9 %. Sammanfattningsvis bortrationaliserades vid reformens genomförande 70 % av den förutvarande förtroendemannakåren, men samtidigt nyvaldes omkring 10 % (80 personer), varför den slutliga reduceringen av förtroende-

[1] Se: *Ek, Anders*: Attityden till 1962 års kommunreform inom vissa kommuntyper. Resultat från en intervjuundersökning med väljare vid 1966 års kommunalval (stenc. Statsvetenskapliga Institutionen, Lund) 1968, s. 110 f.; *Gustafsson, A*: Demokratisk författning. Temaserien 1967 s. 114 ff.

mannakåren blev omkring 60 %. Reduceringen gick dock hårdast ut över de minsta kommunerna.[1]

Ovanstående undersökning har inte medtagit samtliga kommunala uppdrag. I en liknande pilotstudie, där samtliga uppdrag medräknas, blir reduceringen över 80 %.[2] I Torns kommun, som 1.1.1967 införlivades med Lunds stad, fanns före sammanläggningen 97 personer med kommunalt uppdrag (306 poster). Efter sammanläggningen med Lund blev det inte utrymme från Torn för mer än 16 personer, som delade 28 uppdrag. Av dessa 16 var ingen kvinna, 5 var i åldern 50—60 år och 6 över 60 år.

Ett annat sätt att mäta effekten av kommunsammanläggningarna är beräkning av antalet invånare/förtroendeman före och efter sammanläggningen. Några exempel visar följande siffror:[3]

	Inv./fört.man *före* sammanläggningen	Inv./fört.man *efter* sammanläggningen
Skellefteå	78	194
Avesta	51	107
Olofström	48	89
Vara	19	57
Haparanda	34	97

Gör man en beräkning över bortfallet av kommunala förtroendemän med utgångspunkt från ovanstående förutsättningar, skulle minskningen från ca 1 000 kommuner 1962 till avsedda 282 resultera i att ca 88 000 personer friställes från aktivt kommunalpolitiskt arbete. Denna reducering kompenseras i viss mån om man antar att viss ökning av antalet uppdrag sker i storkommunerna. En översikt av den reducering av förtroendemannakåren, som skett sedan den första indelningsreformen 1952 och om ytterligare en ny indelningsreform skulle ske, visar följande beräknade siffror, varvid även hänsyn tagits till en viss ökning av antalet förtroendemän med varje större kommunenhet:

År	Antal kommuner ca	Förtroendemän per kommun i genomsnitt	Summa
1952	2 500	90	225 000
1962	1 000	125	125 000
?	282	150	42 300
?	70	200	14 000

[1] Pilotstudie av Gunnel Gustafsson, Umeå: Förtroendemannakåren i sammanläggningskommunerna, PM, Umeå. Kommunalforskningsgruppen 13.4.67 Se Ek a. a. s. 110.
[2] A. Gustafsson, a. a. s. 114 ff.
[3] Pilotstudie av Gunnel Gustafsson, Umeå. (Jfr not 1 ovan.)

Om 1962 års blockindelning skulle resultera i total sammanläggning i alla block och om sedan ytterligare en indelningsreform sker, vilket av pågående debatt att döma alltmer ter sig som en reell möjlighet, har alltså inom loppet av kanske ett kvarts sekel en hel kommunal armé blivit uppriven.[1]

Reduceringen går relativt sett ut hårdast över kvinnor och ungdom, vilket också uppmärksammats, även om det inte rör sig om så stora absoluta tal. Huvudproblemet är kanske inte heller att ett betydande antal medborgare *i vår tid* berövas en möjlighet till aktivt samhällsarbete. Denna process har också gått relativt tyst förbi, de människor det rör sig om revolterar inte. Resultatet av rationaliseringen för det demokratiska livet uppenbaras inte heller med ens.

Huvudproblemet i den kommunsammanslagningsprocess som pågår och som eventuellt skall forceras, gäller *dagens ungdom* i *morgondagens samhälle*. Medvetet eller omedvetet skapas nämligen genom kommunindelningsreformerna en helt annan politisk struktur i vårt land än tidigare. Parallellt med denna utveckling sker också samma koncentrationsprocess i andra sammanhang i samhällslivet och näringslivet, varigenom beslutsprocessen alltmer koncentreras och de stora väljarskarorna alltmer pacificeras. Viktigt är att reduceringen av kommunala förtroendemän får direkta konsekvenser för de politiska partierna, vars kader av frivilliga medarbetare allmänt förenar arbetet som valarbetare m. m. med innehavet av kommunala uppdrag. En radikal minskning av rekryteringsbasen genom den kommunala rationaliseringsprocessen skulle sannolikt få mycket menliga konsekvenser för partiernas aktivitet och arbetsförmåga.

Det bör ytterligare betonas att frågan om reduceringen av förtroendemän vid de två senaste kommunindelningsreformerna ägnats mycket litet intresse både i utredningsarbetet och i den allmänna debatten. I samband med 1962 års riksdagsbeslut var debatten företrädesvis koncentrerad till effektivitetskravet på kommunerna och behovet av ekonomisk utjämning mellan kommunerna. Från kommunalt håll, från kvinnoorganisationer och i riksdagen påtalades dock reduceringen av förtroendemannakåren som en allvarlig risk. Även om man som utgångspunkt för en indelningsreform har syftemålet att stärka den kommunala självstyrelsen genom att skapa stora enheter, nog bärkraftiga att uppbära väsentliga samhällsuppgifter, måste någonstans en gräns finnas, där den större storleken och de effektivitetsmässiga fördelar denna kan erbjuda, motverkas av andra nackdelar i form

[1] En ny indelningsreform med ca 70 kommuner har förordats av generaldirektör Berti Olsson, som ifrågasätter om det då finns utrymme för en regional instans mellan staten och kommunerna. (Se Sv. Stadsförbundets Tidskrift 1967:17 s. 642 ff). Denna tanke på 70 kommuner har välvilligt kommenterats som en realistisk siffra av inrikesminister Rune Johansson. (TV-debatt Mellansel. Prod. 67/4077. 31/10 1967.) För Medelpad föreligger redan förslag om indelning i två storkommuner. Jfr betr. Gotland s. 2.

av minskad samhörighet mellan kommunmedlemmarna, reducering av förtroendemannakadern, minskad kontakt mellan väljare och vald representant, byråkratisering etc. Blir slutresultatet, att man får endast ett eller några tiotusentals förtroendemän i hela landet varav en ständigt ökad del blir hel- eller halvtidsavlönade, torde detta få mycket allvarliga konsekvenser för folkstyret, så som vi hittills uppfattat detta. Det bör i detta sammanhang också uppmärksammas, att den relativa andelen kommunala tjänstemän enligt föreliggande undersökningar växer i takt med kommunens storlek.

Skall det skapas möjligheter för en debatt om människornas närmaste livsmiljö på det lokala planet och om lekmännen fortfarande skall ha möjlighet att direkt medverka i en förvaltning med överblick över problemen och kontakt med kommunmedlemmarna, ter sig många av de storkommuner, som nu drives fram på mer eller mindre teoretiska indelningsgrunder, mycket betänkliga.

I nuvarande system med rikt förgrenade uppgifter på det lokala planet för en mycket betydande kader av förtroendemän finns kanaler för kontakt både uppifrån och ned. Informationsmöjligheter uppifrån för de ansvariga, reaktionsmöjligheter för en kader av i olika samhällsfrågor väl insatta lekmän under god kontakt med stämningar och strömningar i väljarkåren. Att detta system innebär en stabiliserande faktor för hela det demokratiska systemet är tydligt. Men det är samtidigt vitalitetsbefrämjande genom bl. a. det utrymme för debatt, som det politiska arbetet skapar i de kommunala organen och i ett stort antal politiska lokalorganisationer, som i stort följer kommungränserna.

Genom en fullständigt genomförd indelningsreform efter 1962 års modell och eventuellt en ytterligare reform skapas ett mönster, som i åtskilliga avseenden går emot i nutiden iakttagna strömningar av reaktion mot expertvälde, byråkratisering och med krav på medinflytande för allt flera i beslutsprocessen. Sannolikt kan sådana strömningar påvisas ha samband med ökad folkbildning, mer fritid och ökad samhällsorientering. Nuvarande inriktning av debatten beträffande de kommunala indelningsfrågorna med dess ensidiga betoning av effektivitetsaspekten innebär, att man på 1960-talet litar mindre på medborgarnas mognad för självstyre än vad kommunallagsfäderna för hundra år sedan gjorde, trots den tidens i jämförelse med vår tid avsevärt sämre utbildning och lägre standard, trots nutidens förbättrade informations- och kommunikationsmöjligheter.

Inte minst allvarligt synes det vara, om vi går emot ett system för beslutsprocessen där ett mycket litet antal ledande politiker och administratörer blir »inne» medan den stora skaran blir helt »ute». Många företeelser pekar i den riktningen. Uppstår bristande överensstämmelse mellan den lilla gruppen och den stora, blir resultatet en förtroendekris, varvid den stora gruppen endast har mer eller mindre utomparlamentariska medel

för att värja sig och för att hävda sina intressen och sitt krav på medinflytande. I ett sådant »inne—ute-system» skulle sannolikt sådana utomparlamentariska kampmetoder med tiden te sig ganska naturliga av stora medborgargrupper. Även om man i vidgad omfattning skulle kunna tänka sig vissa former för aktivering av den stora gruppen och för ett direkt inflytande för denna — erfarenheterna av gjorda försök är dock inte så goda — kan detta inte kompensera det värde som ligger i en decentraliserad förvaltning med lekmannainflytande, många kanaler för kontakt mellan olika nivåer, ett rikt förgrenat system med medborgerlig representation i beslutande organ för meningsfyllda uppgifter.

I debatten om effektivitet contra demokrati bör inte nog ofta påpekas, att man även bör ta hänsyn till tidsaspekten. Effektivitetskravet kan drivas mycket långt, och det hela fungerar väl ganska lång tid. Förr eller senare brister dock ett sådant system, om effektivitetskravet drivits in absurdum på bekostnad av medborgerligt engagemang, debatt och förtroende.

Flexibel uppgiftsfördelning

För att undvika en alltför stark centralisering av förvaltningsprocessen och för att möjliggöra en flexibel uppgiftsfördelning mellan olika nivåer, bör en stark regional instans byggas upp, som dock inte behöver utgöra ett hinder för en vettig riksplanering. Av våra nuvarande landsting finns möjligheter att skapa en sådan stark regional, medborgerligt förankrad nivå med utvecklingsmöjligheter att kunna uppbära väsentliga funktioner som hittills legat på det statliga planet. Frågan om den översiktliga länsplaneringen kan på så sätt lösas via landstingen, vilka även dels från nuvarande primärkommuner kan överta vissa uppgifter, som anses kräva ett större befolkningsunderlag för en effektiv skötsel, dels i andra frågor komplettera primärkommunernas insatser.

Med en sådan utvecklad landstingsorganisation är det tydligt att nuvarande primärkommuner i långt större utsträckning än tidigare förutsetts skulle kunna bibehållas. Åtskilliga av de nya stora block som planeras, exempelvis i storstadsregionerna ter sig då som meningslösa. Samma betraktelsesätt som ovan anförts beträffande det tvivelaktiga värdet av kommunsammanläggningar kan anföras, då storlandsting skapas genom övertagande från primärkommunerna av vissa väsentliga uppgifter. Att trots en sådan ny kompetensfördelning driva samman primärkommunerna till stora storkommuner, ter sig mycket egendomligt, eftersom storlandstinget redan övertagit de uppgifter som en gång motiverade kommunblocksindelningen och planerna på storkommuner.

Genom att allmänt till landstingen överföra sådana uppgifter som inte ens de planerade storkommunerna anses stora nog att sköta, kan därför ett mycket större antal kommuner bibehållas med sin kader av förtroendemän, sin möjlighet till lokal debatt och nya initiativ. Detta behöver inte

betyda, att alla kommunsammanläggningar i framtiden blir överflödiga, men primärkommunerna får större handlingsfrihet.

Genom att ge landstingen en sådan ny roll, kommer primärkommunerna att få ett nytt alternativ till sammanläggning eller förstatligande av viktiga uppgifter. I stället för att utplånas genom ständigt nya indelningsreformer, finns en större möjlighet att bibehålla lokala enheter med fortfarande väsentliga uppgifter på det lokala planet. De politiska partierna förlorar inte det underlag av i samhällsfrågorna väl förtrogna medarbetare som endast den kommunala verksamheten och erfarenheten kan skapa. Den lokala politiska debatten och verksamheten är intimt förbunden med det kommunala engagemanget. Det är endast i de lokala, kommunala frågorna som större delen av partiernas aktiva kader ser en möjlighet till ett direkt, aktivt medinflytande. Det är endast här som denna stora grupp ser en möjlighet att se och uppleva ett direkt resultat i samhället av det egna politiska arbetet.

Inte minst måste hela det politiska livet i en demokrati vinna på att man har ett rikt utvecklat mönster av organ med utrymme för och möjlighet till medborgarnas politiska aktivitet på skilda nivåer. Den lokala kommunala debatten hotar att förtvinas genom även andra företeelser och åtgärder i vår tid. En forcerad kommunsammanläggning, en fortsatt debatt om den kommunala indelningen allenast med utgångspunkt från kravet på effektivitet och planering, skulle i förening med andra tendenser till minskat medborgarinflytande sannolikt betyda slutet på den kommunala självstyrelsens epok. Internationellt sett har denna kommunala självstyrelse i vårt land utgjort en unik förvaltnings- och styrelseform både med hänsyn till demokratiskt engagemang och resultat.

Trots att de problem som här i korthet blivit belysta avses bli aktualiserade i det fortsatta utredningsarbetet och trots att åtskilligt värdefullt material kommer att redovisas från den statsvetenskapliga kommunalforskningsgruppen, har det synts angeläget att man redan vid presentationen av länsdemokratiutredningens föreliggande betänkande om den regionala förvaltningen påpekar sambandet med hela frågan om den kommunala demokratin, med vilken indelningsfrågorna är intimt förbunden.

BILAGA 1

Offentligrättsliga konsekvenser av en vidgad länsdemokrati

Av *Pär-Erik Back*

Utgångspunkten för denna promemoria är förslaget om en vidgad länsdemokrati, avsedd att realiseras främst genom att de planerande funktionerna på länsnivå överföres till landstingen. Den allmänna frågeställning, som skall behandlas, är vilka »offenligrättsliga konsekvenser» ett genomförande av nämnda förslag kan komma att få. Helt naturligt avses därvid inte en analys i detaljer utan ett försök till bedömning av mera principiell art.

»Begreppet länsdemokrati har», framhöll Länsdemokratiutredningen i sitt första betänkande (SOU 1965: 54, sid. 93), »blivit en samlingsterm för önskemål som framförts från olika håll att kraftigt förstärka landstingen och tilldela dessa nya uppgifter i syfte dels att bredda den regionala demokratin, dels att samordna och rationalisera förvaltningen på länsplanet.» På grund av det läge, vari författningsfrågan befann sig, måste utredningen i nämnda betänkande koncentrera sig på sin ena huvuduppgift — att pröva huruvida och i vad mån regionala och lokala representationers ställning och deras samverkan med riksstyrelsen i förvaltningen av rikets angelägenheter borde påverka utformningen av en ny författning — och utgå från den arbetsfördelning i stort som råder mellan stat och kommun.

I anslutning till sin analys av detta s. k. kommunala samband kunde utredningen dock inte undgå att något beröra sin andra huvuduppgift — att dra upp riktlinjer för hur den regionala och lokala självstyrelsen skulle på bästa sätt utformas — och framföra »vissa allmänna synpunkter på författningen med utgångspunkt i ett tänkt läge, där ansvaret för den regionala förvaltningen i betydligt större omfattning än för närvarande ligger hos demokratiskt valda församlingar.» I betänkandets femte kapitel, om »Länsdemokratin och författningsfrågan», diskuterade utredningen sålunda bland annat den vidgade länsdemokratins sammanhang med dels »den invecklade problematik som i den politiska debatten brukar karakteriseras med ordet samhällsplanering», dels det allmänna samhällsintresset av att folkviljan kommer till uttryck i en demokratiskt förankrad självstyrelse på regionplanet. Det framhölls emellertid att länsdemokratin rymde många svårbedömda problem, om vilkas lösning tills vidare inte mycket kunde sägas. Endast *en* hållpunkt var på förhand given. I likhet med vad konstitutionsutskottet hävdat i sitt utlåtande (nr 39) över motionerna I: 456 och II: 543 till 1964 års riksdag menade utredningen, att det inte kunde vara aktuellt att regionalisera förvaltningen i sådan omfattning eller på ett sådant sätt att det skulle innebära en utveckling av vårt land i riktning mot en förbundsstat med länen som delstater.

Frågan om de eventuella offentligrättsliga konsekvenserna av ett genomförande av den vidgade länsdemokratin kan synas tämligen klart och entydigt formulerad. Den tycks gälla ett samhällstekniskt problem av välkänd art, där lösningen i huvudsak består i att man efter så ingående prövning som möjligt anger det lämpligaste medlet (i detta fall en viss utformning av de relevanta delarna av författningen) för att nå ett visst angivet mål. Att ange »konsekvenser» innebär i

detta fall dels att precisera de följder för den offentliga rättsordningen, som den vidgade länsdemokratin oundvikligen medför, dels att — vad beträffar de områden, där alternativa lösningar är tänkbara inom ramen för de allmänna återverkningarna — diskutera dessa alternativ med utgångspunkt från de värderingar, som varit vägledande vid genomförandet av de centrala länsdemokratiska reformerna.

I den mån alternativa lösningar är tänkbara kan en diskussion angående de principiella utgångspunkterna för kompetensfördelningen givetvis bli aktuell. Den samlade offentliga makten skall fördelas på tre nivåer (riks-, regional och lokal nivå) och på två typer av organisatoriska apparater, den statliga och den kommunala. Därvid skall iakttagas att de regionala representationernas kompetens blir starkt vidgad. Det är givet, att fördelningen varken är självfallen eller särskilt lätt att entydigt motivera. Även om de principiella utgångspunkter, varom man kan enas, innehåller så långt möjligt explicita formuleringar av värderingarna och ger tillbörlig konkretisering av rekommendationerna, kan fördelningen medföra svårigheter av skilda slag. En viss värdering och ett visst uppställt mål kan måhända tillgodoses på flera olika sätt, betraktat ur kompetensfördelningens synvinkel. Vidare medför begagnandet av skilda rättsliga institut (underställning, besvär, lagstiftning etc.) att juridisk-tekniska konsekvensfrågor lätt uppkommer, även då enighet råder om den reella kompetensutskiftningen. Slutligen skall endast nämnas de frågor, som sammanhänger med den rent lagskrivningstekniska sidan: oavsett vad som beslutas om den framtida reella maktavgränsningen mellan olika organ, kan det råda delade meningar om i vilken utsträckning och på vad sätt en skriftlig normering bör komma till stånd, i grundlag eller i annan lag.

Det borde, för att sammanfatta, föreligga en visserligen mångfacetterad och möjligen komplicerad men dock »rationell» och gripbar frågeställning. Frågan om den vidgade länsdemokratins offentligrättsliga konsekvenser kan tänkas kräva en diskussion av politiska idékomplex och författningsprinciper. Men frågans innebörd borde inte behöva bli föremål för någon diskussion på ett mera abstrakt eller filosofiskt plan, inte kräva någon analys av rättens natur eller statens väsen eller liknande.

Ju mer man fördjupar sig i den debatt, som förts kring hithörande ting, desto mer övertygad blir man emellertid om att detta förhållande inte är uppenbart för alla debattörer. Tvärtom, den »statsrättsliga problematik», som anses föreligga, och de »offentligrättsliga konsekvenser», som kan ifrågakomma, synes på ett visserligen vagt men omisskännligt sätt aktualisera spörsmål, vilkas formulering antyder förekomsten av skenproblem. Också där debatten från början kretsar kring ett delproblem, som är reellt och distinkt formulerat, förändras den så småningom gärna att gälla spörsmål av mera diffus och svårfångad natur, stundom bemängda med metafysiska föreställningar, stundom i huvudsak semantiska eller rättsfilosofiska.

Det är naturligtvis angeläget att diskussionen om fördelningen av kompetensen på olika nivåer och på organ av olika typ inte förlorar sig i ofruktbara hårklyverier. Att skilja agnarna från vetet, d. v. s. att avgränsa de reella problemen från skenproblemen, kräver egentligen en ingående analys av förhållandet mellan vetenskaplig terminologi, nedärvd statsfilosofisk vokabulär och den gällande skrivna rättens formelspråk. En systematisk och fullständig sådan analys kan inte göras här. Några kortfattade synpunkter på och exemplifieringar av den nämnda relationen får vara tillfyllest.

Gällande offentlig rätt och därtill knutna konventioner och sedvänjor innehåller flera skikt av föreskrifter och föreställningar, härrörande från olika tider och ursprungligen förankrade i skilda statsfilosofiska miljöer. Försöker man ana-

lytiskt isärhålla dessa skikt visar det sig snabbt att många tankegångar och regler står i direkt strid med varandra. I praktiken behöver detta inte ha vållat så stora bekymmer. Åtskilliga föreskrifter har från början haft klen förankring i verkligheten eller efterhand kommit ur bruk, andra har omtolkats för att passa in i helheten eller i en ny tids förändrade villkor och åter andra har visserligen efterlevts strikt, formellt sett, men kommit att tillmätas en helt annan vikt, större eller mindre, än som ursprungligen var avsedd. Intet säger i och för sig att en föreskrift, som härrör från en metafysisk föreställningsvärld, som bygger på ohållbara premisser eller som står i uppenbar strid med centrala regler i systemet, behöver göra dålig tjänst. Funktionellt sett kan en teoretiskt otillfredsställande konstruktion mycket väl vara rationell. Vad som däremot i regel är alldeles fåfängt är att söka se innehållet i ett bestående offentligrättsligt regelsystem som ett fullständigt uttryck för en bestämd »ideologi» eller att söka finna en hundraprocentig konsekvens i uppbyggnaden av ett sådant system.

Det bör särskilt observeras att den bristande idémässiga, terminologiska och juridisk-tekniska konsekvensen så gott som alltid utmärker också nyligen skapade och ikraftträdda lagkomplex, t. ex. nya grundlagar eller nya konstruktioner angående den kommunala självstyrelsen. Detta beror naturligtvis på att någon revolutionär situation, åtminstone i politiskt avancerade stater, sällan förekommer och praktiskt taget aldrig i sådan grad att förut gällande rätt helt och hållet kan negligeras. Grundlagsstiftarna må ha konstruerat sitt första eller andra utkast efter aldrig så »rationella» teoretiska grunder: i nästa moment gör sig likväl den befintliga rättsordningen påmind. Kompromisser måste till för att säkra samordningen mellan det gamla och det nya. Än oftare är det så att lagstiftarna inte ens hyser en tanke på att försöka undvika sådana kompromisser. Tvärtom utgår man från den gamla ordningen och fogar till det nya efter bästa förmåga. Att därvid undvika störningar är ogörligt: till sist är det inte möjligt att passa samman bestämmelser, hämtade från helt olika ideologiska miljöer.

I görligaste mån får den bristande anpassningen döljas genom speciella tekniska grepp, såsom uteslutningar, språkligt tvetydiga eller allmänt dunkla formuleringar, generalklausuler o. s. v., i stort sett innebärande att man lämnar åt kommande tillämpare av lagen att i samklang med förändringar av den yttre miljö, i vilken lagen skall fungera, precisera föreskrifterna. Att så elegant som möjligt formulera de paragrafer, genom vilka den bristande konsekvensen kan överskylas, har alltid varit och är alltjämt ett väsentligt inslag i lagskrivningskonsten.

Att ondgöra sig häröver är givetvis att alldeles missförstå det föregående resonemanget. Vad som sagts karakterisera lagstiftningen är tvärtom en ofrånkomlig följd av lagens och den skrivna författningens funktion som brygga mellan förr och nu, mellan gammalt och nytt i ett samhälle, där förändringar sker kontinuerligt genom partiella reformer. Men det är väsentligt att se riskmomenten. I varje lagkomplex bevaras formler och vändningar, som speglar en gången tids vetenskapliga eller politisk-ideologiska betraktelsesätt. I varje lagkomplex skymtar dessa äldre åskådningar också i många formuleringar, som i och för sig rent språkligt tycks äga en modern karaktär. Genom denna förankring bevarar de förlegade föreställningarna och den övervunna terminologin ändå en sorts aktualitet, som på ett många gånger olyckligt sätt kan influera utformningen av de redskap, som krävs för en stringent analys av den levande författningen.

På det område som här närmast kommer ifråga — fördelningen av makt och beslutskompetens på olika nivåer och typer av organ — existerar en rad dylika termer och idéer av tvivelaktigt analytiskt värde; man behöver endast nämna stat, kommun, suveränitet, federalism. I den mån dessa kommer till användning

i en vetenskaplig analys är det givetvis i alldeles särskilt hög grad nödvändigt med precisa definitioner. Ofta synes det dock vålla vederbörande analysatorer betydande svårigheter att fasthålla vid den en gång gjorda avgränsningen av begreppen. Det är som om man skulle anse att det till sist i alla fall existerar någon »stat», någon »suveränitet», någon »federalism» i sig, oberoende av analysens syfte.

Begreppen »stat» och »kommun» (jämte avledningar) är här på flera sätt speciellt känsliga. Stundom är visserligen de påtagliga oklarheterna och irriterande otydligheterna i resonemang, som gäller avgränsningen mellan statliga och kommunala uppgifter, att hänföra till jämförelsevis triviala cirkelslut. Man söker en bestämning av »statliga» resp. »kommunala» uppgifter utifrån någon allmängiltig eller generell princip och konstaterar med en resignerad suck att detta visar sig omöjligt under hänvisning till att — som var och en förutsättes kunna se — »staten» och »kommunen» i realiteten inte har hand om var sin typ av uppgifter.

I andra fall är emellertid oklarheterna mera komplicerade. Detta sammanhänger med det välkända förhållandet att de ord (stat, rike), som framför andra nyttjas för att beteckna den samlade offentliga makt- och beslutsstrukturen i ett samhälle, mycket ofta också begagnas i en eller flera snävare betydelser, innehållande en markerad avgränsning åt något håll, exempelvis åt ett »regionalt/lokalt» eller »kommunalt» håll (avgränsningarna riksnivå/regional el. lokal nivå, riksstyrelse/kommunalstyrelse, stat/kommun, etc.).

Med hänsyn till den betydelse hithörande spörsmål har för uppkomsten av skenproblem i den offentligrättsliga diskussionen skall här ytterligare några kommentarer lämnas; dock utan fullständig analys av de många och invecklade orsakerna till att vokabulären erhållit den nyssnämnda karaktären. Såväl »rike» som »stat» har sedan långliga tider uppvisat olika nyanser beroende på de sammanhang, vari de begagnats. »Rike» har stundom fått sin innebörd så gott som helt bestämd i ett folkrättsligt sammanhang, medan det i andra haft sin udd riktad mot någon form av landskapspartikularism eller annan regionalism. På samma sätt har »stat» i många fall betecknat en folkrättslig enhet, men vid andra tillfällen avsett den »inre» maktorganisationen, »överheten» i relation till enskilda medborgare och fria sammanslutningar. När det under 1800-talsliberalismens glansdagar uppstod en tendens att betrakta kommunerna som en sorts dylika sammanslutningar, blev det så småningom naturligt att vad som var »statligt» ofta kom att konfronteras med och sättas i motsatsställning till vad som var »kommunalt».

För att undvika oklarheterna kan man försöka finna en ny term för att beteckna den samlade publika makt- och beslutsstrukturen. Det talas ibland om »samhällsorganisationen», »samhällsförvaltningen», »samhällsverksamheten», »det allmänna», »den levande författningen» etc. Intet av dessa eller liknande uttryck är dock alldeles adekvat; de medför allesammans lätt ovidkommande associationer. Möjligt är att också skapandet av en lyckad ny term medför en kortvarig glädje. Starka krafter verkar sannolikt ännu i riktning mot att ge varje term, som avses att beteckna Sveriges styrelse i dess totalitet, flera betydelser, även om, som vi sett, en del av dessa krafter varit historiskt betingade.

Endast i syfte att bidra till precisionen och som en övergång till de fortsatta resonemangen skall här termen »respublica» introduceras som benämning på landets hela politiska system och samlade offentliga förvaltning. Ser man på hur ordet »stat» i regel begagnas vid analyser av den kommunala självstyrelsen finner man att det betyder endera (I) »respublica» eller (II) »respublica minus den kommunala organisationsapparaten». I den första bemärkelsen användes termen (självständigt eller i sammansättningar) bland annat då man säger att »den kommunala självstyrelsen utgör en viktig del av statsförfattningen», att »de

relevanta statsorganen äger lagstifta om principerna för kommunala val» eller att »staten kan genom lagstiftning öka eller minska kommunernas befogenheter». I den andra bemärkelsen användes ordet »stat» så snart den kommunala organisationsapparaten konfronteras med resten av den »publika organisationen», t. ex. då man framhåller att »kommunernas utgifter har stegrats i snabbare takt än statens».

Det finns alltså inget hinder för att konstruera den kommunala självstyrelsen och de kommunala befogenheterna över huvud som en delegation från respublica. Tvärtom synes detta för ett modernt betraktelsesätt vara det enda rimliga. Respublica beslutar att vissa respublica tillkommande uppgifter tills vidare skall skötas av lokalt förankrade enheter, kommuner. Beslutet kan anses omfatta dels en generalklausulbestämd allmän delegation att handha lokala angelägenheter, dels speciella delegeringar i angelägenheter, som har lokal anknytning men som främst bärs upp av ett nationellt intresse. De uppgifter, som respublica på detta sätt avhänt sig, är därmed inte längre »statliga» utan »kommunala» men väl alltjämt statliga i den vidare bemärkelsen: det står respublica fritt att i föreskriven ordning upphäva eller ändra delegeringsbeslutet (-besluten).

När någon numera anser den allmänna relationen mellan »stat» och »kommun» vara djupgående problematisk från offentligrättslig synpunkt synes det oftast ha sin grund i missförstånd av den art som ovan berörts. Oron för »statens suveränitet», talet om »statens odelbarhet» och liknande har i regel som bakgrund idel skenproblem. Självfallet kan det hända att den som nyttjar termer som delstater, federalism etc. verkligen avser någonting mera preciserat och önskar ta avstånd från en förmodad utveckling i riktning mot att avgränsade regioner inom ett rike erhåller en självständig ställning av den art som möter i de samtida stora förbundsstaterna av modell USA eller Västtyskland. Ett dylikt avståndstagande är naturligtvis helt legitimt men måste samtidigt sägas vara något av en överloppsgärning med tanke på de starka krafter i samhället som verkar för en allt starkare centralisering.

En vidgad länsdemokrati behöver alltså inte, lika litet som någon annan kompetensreglerande reform, skapa bekymmer för statens suveränitet. Den problematik som föreligger är likväl väsentlig. Att fråga huruvida en utvidgning av landstingens befogenheter hotar statens suveränitet är onödigt. Men att ställa frågan hur landstingens kompetens skall kunna vidgas utan att samtidigt centrala myndigheters möjlighet att föra en aktiv konjunkturpolitik avsevärt reduceras, det är rimligt. Fördelningen av kompetensen på de bägge »offentliga apparaterna» kan vara olämplig, bedömd utifrån vissa medvetet accepterade och explicit angivna kriterier — vilket då bör ses som resultat av en misslyckad utformning av delegeringen från respublicas sida och alltså möjligt att i vederbörliga former justera. En reform, innebärande att landstingens kompetens ökas, aktualiserar i själva verket i många avseenden den rättsliga regleringen av förhållandet mellan organ och myndigheter av skilda slag, även om det, som redan sagts, inte finns anledning att mobilisera rättsfilosofiska teorier av mera subtil art. Av vad som tidigare anförts följer att den eller de som skall skapa en ny lag eller författning bör försöka att se den föreliggande problematiken så långt möjligt oberoende av traditionella föreställningar och kvardröjande rättsliga konstruktioner av ålderdomlig struktur. Det måste vara av största värde, ja nödvändigt, att lagstiftarna i ett första skede söker utforma den önskade regleringen helt konsekvent utifrån sina värderingar och utifrån den grundsyn, varom man eventuellt blivit ense. Helst skall detta innebära att man till en början också eftersträvar att begagna ett språkligt uttrycksätt och en rättslig terminologi som gör denna grundsyn rättvisa; för att på ett senare stadium — då de rättsliga konsekvenserna av de proponerade re-

formerna kan överblickas och lagstiftarna enats om ett program — ta ställning till i vad mån anpassning till den bestående rättsordningen blir nödvändig. I varje fall är det nödvändigt — om en dylik terminologisk entydighet inte kan realiseras — att vara uppmärksam på de risker, som de många dubbeltydiga och vaga nyckeltermerna kan medföra, och se till att det för den utomstående på varje särskild punkt står alldeles klart vad som menas.

Riskerna för skenproblem i den offentligrättsliga diskussionen kan härmed sägas ha fått en långt ifrån uttömmande men i sammanhanget tillräcklig belysning. Ifråga om de reella spörsmål, som en granskning av de offentligrättsliga konsekvenserna av en vidgad länsdemokrati väcker, skall endast skisseras principer och anges riktlinjer. Beträffande detaljer rörande tillämpningen eller illustration med exempel från sektor efter sektor av samhällslivet får hänvisas till de relevanta kapitlen i utredningens betänkande. — Termerna »stat» (»statlig» etc.) och »kommun» (»kommunal» etc.) användes i fortsättningen i regel med den innebörd, som understryker deras komplementaritet. »Stat» kan dock även förekomma med en vidsträcktare innebörd, särskilt vid återgivning av andras uppfattningar; så snart missförstånd kan tänkas ligga nära till hands tillgripes dock i klarhetens intresse »respublica».

Betraktar man de motiveringar som har anförts till förmån för en vidgad länsdemokrati finner man att flera av dessa till sitt innehåll är sådana att de aktualiserar inte endast en förstärkning av det medborgerliga inflytandet på regional nivå utan hela frågan om den rätta och lämpliga fördelningen av kompetensen på stat, landsting och primärkommuner. När man talar om de offentligrättsliga konsekvenserna av en vidgad länsdemokrati är det alltså svårt att avgränsa dessa från innehållet i eller konsekvenserna av en allmän kompetensfördelningsform. Det kan inte i och för sig falla inom föreliggande framställnings ram att godta eller avvisa värderingar i partiskiljande frågor, ej heller att ta ställning till de allmänna samhälleliga målsättningar som en vidgning av länsdemokratin syftar till att förverkliga. Men då de godtagna värderingarna och de uppställda målen har betydelse inte endast för själva kravet på länsdemokrati utan också för utformningen av de delar av beslutsstrukturen, som indirekt beröres av en förstärkning av landstingens befogenheter, kan det vara motiverat att här i all korthet återge några av de i sammanhanget viktigaste principer, värderingar och konkreta målsättningar som varit avgörande då kravet på en vidgad länsdemokrati uppställts.

De nämnda motiveringarna hänger delvis samman med den argumentering som förts rörande innehållet i en generell författningsreform. Det har sålunda ifrågasatts (exempelvis i motionerna I: 456 och II: 543 år 1964) om författningsdebatten bör begränsas till att gälla de centrala statsorganen. Samhällsuppgifternas tillväxt i antal och omfång försvårar överblick och kontroll från folkrepresentanters och enskildas sida och har framtvingat ett överlåtande på förvaltningsorgan och till experter av viktiga avgöranden. Tendenser till centralisering och administrativt maktutövande har framkommit, särskilt genom att formerna för folkviljans utövande inte utvecklats i takt med samhällsuppgifterna och förvaltningens tillväxt. En reform är nödvändig och den bör syfta till att ge organ, som äger folkrepresentativ karaktär, det avgörande inflytandet i planerings- och samordningsfrågor. Lämpligen kan uppgifter, som nu tillkommer centrala statliga organ och statliga myndigheter på länsplanet, delegeras till en för ändamålet på länsnivå inrättad självstyrelseorganisation. En följd av detta bör bli, att statsmakterna i ökad utsträckning kan syssla med större och riksomfattande uppgifter, medan andra ärenden behandlas av folkrepresentativa organ på länsplanet.

Också när argumenteringen för en vidgad länsdemokrati saknar direkt anknytning till frågan om en genomgripande författningsreform tangerar den mestadels

spörsmål, som inte endast gäller omgånget av det medborgerliga inflytandet på länsnivån utan också fördelningen av den samlade kompetensen på skilda nivåer. Detta gäller exempelvis dem, som främst vill tillgodose effektivitetskravet och som menar, att en samordning av åtgärderna på länsplanet bäst ernås genom en demokratisering och sammanslagning av hela länsförvaltningen under ett gemensamt sekundärkommunalt huvudmannaskap; det blir för dem som argumenterar utifrån denna utgångspunkt i regel naturligt att i diskussionen också dra in frågan om i vilken utsträckning uppgifter över huvud skall höra hemma på länsnivå.

I det följande accepteras svårigheten att strikt avgränsa resonemang om vidgat medborgerligt inflytande från resonemang om fördelningen av uppgifter på olika nivåer; skissen av den förstärkta länsdemokratins offentligrättsliga konsekvenser kommer också in på förhållandet mellan centrala och regionala (lokala) nivåer och uppgiftsfördelningen här utifrån rena effektivitetskriterier.

II.

Vad kravet på vidgad länsdemokrati närmare bestämt skall åsyfta är inte omedelbart alldeles klart. Det kan råda delade meningar om hur långt man, med hänsyn till uppställda värderingar för samhällsarbetet i allmänhet, bör förstärka det medborgerliga inflytandet på länsnivån. Som åtgärder i demokratiserande riktning kan i och för sig räknas att lekmannamedverkan i statliga nämnder och styrelser blir vanligare, att det antal lekmannarepresentanter, som väljs av det folkrepresentativa organet, ökas och att landstinget ges större möjligheter till insyn i och påverkan av statliga myndigheters beslut på länsnivån.

Emellertid kan det knappast råda något tvivel om att åtgärder av detta slag, hur betydelsefulla de än må vara, likväl är otillräckliga, om man vill uppnå en verkligt kraftfull politisk ledning och demokratisk kontroll av den regionala samhällsförvaltningen och samhällsplaneringen. Ett dylikt syfte kan endast nås genom en betydande utvidgning av det kommunala ansvaret på regional (och lokal) nivå. I blickpunkten kommer därför, som framhållits i de ovan nämnda motionerna, landstinget, den demokratiskt förankrade representation som redan finns i länet. Det blir naturligt, att i begreppet vidgad länsdemokrati främst inlägga en förstärkning av landstingens position, alldeles som skett i inledningen till denna promemoria. Det synes obestridligt att landstinget lämpar sig väl som bas för en reell länsdemokrati. Det förutsättes därför i det följande att landstinget erhåller de ledande, planerande och samordnande funktionerna i den regionala förvaltningen genom att landstingskommunen i specialreglerad förvaltning ålägges långtgående uppgifter (främst beträffande den översiktliga regionala samhällsplaneringen) och genom att landstinget får rätt att utse en majoritet av lekmannaföreträdarna i de statliga länsnämnder, som eventuellt bör finnas kvar.

Om landstingskommun och landsting erhåller dessa uppgifter förändras givetvis vår författning avsevärt; innehållet i den hierarkiska strukturen blir ett annat än nu. De dominerande organen på respektive nivåer blir följande:

central nivå: riksdag — regering och centrala verk
regional nivå: landsting — landstingsförvaltning
lokal nivå: kommunalfullmäktige (motsv.) — primärkommunal förvaltning.

Vid första ögonkastet kan det synas främmande med denna ordning. Den ger åt de sekundärkommunala organen en framskjuten ställning, i all synnerhet som landstingen tänkes utrustade med beskattnings- och förordningsmakt. Regionkommunens ansvar knyts teoretiskt till regionen men i praktiken kan det inte undgås att detta ansvar, inom ramen för delegeringen, också kommer att gälla att självständigt utforma och verkställa uppgifter av väsentlig betydelse även för de centrala statliga organens verksamhet och för riksplaneringen.

Emellertid försvinner det märkliga i hierarkin »centrala statsorgan — regionkommunala organ — primärkommunala organ» vid närmare eftertanke. Såväl den landstingskommunala organisationen som den primärkommunala kan och bör uppfattas som väsentliga delar av *respublica* på respektive nivå. De kan alltså *i detta avseende* parallelliseras med de centrala statsmakterna och verken. Det är egenskapen av att vara en del av respublica som är det väsentliga; utformningen som statlig respektive kommunal organisation är däremot, vad gäller de skilda organisationernas inbördes relationer ur offentligrättslig synvinkel, av sekundär betydelse.

Ser man landstings- resp. primärkommunen på detta sätt — som utflöde eller delar av respublica — blir det inte heller på något sätt teoretiskt märkligt att landstingskommunen erhåller en överordnad ställning visavi primärkommunerna inom landstingskommunens område och att den — med vissa undantag — i princip övertar de tillsynsuppgifter, som nu tillkommer länsstyrelsen, allt i den mån dylika uppgifter inte av andra skäl i framtiden kan avskaffas.

Om alltså formen för kompetensfördelningen lämpligen kan följa den modell, som här skisserats, är därmed ingenting närmare sagt vare sig beträffande decentraliseringens omfång eller beträffande kommunaliseringens utsträckning. Mellan dessa bägge spörsmål finns givetvis ett samband. I många fall kan det vara uppenbart att *om* en grupp av ärenden skall decentraliseras från de centrala statsmakterna, så bör det ske till landstingskommunen. Detta är emellertid i andra fall tveksamt: decentraliseringen kan det råda enighet om men kommunaliseringen är därför inte självklar. Vad beträffar decentraliseringen har motiveringarna därför varit mycket skiftande, såväl för den utveckling som redan ägt rum som för krav på ytterligare överföring av uppgifter från centrala myndigheter till regionala och/eller lokala. Redan den på kort tid enormt ökade omfattningen av offentliga uppgifter har i sig varit ett skäl till att försöka avlasta de centrala organen. Vidare har lokaliseringspolitiska skäl av allmän natur kunnat anföras. Framför allt är det dock den ändrade karaktären av samhällsuppgifterna som blivit avgörande. Så länge de publika uppgifterna ägde en huvudsakligen judiciell inriktning fanns inget mera påtagligt skäl för en långtgående decentralisering. Annat blev förhållandet när tyngdpunkten i myndigheternas verksamhet förskjutits till att gälla samhällelig produktion av skilda slag. De mycket skiftande förhållandena i olika regioner har i flertalet fall gjort det nödvändigt att hålla föreskrifterna i tämligen allmänna ordalag och att lämna stort utrymme åt de regionala organens värderingar och tolkningar av föreliggande fakta vid den närmare utformningen av tillämpningsåtgärderna.

Det finns ingen anledning att ifrågasätta det rimliga i denna sistnämnda motivering för decentralisering och under alla omständigheter torde man under överskådlig tid få räkna med en utveckling av detta slag som ett faktum. Styrningsformerna blir alltmera »instrumentella», de regionala och lokala organen får allt större möjligheter att välja mellan olika medel för att söka realisera en tämligen allmän definierad målsättning och tvingas på grund av de skiftande förutsättningarna att kräva stor flexibilitet och frihet. En flexibilitet, som hotar att reducera möjligheterna till kontroll från de centrala politiska instansernas sida.

Men finns det ingen orsak att se negativt på denna utveckling, vad själva decentraliseringen beträffar, så finns det däremot allt skäl att diskutera på vad sätt denna decentralisering bör vara anordnad. Här synes, som delvis framgått av vad som ovan anförts, ett flertal synpunkter kunna anföras till förmån för att decentraliseringen till regionplanet bör ske genom delegering till kommunala organ i specialreglerad förvaltning och genom åtgärder, som är ägnade att stimulera landstingskommunerna till ökade insatser inom ramen av den allmänna kompetensen. Vad

som främst kan framhållas är den redan i flera sammanhang antydda åsikten att den politiska kontrollen av statliga lokala myndigheters uppträdande är för svag och den därtill anknutna föreställningen, att en allt mera nödvändig samordning av samhällsåtgärderna på det regionala planet kräver att de maktägande i regionen utses på demokratisk väg. Därtill kommer emellertid att dessa maktägande vidare bör få ta ansvaret, också det reella ekonomiska ansvaret, för att avvägningen mellan olika verksamhetsgrenars behov sker på tillbörligt sätt och ha möjlighet att kraftigare än som nu är fallet hävda regionala helhetsintressen gentemot lokala särintressen i sådana fall, då det är angeläget att de förra inte eftersättes. Också detta resonemang leder till att landstinget i dess egenskap av regional demokratisk representation bör träda in i stället för länsstyrelsen som planerande och samordnande organ på regional nivå.

En konsekvens av att sekundärkommunerna tilldelas en ledande ställning är att de inte i onödan underkastas statlig uppsikt. Också uppsikten över den primärkommunala verksamheten synes kunna minskas. Den nuvarande omfattningen och utformningen av den statliga tillsynen är betingad av förhållanden — särskilt förekomsten av en stor mängd smärre, med expertis dåligt utrustade kommuner — som inte längre är eller i varje fall inom kort tid inte kommer att vara relevanta.

På samma sätt fordrar följdriktigheten att landstingskommunens möjlighet att spela den roll som ovan skisserats inte omintetgöres genom en sådan utformning av statsbidragsreglerna, att utrymmet för reell samordning och för val mellan olika alternativ i praktiken blir mycket litet. En vidgning av landstingens uppgifter kan medföra starka påfrestningar på regionkommunernas ekonomi och det är uppenbart att kommunerna måste kompenseras för de stegrade kostnaderna. Diskuteras kan om inte länsdemokratins förverkligande aktualiserar en generell utredning beträffande de publika utgifternas finansiering, i synnerhet med avseende på relationen statlig-kommunal skatt och på bidragskonstruktionen. Under alla omständigheter är det nödvändigt att avvägningen mellan allmänna statsbidrag och specialdestinerade så långt möjligt göres till de förstnämndas förmån, i syfte att stimulera de regionala folkrepresentationerna till kostnadsbesparande rationaliseringar och långsiktiga överväganden om sättet att finansiera regionens utveckling.

Med den analys av förhållandet mellan kommun och stat som tidigare gjorts i minnet och med beaktande av att sekundärkommunerna bör uppfattas som en del av den samlade »respublica», kan det diskuteras, om inte alla offentliga uppgifter på regional nivå skulle kunna tilldelas landstingskommunen och dess organ. Några hinder av teoretisk art synes inte föreligga — skall undantag göras måste motiven vara av praktisk natur. Å andra sidan finns det, av samma skäl, inte någon anledning att med hänsyn till ett förment intresse av konstitutionell »renodling» kräva ett hundraprocentigt inordnande av de regionala uppgifterna under sekundärkommunens kompetens. Gives det praktiska skäl för ett slopande av den kommunala förankringen beträffande vissa ärendetyper eller sektorer av samhällslivet bör dessa beaktas.

Det förefaller här kunna bli fråga om ett jämförelsevis ringa antal fall, delvis med olika bakgrund. I vissa fall kan det vara lämpligt, med hänsyn till behovet av snabbt insatta åtgärder såväl centralt som regionalt och lokalt, att ett centralt verk äger en »egen» regional förvaltning, även om det då bör tillses, som ovan skisserats, att flertalet av de politiskt förankrade ledamöterna väljes av landstinget. I andra fall kan kravet på likformighet vara så starkt och utrymmet för skönsmässighet så ringa att behovet av regionalt politiskt ansvar knappast framträder.

Till dessa senare uppgifter hör främst de renodlat rättsskipande och rättskontrollerande. Det synes lämpligt att länsstyrelsen, eventuellt även rent formellt om-

bildad till en länsrätt, d. v. s. en administrativ domstol på regional nivå, får behålla de uppgifter av denna art som den nu har. Länsstyrelsen förblir alltså första instans ifråga om prövning av besvär enligt kommunallagen över primärkommunala beslut liksom vid besvär enligt speciallagstiftning i de fall, där motsvarande regel nu gäller. Beträffande landstingskommunala beslut skall alltjämt gälla att prövning i första instans sker hos K. M:t; i och för sig synes dock ingenting tala emot att länsstyrelsen, om så skulle visa sig lämpligt, inkopplas med uppgift att göra en sorts preliminär legalitetsprövning och med rätt att återförvisa ett ärende till landstinget eller till landstingskommunal nämnd. — I detta sammanhang bör erinras om vad som tidigare sagts om vikten av att de förefintliga, skiftande formerna för statsuppsikt över kommunerna omprövas och så långt möjligt avskaffas. Det kan här förtjäna påpekas, att också besvärsinstitutet kan ses i detta perspektiv. Ifrågasättas kan sålunda om inte besvärsinstituten inom den specialreglerade kommunala förvaltningen åtminstone i viss utsträckning bör utformas i enlighet med vad som gäller för den fria kommunala förvaltningen och alltså främst avse en legalitetsprövning.

Länsstyrelsens ledamöter bör utses av K. M:t. Vid avgörandet av mål rörande administrativa frihetsberövanden och liknande bör emellertid ett antal nämndemän, gärna utsedda av landstinget, ingå i länsstyrelsen.

I anslutning till de här gjorda påpekandena om den framtida länsstyrelsens karaktär finns det anledning att ta upp frågan om det i fortsättningen behövs vad som kan kallas en särskild »representant för riket i regionen», d. v. s. om något statligt organ bör ha vissa konstitutionella reservfunktioner. Vad man här närmast tänker på är riksstyrelsens behov, i krigs- eller krigsfaresituationer eller i allvarliga ekonomiska krislägen, att snabbt kunna mobilisera medborgarna till aktiva krisbekämpande insatser.

Liksom i tidigare sammanhang finns det, mot bakgrund av den rättsteoretiska konstruktion som här följts, ingen invändning att göra om man vill tillägga den regionala folkrepresentationen eller ett särskilt av denna valt organ de antydda reservfunktionerna. Å andra sidan kan man anföra vissa praktiska skäl för att på denna punkt låta länsstyrelsen på ett mera allmänt och i fredstid passivt sätt representera »respublica» i regionen. Skälen ansluter sig till likartade argument i andra sammanhang, där behovet av likformighet är stort, där åtgärderna i regel med nödvändighet griper över ett stort geografiskt område och där sambandet med det regionala samhällsbyggandet visserligen inte saknas men är relativt svagt. I linje med att tilldela länsstyrelsen denna funktion av speciell företrädare för respublica ligger att länsstyrelsen alltfort får svara för civilförsvarsplanering och annan försvarsberedskap i regionen.

De konsekvenser av en vidgad länsdemokrati som vi hittills uppehållit oss vid har företrädesvis gällt dels relationerna mellan central nivå å ena sidan, regional å den andra, dels relationerna mellan skilda organ på det regionala planet. Emellertid kan goda skäl anföras för att en reform av det slag som det här gäller inte kan undgå att fästa uppmärksamheten på två andra relationer av offentligrättslig natur, nämligen dels förhållandet mellan K. M:t i statsrådet (regeringen, departementen) å ena sidan, de centrala ämbetsverken å den andra, dels förhållandet mellan landstingskommunen och primärkommunerna.

Vad först beträffar förhållandet mellan regering och centralförvaltning är det uppenbart att detta i praktiken starkt förändrats under senare år under inflytande av de ökade kraven på snabba ingripanden i det ekonomiska livet och på effektivare planering. Det har skett en omfattande »departementalisering» av beslutsfattandet, mestadels på jämförelsevis informell väg genom den roll som kommit att tilldelas allehanda planeringsorgan i departementen och genom utnyttjande av

utredningsväsendet på så sätt, att viktiga kommittéer arbetat under lång tid och under departementsledningens omedelbara insyn.

Det är knappast någon överdrift att påstå att den utveckling som sålunda ägt rum och som kraftigt accentuerats under de allra senaste åren på ett avgörande sätt ökat klyftan mellan norm och realitet ifråga om förhållandet mellan regering och centrala verk. Dualismen i den centrala förvaltningen har, trots de starka ideologiska hindren för en övergång till mera utpräglad och accepterad ministerstyrelse, på omvägar börjat övervinnas och departementen erhållit starkt vidgade uppgifter i sin egenskap av regeringens stabsorgan.

Det är inte uteslutet att en effektivisering av den regionala samhällsplaneringen kan komma att ytterligare skärpa kraven också på den planering som tar sikte på hela riket. En förutsättningslös prövning av den lämpliga kompetensavgränsningen mellan olika organ, som ingår i den centrala statsförvaltningen, eller, rättare sagt, en prövning av den centrala statsförvaltningens lämpliga uppbyggnad, blir i så fall angelägen.

Ifråga om förhållandet mellan landstingskommun och primärkommuner har redan tidigare framhållits att landstingets »befälsrätt» över kommunerna inte behöver medföra några principiella svårigheter och knappast heller några större praktiska problem. Dock aktualiseras den allmänna kompetensavgränsningen mellan regionkommun och primärkommun främst emedan landstingen genom den föreslagna reformen på allvar tränger in på områden, som de förut inte alls eller endast marginellt sysslat med. Det måste härigenom bli lättare än vad förut varit fallet att i olika sammanhang se landstingen som tänkbart alternativ, då fråga om lämpligt huvudmannaskap uppkommer.

Prövningen av dessa spörsmål sker i annat sammanhang. Vitaliseringen av folkstyret på den regionala nivån bör emellertid öka möjligheterna — för den händelse så av andra skäl finnes önskvärt — att bevara de primärkommunala enheterna vid en sådan genomsnittlig befolkningsstorlek att något av den ursprungligen befintliga eller åtminstone förutsatta »grannskapskänslan» kan bestå. En rationell fördelning av uppgifter på primär- och sekundärkommuner av lämplig storlek torde också vara enda sättet att undvika såväl alltför täta indelningsreformer som överföring till staten av ytterligare samhällsuppgifter.

Till sist bör ställas frågan om vilken inverkan en vidgning av länsdemokratin kan tänkas ha på författningsfrågan i inskränkt betydelse, d. v. s. på de fortlöpande diskussionerna om en genomgripande revision av 1809 års RF och 1866 års RO — här är det ju onekligen fråga om »offentligrättsliga konsekvenser» av det mest centrala slag.

Betraktar man då först det materiella innehållet i en ny författning och främst de delar därav, som föranlett den mest omfattande och skarpa debatten, nämligen kammar- och valsystemet, så är det tänkbart att Grundlagsberedningens förslag till sammansättning av riksdagen kan ställa den hithörande problematiken i en ny dager. Det kan inte uteslutas att en förstärkning av landstingens kompetens och allmänna betydelse är tillräcklig — för den händelse den av Grundlagsberedningen föreslagna folkrepresentationen skulle bli en realitet — för att säkra ett stort intresse från väljarnas sida för kommunala val och därmed eliminera flertalet av de risker man ansett förbundna med avsaknad av ett valtekniskt kommunalt samband. En närmare bedömning av dessa spörsmål kräver dock en utredning i särskild ordning.

Ser man därefter på den mera formellt-tekniska utformningen av en ny skriven författning så behöver den vidgade länsdemokratin knappast föranleda några större förändringar i förhållande till författningsutredningens förslag. I sitt första betänkande diskuterade länsdemokratiutredningen ingående skälen för och emot

ett intagande i grundlagen av bestämmelser rörande avgränsningen mellan stat och kommun, rörande den kommunala kompetensen m. m. Vad som här framhölls synes i allt väsentligt alltjämt giltigt. Stark återhållsamhet bör alltså iakttagas ifråga om införande av explicita regler på detta område. Det bör dock därvid betonas att orsaken härtill är praktiska hänsyn och kraven på begränsning. Däremot kan återhållsamheten knappast motiveras med att det skulle vara ologiskt eller inkonsekvent att behandla kommunerna i grundlagen, eftersom denna skall syssla med *statsskickets* grunder (en åsikt som ibland gjorts gällande). Med den syn på kommunerna som kännetecknat resonemangen i denna PM är i vart fall en dylik åsikt oförenlig.

Om vi bortser från det eventuella grundlagsskyddet för ett valtekniskt samband mellan riksdag och kommunalförvaltning (som i detta sammanhang inte behöver närmare kommenteras) synes två ting vara väsentliga att grundlagsfästa: den kommunala självstyrelsens princip och den kommunala självbeskattningsrätten. Lämpligt torde därvid vara att utgå från 1 Kap. 1 § i författningsutredningens förslag till regeringsform, varvid dock uttrycket »parlamentariskt statsskick» och särskilt sammanställningen »parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse» helst bör undvikas.

Utan anspråk på att formuleringen språkligt sett är fullkomlig kan man tänka sig en inledande paragraf i avsnittet om statsskickets grunder av följande lydelse:

»All offentlig makt i Sveriges rike utgår från Sveriges folk.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den fördelar sig på riksstyrelse och kommunal självstyrelse och förverkligas såsom representativ demokrati.

Riksstyrelsen är parlamentarisk.

Den kommunala självstyrelsen säkras genom att kommunerna äger självständig beskattningsrätt.»

BILAGA 2

Behovet av statlig tillsyn över primärkommunal förvaltning

Av Sten-Sture Landström och Bengt Finnveden

A. Inledning

Den statliga uppsikten över primärkommunal förvaltning utövas i huvudsak på tre olika vägar, nämligen genom

a) besvärsprövning
b) fastställelseprövning av vissa kommunala beslut
c) allmän tillsyn.

Skälen till att staten övar uppsikt över den kommunala verksamheten är flera och skiftar i viss mån för olika verksamhetsområden. Ett mera allmänt skäl till statsuppsikten utgör behovet av rättsskydd för de enskilda kommunmedlemmarna. Med hänvisning till behovet av god kommunal hushållning har staten vidare att utöva viss kontroll över bl. a. kommunernas skuldsättning samt avsättningen till och användningen av vissa fonder. När specialdestinerade statsbidrag utgår till en kommun, förbehåller sig staten i regel en viss kontrollrätt beträffande den verksamhet, till vilken bidraget utgår. Som ytterligare en huvudgrund till statsuppsikten brukar åberopas behovet av samordning över kommungränserna, t. ex. inom bebyggelseplaneringen, vatten- och avloppsförsörjningen och skolplaneringen.

Inom den specialreglerade förvaltningen, där ju kommunerna fullgör uppgifter som av staten ålagts dem och där kommunerna följaktligen i princip utövar statliga funktioner, har staten alltid ansett sig böra övervaka att denna s. k. självförvaltningsverksamhet har en tillfredsställande grad av effektivitet. Tillsynen på dessa områden har därför kommit att innefatta inte blott en kontroll av att kommunerna verkligen fullgör de uppgifter som anförtrotts dem utan även en kontroll av att uppgifterna handhas på sådant sätt att det av staten uppställda syftet med verksamheten uppnås.

Föreliggande undersökning kommer inte att behandla den statliga tillsyn, som berör den kommunala förvaltningens rättsliga aspekter. Undersökningen inriktas i stället på den statliga tillsyn över kommunernas verksamhet, som brukar motiveras med kraven på effektivitet, ändamålsenlighet och god hushållning hos kommunerna.

Denna effektivitetskontroll och allmänna tillsyn utövas av ett stort antal statliga myndigheter. Den mera omedelbara kontrollen ligger dock i främsta rummet på länsstyrelsen och vissa därtill knutna experter samt på vissa andra regionala statsmyndigheter. Denna undersökning begränsar sig till den tillsynsverksamhet som utövas av vissa dylika regionala organ och befattningshavare.

B. Några uttalanden om behovet av statlig tillsyn över kommunerna

Berättigandet av den allmänna statsuppsikten över kommunernas verksamhet har vid ett flertal olika tillfällen diskuterats, bl. a. av statliga utredningar. Åtminstone i ett par fall har därvid ifrågasatts, om inte denna statliga tillsyn kunde minskas.

Allmänna statsbidragsutredningen (SOU 1952: 44) framhöll, att den detaljreglering, som ofta förekom i de särskilda statsbidragsförfattningarna, hade kommit att medföra en statlig kontroll av den kommunala förvaltningen, som i många fall inte kunde sägas vara erforderlig för verksamhetens behöriga upprätthållande. Den statliga kontrollen hade i stället i många fall kommit att innebära en avsevärd begränsning av den kommunala självbestämmanderätten. Därtill kom, framhölls i betänkandet, att understöd av vissa kommunala verksamhetsgrenar i praktiken kunde medföra, att dessa grenar av kommunalförvaltningen gavs oberättigat företräde framför andra, kanske lika trängande arbetsuppgifter.

År 1953 uppdrog Kungl. Maj:t åt allmänna statsbidragsutredningen att verkställa en överarbetning av det i utredningens principbetänkande framlagda förslaget angående rationalisering av de statliga driftbidragen till primärkommunerna. I ett 1956 avlämnat betänkande om förenklad statsbidragsgivning (SOU 1956: 8) föreslog utredningen förenklingsåtgärder beträffande 38 speciella driftbidrag till kommunerna. Utredningens förslag lades till väsentliga delar till grund för en proposition, som ledde till 1957 års statsbidragsreform.

1958 års skatteutjämningskommitté (SOU 1964: 19) tog till behandling upp vissa huvudtankegångar i allmänna statsbidragsutredningen. Vid avvägningen mellan olika tänkbara möjligheter till en skatteutjämning, kommunerna emellan, avvisade kommittén sålunda tanken att uppräkna de då existerande speciella statsbidragen till kommunerna. Man fann att det gällande bidragssystemet blivit synnerligen komplicerat och arbetsbetungande såväl för de bidragsgivande statliga myndigheterna som för kommunerna. Enligt kommitténs mening fanns det emellertid nackdelar av än allvarligare art. Kommittén framhöll sålunda, att de detaljerade kontrollbestämmelserna i många fall innebar en betydande inskränkning av den kommunala självbestämmanderätten.

I stället för en uppräkning av de speciella statsbidragen till kommunerna föreslog kommittén ett generellt skatteutjämningsbidrag. Kungl. Maj:t anslöt sig härtill men ansåg att vid införandet av ett sådant bidrag vissa speciella bidrag till kommunerna borde avlösas (prop. 1965: 43). 1965 års riksdag antog dessa huvudprinciper och beslöt att följande statsbidrag skulle avlösas, nämligen bidragen till skolmåltider, till anskaffande av inventarier för skolmåltider, till skolskjutsar och inackordering, till pedagogisk utrustning, till de kommunala folkbiblioteken, till anordnande samt om- och tillbyggnad av ålderdomshem samt till uppförande eller inrättande av barnhem och till driften av barnhem.

Huruvida inskränkningen av vissa speciella statsbidrag till kommunerna och införandet av ett allmänt skatteutjämningsbidrag inneburit en reell minskning av den statliga tillsynen över kommunerna, torde ännu vara för tidigt att uttala sig om.

1958 års besparingsutredning (SOU 1959: 28) ifrågasatte huruvida inte en generell minskning av den statliga uppsiktsverksamheten inom socialvårdens områden skulle kunna genomföras. Utredningen föreslog en översyn av socialvårdskonsulentorganisationen och förordade, att vid en sådan skulle övervägas huruvida inte de särskilda socialvårdskonsulentbefattningarna skulle kunna avvecklas.

Bland annat med anledning av besparingsutredningens förslag tillsattes år 1960 en särskild utredning med uppgift att allmänt bedöma behovet av statlig tillsyns- och rådgivningsverksamhet på socialvårdens område. *Socialvårdskonsulentutredningen* avlämnade sitt betänkande år 1963 (SOU 1963: 30). Det innehåller en fyllig redogörelse för tidigare uttalanden rörande den statliga tillsynen över kommunerna på detta område. Utredningen fann i sitt betänkande det orealistiskt att inskränka socialvårdskonsulentorganisationen utan föreslog i stället en kraftig utbyggnad av denna, innebärande bl. a. en ökning av antalet socialvårdskonsulenter

från dåvarande 13 till i princip en konsulent i varje län. Därjämte föreslogs att vid sidan om förste socialkonsulenten skulle finnas socialkonsulenter och biträdande sådana. Antalet konsulenttjänster skulle totalt för hela landet uppgå till 101.

Socialvårdskonsulentutredningens motiv för den föreslagna kraftiga utbyggnaden av konsulentorganisationen bygger i huvudsak på tidigare uttalanden i frågan samt på vissa insamlade synpunkter från konsulenterna själva. Av intresse för föreliggande utredning är emellertid uttalandet (s. 66) att en minskning av den statliga uppsiktsverksamheten på socialvårdens område redan successivt börjat inträda. Utredningen framhåller därjämte som självklart att tillsynen ofta kan begränsas mera i fråga om kommuner med en tillfredsställande dimensionerad socialorganisation.

I betänkandet *Hälso- och socialvårdens centrala administration,* avgivet av socialstyrelseutredningen och MCA-utredningen (SOU 1965: 49), förutsätts att socialvårdskonsulentutredningens förslag om inrättandet av socialkonsulentkontor i varje län kommer till stånd. Antalet socialvårdskonsulentbefattningar är dock ännu 13.

Riksdagens revisorers granskning av 1960 års förvaltning uppehöll sig bl. a. vid socialstyrelsens tillsynsuppgifter, som enligt revisorerna borde kunna inskränkas. Revisorerna utvecklade sin syn på socialstyrelsens tillsynsverksamhet över kommunerna till att gälla även andra statliga myndigheters uppsikt över kommunerna. Man framhöll sålunda:

»Det göres stundom gällande, att de statliga centrala myndigheternas inspektionsverksamhet skulle ha en starkt pådrivande effekt på den kommunala utvecklingen. Under ett tidigare skede hade en sådan uppfattning onekligen fog för sig, främst då i fråga om sådan kommunal verksamhet som hade frivillig karaktär. Förhållandena äro emellertid numera annorlunda, och den kommunala verksamhetens utveckling bestämmes i våra dagar av andra faktorer. Framför allt torde de moderna kommunikationerna ha brutit isoleringen kommunerna emellan. Det är numera icke möjligt för dessa att bortse från den allmänna standardutvecklingen och förhållandena i andra kommuner. Härtill kommer att kommunerna i allt större utsträckning anställa väl kvalificerade tjänstemän, något som på sitt sätt är ägnat att skänka stadga åt den kommunala verksamheten. Vidare må i detta sammanhang erinras om kommunförbundens omfattande rådgivnings- och upplysningsverksamhet. Den kommunreform som nu förberedes torde f. ö. komma att ytterligare bidraga till den kommunala utvecklingen.

Revisorerna ha med det anförda icke velat frånkänna den statliga tillsynsverksamheten allt värde. Hela utvecklingen på det kommunala området är emellertid uppenbarligen sådan, att nämnda verksamhet måste få en fortgående minskad betydelse. Insikten härom har också varit vägledande för statsmakterna vid ställningstagandet i vissa konkreta frågor under senare år. Sålunda må erinras om ett uttalande av föredragande statsrådet vid anmälan av frågan om anslag för innevarande budgetår till bidrag till avlönande av hemvårdarinnor. Socialstyrelsen hade föreslagit, att de i den förutvarande statsbidragskungörelsen ingående villkoren för erhållande av bidrag skulle i samband med den beslutade avlösningen av statsbidraget ersättas med normerande bestämmelser för verksamheten, i vad avsåge krav på kompetens och utbildning samt styrelsens rådgivnings- och tillsynsverksamhet. Föredraganden ansåg emellertid — och sedermera även riksdagen — att några dylika bestämmelser ej vore erforderliga utan att styrelsen genom råd och anvisningar skulle främja utvecklingen på hithörande område. Om någon tillsyn från styrelsens sida var alltså icke tal. I propositionen nr 10 till årets riksdag med förslag till lag om samhällets vård av barn och ungdom m. m. har vidare framhållits, att socialstyrelsens tillsyn över den kommunala barnavården främst

borde vara av rådgivande karaktär. För att kunna fullfölja denna uppgift syntes det nödvändigt, att socialstyrelsen i stort följde utvecklingen på barnavårdens område. Erforderlig information härom syntes styrelsen mestadels kunna förvärva i andra former än genom egna besök.

Revisorerna ha i det föregående främst uppehållit sig vid socialstyrelsens tillsynsverksamhet. Åtskilligt av vad därvid anförts gör sig dock enligt revisorernas mening gällande även beträffande andra statliga myndigheter. Nyss återgivna uttalande i propositionen 1960:10 synes revisorerna kunna tjäna som vägledning icke blott inom barnavården utan även i fråga om övriga hithörande verksamhetsområden. Över huvud taget framstår det ur många synpunkter som önskvärt, att den statliga övervakningen av kommunala och därmed jämförliga institutioner inskränkes. Härför talar — förutom de kostnader som äro förbundna med en dylik kontroll — utvecklingen på det kommunala området, vilken numera får anses ha nått därhän att en statlig tillsyn i de flesta fall utan olägenhet kan undvaras.»

I *riksdagsuttalanden* har vid ett flertal tillfällen behandlats statsuppsikten över kommunerna. En mera generell minskning av den statliga tillsynen ifrågasattes särskilt vid 1953 och 1960 års riksdagar (se motioner 1953: I 65, I 355, I 356, II 123, II 432; 1960: I 257 och II 315 samt statsutskottets utlåtanden 1953:189 och 1960:166).

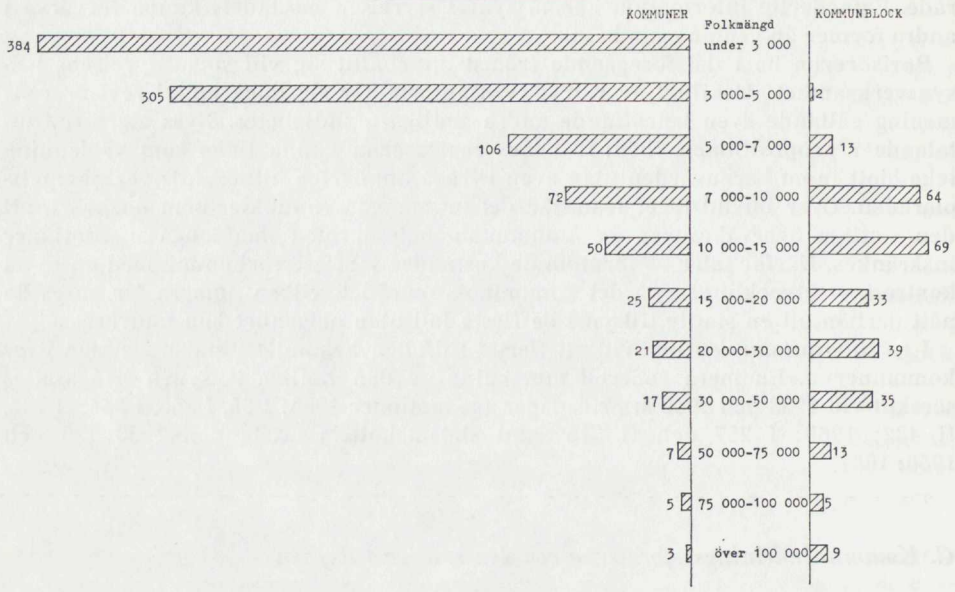
C. Kommunindelningsreformerna och den statliga tillsynen

I ovannämnda utredningar och riksdagsuttalanden framhålles allmänt, att behovet av statlig tillsyn över kommunerna borde kunna minska i takt med en ökande kommunstorlek. Det kan därför finnas anledning att här närmare studera förarbetena dels till 1952 års kommunindelningsreform, dels till den nu pågående reformen, vilka båda lett till och avses leda till väsentliga ökningar av den genomsnittliga kommunstorleken. Som motiv till de båda reformerna framhålles därvid bl. a., att små kommuner till följd av alltför litet befolknings- och skatteunderlag ej själva på ett tillfredsställande sätt kan sörja för alla kommunala förvaltningsuppgifter och ge kommuninvånarna en god service. För att anpassa kommunernas förvaltningsuppgifter till kommunstorleken diskuterade man då två alternativa lösningar, nämligen antingen en ökning av den statliga verksamheten genom ett överflyttande från kommun till stat av huvudmannaskapet för vissa verksamhetsgrenar eller också tillskapande av större och mera bärkraftiga kommuner. Som huvudlinje valde man vid båda tillfällena det sistnämnda alternativet och beslöt sig för kommunindelningsreformer, syftande till ökningar av den genomsnittliga kommunstorleken. I indelningssakkunnigas betänkande (SOU 1961:9) framhölls sålunda bland motiven för en kommunindelningsreform, att de nya kommunerna borde vara av en sådan storlek, att de inom ett flertal olika förvaltningsområden själva skulle kunna vara utrustade med egna experter, varigenom behovet av utomstående medverkan skulle kunna minska. I propositionen rörande kommunindelningsreformen (prop. 1961:180) anförde departementschefen bl. a., att betingelserna för kommunal självstyrelse blev bättre med större och mera bärkraftiga kommuner.

Den nu pågående kommunindelningsreformen syftar till att reducera antalet kommuner i landet till 282. (Antalet kommuner i landet var under år 1966 totalt 995 och uppgår år 1967 till 900). Vilken effekt reformen kommer att få på kommunernas fördelning på olika storleksklasser framgår av fig. 1.

Minimistorleken för de nya kommunerna skall i princip vara 8 000 invånare. Som framgår av diagrammet blir det emellertid ett relativt litet antal kommuner som kommer att ha en folkmängd under 10 000 invånare. Antalet stora kommuner

Fig. 1. Antal kommuner och kommunblock i olika storleksklasser enligt folkmängden 1.1.1966



kommer att öka väsentligt. Ungefär hälften av landets folkmängd kommer att bo i kommuner med mer än 50 000 invånare.

En stor del av de författningar, som reglerar den statliga tillsynen över kommunernas verksamhet, har tillkommit före 1952 års kommunindelningsreform. De har således ej till alla delar tagit hänsyn till att kommunerna sedan dess vuxit betydligt i storlek och fått ökade förutsättningar för att själva vara utrustade med egna experter inom olika kommunala verksamhetsområden. Det kan därför ifrågasättas om inte redan nu en stor del av motiven för den statliga tillsynen över kommunernas förvaltning bortfallit. Ännu mer accentuerat blir självfallet detta förhållande, sedan 1962 års kommunindelningsreform genomförts i sin helhet, varvid praktiskt taget inga småkommuner alls finns kvar i landet. Flertalet kommunalförvaltningar kan då förutsättas besitta en sådan sakkunskap, att den statliga tillsyn över kommunerna, som ej är enbart av rättsvårdande karaktär, kan tänkas bli mer eller mindre överflödig. Härtill kommer att den medverkan av olika statliga länsorgan, som nu kan erfordras för att lösa vissa *inter*kommunala problem, efter kommunindelningsreformens genomförande kan tänkas bli till stora delar onödig, eftersom dessa problem då kan i ett mycket stort antal fall bli föremål för behandling inom en enda kommuns verksamhetsområde.

D. Undersökningens problemställningar

Hypotesen om att behovet av statlig tillsyn över kommunernas förvaltning minskar med ökande kommunstorlek har här prövats med hjälp av empiriskt material i två särskilda undersökningar, varvid följande frågor uppställts:

a) Är den statliga tillsyn, som vissa regionala statsmyndigheter utövar över primärkommunal förvaltning, jämnt fördelad på olika typer av kommuner, eller

är den nu företrädesvis inriktad på små kommuner, som ej själva är utrustade med egna experter?

b) I vilken utsträckning är kommunerna f. n. utrustade med egna experter? Föreligger kvalitativa skillnader i fråga om kompetens m. m. hos dessa experter i kommuner av olika storlek i förhållande till de statliga länsexperterna inom motsvarande verksamhetsområden?

Den sistnämnda undersökningen innehåller en grov prognos för de framtida blockkommunernas utrustning med egna experter samt en bedömning på grundval av det insamlade sakmaterialet av vilka konsekvenser denna expertutrustning kan tänkas få på behovet av statlig tillsyn över kommunernas förvaltning.

E. Den statliga tillsynsverksamheten och kommunernas storlek

Hur den statliga tillsynen över primärkommunal förvaltning fördelar sig på små och stora kommuner kan i princip mätas på två olika sätt. En metod är att i detalj följa några representativa länsorgans verksamhet och därvid kartlägga alla kontakter med kommunala organ. Den andra metoden är att utgå från kommunerna och då söka registrera dessas kontakter med statliga organ.

I föreliggande undersökning har i princip den förstnämnda metoden använts. Utgångspunkten har alltså varit verksamheten hos vissa statliga organ. Eftersom vi eftersträvat att om möjligt få ett siffermässigt mått på den statliga tillsynsverksamheten gentemot kommunerna, har vi förkastat alternativet att genom intervjuer med representanter för statliga länsorgan söka kartlägga kontakterna med kommunerna. Vi har i stället sökt finna ett skriftligt material, som på ett tillfredsställande sätt skulle kunna avspegla den statliga tillsynsverksamheten. Vi stannade därvid för *reseräkningarna* från vissa statliga befattningshavare. Antalet tjänsteresor, föranledda av inspektioner och andra förrättningar i kommunerna, är uppenbarligen *ett* mått på kontakterna mellan tillsynsmyndigheter och kommuner och så till vida i viss mån också ett uttryck för den statliga tillsynen över kommunal verksamhet.

Mot användandet av reseräkningar kan givetvis invändas, att sådana endast ger en begränsad bild av omfattningen hos den statliga tillsynsverksamhet, som utövas gentemot kommunerna. Kontakterna mellan statliga länsorgan och kommuner tar sig ju många andra uttryck, såsom genom skrivelser, sammanträden och överläggningar, telefonsamtal m. m. Dessutom fångar man med reseräkningarna som mått inte in något av tillsynsverksamhetens sakliga innehåll. Den använda metoden belyser primärt endast den kvantitativa sidan av tillsynsverksamheten men säger inte omedelbart någonting om dess kvalitativa och materiella sida. I föreliggande undersökning har emellertid inte eftersträvats att få ett fullständigt mått på den statliga tillsynsverksamheten utan endast en kartläggning av hur denna fördelar sig på små och stora kommuner. Med en så begränsad målsättning torde reseräkningarna kunna betraktas som en godtagbar källa.

Reseräkningarna från följande statliga befattningshavare har bearbetats:

a) Länsarkitekter, biträdande länsarkitekter samt övriga arkitekter på länsarkitektkontor
b) Länsskolinspektörer och skolinspektörer vid länsskolnämnder
c) Länsbrandinspektörer
d) Konsulenter och assistenter vid länsnykterhetsnämnder
e) Socialvårdskonsulenter.

Undersökningsåret har varit budgetåret 1964/65 utom för socialvårdskonsulen-

terna, för vilka undersökningsperioden varit kalenderåret 1965. För de sistnämnda befattningshavarna har grundmaterialet erhållits på socialstyrelsen, för övriga på riksrevisionsverket.

Undersökningen omfattar samtliga resor, som inom det egna länet företagits från stationeringsorten till kommuner utanför denna. Resor, som skett till andra statliga organ, ingår således ej i undersökningen. För två län uppstod beträffande länsnykterhetsvårdskonsulenternas och -assistenternas resor svårigheter att med ledning av reseräkningarna urskilja, om resornas mål varit statliga eller kommunala organ. Dessa båda län ingår därför ej i undersökningen. Bland socialvårdskonsulenternas reseräkningar ingår ej sådana, som avsett resor upptagna i den s. k. resplanen. Dessa resor skall nämligen i princip ske till samtliga kommuner i distriktet och utgör därför ej något mått på huruvida den statliga tillsynsverksamheten är mer eller mindre ensidigt inriktad på en viss typ av kommuner. Bland undantagen från att undersökningen omfattar samtliga reseräkningar under loppet av ett år må slutligen nämnas, att på grund av riksrevisionsverkets revisionsarbete samtidigt med vår genomgång av reseräkningarna kan risk finnas för att några enstaka räkningar ej kommit med i undersökningsmaterialet. Materialet har emellertid så stor omfattning, att ett mindre bortfall ej kan påverka slutresultatet.

Antalet besök,[1] som de olika befattningshavarna avlagt i kommuner under undersökningsåret, framgår av tabell 1. Materialet har där fördelats på olika storleksklasser av kommuner. Antalet besök har även satts i relation till invånarantalet. Antalet ärenden av visst slag i en kommun har nämligen antagits stå i en viss relation till folkmängden i kommunen.

Det ligger nära till hands att hävda, att det hade varit naturligare att ange antalet besök per kommun. Den här tillämpade beräkningsmetoden har emellertid

Tabell 1. Antal besök under ett år av vissa statliga befattningshavare i kommuner, fördelade efter invånareantal i olika storleksklasser

Invånareantal i kommunen	Nykterhetsvårdskonsulenter och -assistenter		Socialvårdskonsulenter		Länsskolinsp. o skolinspektörer		Arkitekter vid länsarkitektkontor		Länsbrandinspektörer	
	Antal besök	Besök per 1 000 inv	Antal besök	Besök per 1 000 inv	Antal besök	Besök per 1 000 inv	Antal besök	Besök per 1 000 inv	Antal besök	Besök per 1 000 inv
0— 1 999	184	1,01	72	0,39	224	1,20	283	1,51	78	0,42
2 000— 3 999	890	0,73	402	0,31	1 260	0,96	1 630	1,24	389	0,29
4 000— 5 999	383	0,48	227	0,26	869	0,97	749	0,84	181	0,20
6 000— 7 999	159	0,34	78	0,15	480	0,95	306	0,60	77	0,15
8 000— 9 999	125	0,36	58	0,15	310	0,80	226	0,59	67	0,17
10 000—14 999	121	0,23	83	0,14	320	0,56	282	0,49	73	0,13
15 000—19 999	57	0,17	48	0,15	182	0,56	104	0,32	34	0,10
20 000—29 999	58	0,14	38	0,08	150	0,35	107	0,25	24	0,06
30 000—39 999	7	0,04	31	0,11	21	0,10	16	0,08	2	0,01
40 000—49 999	3	0,02	13	0,06	16	0,12	34	0,26	4	0,03
50 000—74 999	29	0,25	44	0,12	47	0,19	28	0,11	5	0,02
75 000—99 999	3	0,04	24	0,07	15	0,09	20	0,12	3	0,04
100 000—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Summa	2 019	0,42	1 118	0,19	3 894	0,72	3 785	0,70	937	0,18

[1] Med ett besök menas här en förrättning som en befattningshavare haft i en kommun under en dag. Har tjänstemannen haft flera olika förrättningar under en dag i en och samma kommun, räknas detta ändå endast som ett besök.

varit nödvändig som underlag för en uppskattning av den *framtida* omfattningen av antalet besök i olika typer av kommuner. Kommunindelningsreformen leder ju till en väsentlig ökning av kommunernas genomsnittsstorlek, varför det är meningslöst — om man vill göra en prognos för omfattningen av den statliga tillsynen över primärkommunerna i framtiden — att utgå från det nuvarande antalet besök per *kommun*. Prognosen kan däremot grundas på antalet besök per *invånare*.

Av tabellen framgår klart, att mindre kommuner besöks betydligt oftare än större kommuner, sett i relation till invånarantalet. Denna tendens är mest tydlig för konsulenter och assistenter vid länsnykterhetsnämnderna samt för länsarkitekter och övriga arkitekter vid länsarkitektkontoren.

Länsskolinspektörer och skolinspektörer besöker relativt ofta även större kommuner, vilket torde sammanhänga med den aktuella planeringsverksamheten för gymnasiala skolor, vilka ju mera sällan ligger i kommuner med litet invånarantal. Även för dessa befattningshavare är emellertid tendensen klar, nämligen mindre tillsyn över kommunerna ju större dessa är. Denna tendens blir mer accentuerad om hänsyn även tas till att stora kommuner har ett procentuellt sett större antal elever och klasser än mindre kommuner — bl. a. på grund av en i regel något avvikande befolkningsstruktur och ett betydande inslag av elever från andra kommuner. Om antalet skolinspektörsbesök hade kunnat sättas i relation till elev- och klassantal, skulle det säkerligen ha visat sig att dessa större kommuner är föremål för tillsyn i ännu mindre relativ utsträckning än vad som framgår av tabellen.

Antalet besök per 1 000 invånare är även för socialvårdskonsulenterna betydligt mindre i stora kommuner än i små. Detta faktum stämmer väl överens med vad som framhölls i socialvårdskonsulentutredningen (SOU 1963: 30) sid. 66: »Att tillsynen ofta kan begränsas mera i fråga om kommuner med en tillfredsställande dimensionerad socialorganisation är självfallet.»

Även för länsbrandinspektörerna gäller, att antalet besök per 1 000 invånare är betydligt lägre i stora kommuner än i små. I och för sig är det överraskande att finna, att så mycket som hälften av länsbrandinspektörernas besök i kommunerna avser kommuner med mindre än 4 000 invånare. Ty med hänsyn till att alarmeringscentraler i regel är förlagda till större kommuner och att planeringen av centralernas utbyggnad rimligtvis bör kräva ett icke oväsentligt mått av tillsyn från länsbrandinspektörernas sida, borde man snarast kunnat räkna förhållandevis många besök i dessa något större kommuner.

Eftersom kommunindelningsreformen syftar till att landets samtliga kommuner efter reformens genomförande skall ha minst 8 000 invånare, kan det ha sitt intresse att undersöka hur antalet besök av olika statliga befattningshavare hos kommunerna nu fördelar sig på kommuner över och under denna folkmängdsnivå. Undersökningsresultatet framgår av tabell 2.

Tabellen visar betydande kvantitativa skillnader mellan kommuner av olika storlek i fråga om den statliga tillsynen via olika regionala inspektions- och tillsynsmyndigheter. Kommuner med mindre än 8 000 invånare besöks i relation till folkmängden 2 till 3 gånger mer än kommuner, som har över 8 000 invånare.

Slutsatsen av ovan redovisade undersökning synes kort kunna formuleras sålunda. Den statliga tillsynen är, i vart fall så långt den tar sig uttryck i inspektionsresor och andra besök i kommunerna, för närvarande i huvudsak inriktad på små kommuner. Utredningens resultat tyder därför på att kommunindelningsreformen bör kunna leda till en väsentlig minskning när det gäller den faktiska omfattningen av den statliga tillsynen över kommunerna.

Tabell 2. Antal besök av vissa statliga befattningshavare i kommuner med mindre än resp. mer än 8 000 invånare

Befattningshavare	Kommuner med *mindre* än 8 000 invånare		Kommuner med *mer* än 8 000 invånare	
	Antal besök	Besök pr 1 000 inv	Antal besök	Besök pr 1 000 inv
Konsulenter och assistenter vid länsnykterhetsn	1 616	0,60	403	0,19
Socialvårdskonsulenter	779	0,27	339	0,11
Länsskolinspektörer och skolinspektörer	2 353	0,98	1 541	0,52
Arkitekter vid länsarkitektkontor	2 968	1,02	817	0,33
Länsbrandinspektörer	725	0,25	212	0,09

F. Kommunernas utrustning med egna experter

Som ett motiv till den statliga tillsynen över primärkommunal förvaltning brukar ibland anföras, att många kommuner saknar tillräcklig expertis på olika kommunala förvaltningsområden och att de därför behöver ett visst mått av handledning. Som emellertid framhållits i kap. 3 ledde redan 1952 års kommunindelningsreform till att antalet småkommuner reducerades starkt och att de nya storkommunerna genom större befolknings- och skatteunderlag i stor utsträckning kunde anställa egna experter på olika förvaltningsområden. Det framhölls också att den nu pågående kommunindelningsreformen kommer att leda till att praktiskt taget inga småkommuner alls blir kvar i landet. Flertalet kommunförvaltningar kan efter reformens genomförande förutsättas besitta en sådan sakkunskap, att behovet av statlig tillsyn över kommunerna kommer att bli avsevärt mindre.

Härtill kommer att den medverkan av olika statliga länsorgan, som nu kan erfordras för att lösa vissa *inter*kommunala problem, efter kommunindelningsreformens genomförande kan tänkas bli till stora delar onödig, eftersom dessa problem då kan bli föremål för behandling inom en enda kommuns verksamhetsområde.

Hypotesen om att behovet av statlig tillsyn över kommunernas förvaltning minskar med ökande kommunstorlek har här prövats i en särskild undersökning rörande vilken expertis städer och köpingar av olika storleksklass nu förfogar över. Det har i detta sammanhang också bedömts vara av intresse att kunna såväl kvantitativt som — så långt möjligt — även kvalitativt jämföra de större kommunernas expertis med de statliga länsexperter, som formellt skall öva tillsyn över dessa kommuner. Möjligheterna till kvalitativ jämförelse är av naturliga skäl begränsad, men vissa försök har ändock gjorts att bedöma de båda gruppernas inbördes ställning i kompetenshänseende.

Av källtekniska orsaker har undersökningen i huvudsak inriktats på städer och köpingar. Utredningens resultat torde emellertid även ha relevans för större landskommuner. Av praktiska skäl har den företagna inventeringen inte kunnat avse expertutrustningen inom samtliga typer av kommunala förvaltningar. Undersökningen har i stället inriktats på ett begränsat antal kommunala organ. Dess resultat får utgöra *exempel* på vilken expertutrustning kommuner av olika storleksklass kan förfoga över. Följande kommunala organ har studerats:

Stadsarkitektkontor eller motsvarande
Byggnadskontor eller motsvarande
Socialvårdsbyrå
Skoladministration
Hälsovårdsbyrå
Brandväsen.

Såsom redan nämnts har vi i undersökningen syftat till att om möjligt finna någon kvantifierbar metod för att jämföra den faktiska kompetensen hos vissa kommunala befattningshavare med kompetensen hos motsvarande statliga. Något entydigt, objektivt mått vid sidan om formella kompetenskrav på kvaliteten hos en expert av visst slag finns inte. En mängd faktorer spelar in: utbildningens innehåll och omfattning, yrkespraktikens art och längd, erfarenheter från andra verksamhetsområden, personliga kvalifikationer såsom kontaktförmåga, arbetsvilja, initiativkraft etc. Alla dessa mångskiftande faktorer är svåra att sammanföra i ett användbart kvalitativt mått. Det finns emellertid ett så att säga indirekt kriterium man kan tänka sig att nyttja i brist på andra jämförelsegrunder, nämligen lönenivån för de tjänstemän man kompetensmässigt vill jämföra. Utifrån det generella antagandet, att ju högre relativ lönesättning en tjänst har, desto större är i princip möjligheten att kunna besätta tjänsten med en kvalitetsmässigt god befattningshavare, kan man göra vissa enkla bedömningar med utgångspunkt från lönesättningen för de kommunala befattningar resp. statliga tillsynstjänster man vill studera.

Visserligen är det lätt att i praktiken finna klara undantag från nyssnämnda antagande. Lönesättningen kan nämligen i enskilda fall med avseende på en befattningshavares kvalifikationer och tjänstens art avvika uppåt eller nedåt från genomsnittet. Om undersökningsmaterialet emellertid omfattar hela grupper tjänster, spridda över hela landet, torde det för materialet i dess helhet dock kunna hävdas, att dessa avvikelser någorlunda utjämnar varandra och att i genomsnitt ett visst samband därför finns mellan lönesättning och kompetens. Är skillnaden i lön mellan en viss statlig tjänst och en jämförbar kommunal tjänst med likartade arbetsuppgifter mera påtaglig, synes det med andra ord sannolikt att man — generellt sett — till den lönemässigt högre tjänsten kan rekrytera mera kvalificerade befattningshavare. Lika uppenbart synes vara, att om löneskillnaden inte är särskilt betydande, minskar betydelsen av jämförelserna. I brist på andra jämförelsegrunder har vi dock — ehuru med tvekan — stannat för att göra lönejämförelser mellan de kommunala och statliga tjänster, vi uppställt mot varandra. Det behöver knappast påpekas att vi är väl medvetna om att inga bestämda slutsatser kan dras enbart utifrån en sådan jämförelse och att resonemanget över huvud taget måste föras med försiktighet. Ty alldeles bortsett från de principiella invändningarna är lönegraden som sådan ett icke helt tillfredsställande instrument också av det skälet, att de med en viss tjänst förbundna totala förmånerna är avhängiga även av andra faktorer än enbart lönebeloppet.

Slutligen bör ett väsentligt påpekande göras. De jämförelser, som här företas mellan olika löner, gäller endast befattningshavare inom likartade förvaltningsområden och med ungefär samma utbildning. Jämförelserna avser vidare endast tjänstemän inom å ena sidan kommuner och å andra sidan statsförvaltningen. De gäller således ej tjänstemän, anställda inom samma kommun.

Som källmaterial har för de kommunala tjänsterna använts 1966 års utgifts- och inkomststater, fastställda hösten 1965, samt för de statliga tjänsterna statsliggaren för budgetåret 1965/66. Materialet bygger alltså enbart på offentliga handlingar. Lönejämförelsen kan sägas avse situationen vid årsskiftet 1965/66. Det bör därvid observeras att på den statliga sidan har successiva justeringar av lönerna skett under pågående avtalsperiod, medan de kommunala lönerna legat i stort sett stilla

under avtalsperioden, som sträckte sig över 2,5 år och som löpte ut i juni 1966. Vid jämförelsetidpunkten fanns det alltså vissa eftersläpningar i de kommunala lönerna.

Stadsarkitektkontor

Enligt 4 § byggnadsstadgan skall byggnadsnämnd »hava tillgång till personal i den omfattning som erfordras för att nämnden skall kunna behörigen fullgöra sina uppgifter». Denna grundläggande generella regel kompletteras i paragrafens andra stycke sålunda: »Där planläggnings- och byggnadsverksamheten är av större omfattning eller bebyggelsens art så kräver skall nämnden såvitt möjligt till sitt biträde hava stadsarkitekt.»

Enligt SAR:s matrikel för år 1966 hade landets samtliga 133 städer och 95 köpingar stadsarkitekt. Av landets 767 landskommuner var det endast 226, som saknade dylik befattningshavare. Dessa kommuner var överlag små; de hade mindre än 10 % av landets folkmängd. Man torde därför kunna påstå att kravet på formell kompetens hos den expertis, som landets byggnadsnämnder skall ha till sitt förfogande, är väl tillgodosett.

Många av stadsarkitektbefattningarna är deltidstjänster. Anledningen till att en kommun ej har heltidsanställd stadsarkitekt torde i regel vara att kommunen ej har behov av en sådan. Kommunens planläggnings- och byggnadsverksamhet har i dessa fall säkerligen oftast inte större omfattning än att det är fullt tillräckligt att anlita t. ex. en halvtidsanställd stadsarkitekt. Frågan om deltids- eller heltidsanställd befattningshavare har emellertid ringa relevans för en diskussion om behovet av statlig tillsyn över kommunernas verksamhet. Det torde nämligen knappast kunna hävdas, att behovet av tillsyn från länsarkitektens sida i och för sig skulle vara större i en kommun med deltidsanställd stadsarkitekt än i en kommun med heltidsanställd sådan. Det väsentliga i sammanhanget är i stället att nästan alla landets kommuner till sig knutit en expert, som formellt sett icke är underlägsen den statliga expert, som skall öva tillsyn över kommunens bebyggelseplanering, nämligen länsarkitekten.

Den formella kompetensen hos den expertis, som byggnadsnämnderna skall ha till sitt förfogande, synes alltså i stort sett vara fullt tillfredsställande. Detta konstaterande kan kompletteras med upplysningen att enligt lönestatsmaterialet hade vid jämförelsetidpunkten i 14 städer och köpingar stadsarkitekten (stadsplanearkitekten) en lön som var lika med eller större än länsarkitektens. Dessa kommuner innefattade tillsammans 28 % av rikets folkmängd. För dessa delar av landet torde man utifrån de föreliggande omständigheterna kunna göra den bedömningen, att behovet av allmän tillsyn från länsarkitektens sida torde vara jämförelsevis ringa.

Det har också sitt intresse att konstatera vid vilket folkmängdstal hos kommunerna, som lönenivån för stadsarkitekttjänsterna enligt tillgängligt lönematerial mer allmänt synes börja nå upp till eller överstiga lönen för länsarkitekttjänsterna. Denna nivå låg vid årsskiftet 1965/66 vid ca 35 000 invånare. Vid detta folkmängdstal hade flertalet städer och köpingar en stadsarkitekt med en lön lika med eller högre än länsarkitektens.

Det bör tilläggas att av landets kommunblock, som ju är lika med framtidens kommuner, hade år 1966 48 en folkmängd överstigande 35 000 invånare. Dessa block innefattar tillsammans 55 % av rikets folkmängd.

Mot bakgrund av vad ovan anförts om stadsarkitekttjänsters förekomst i nuläget och i framtiden synes det rimligt att hävda, att utrymmet för en sakgranskning av kommunernas bebyggelseplanering från länsarkitekternas sida torde bli i väsent-

lig mån reducerat efter kommunindelningsreformens genomförande. En granskning av kommunernas bebyggelseplanering på rent rättsliga grunder torde givetvis alltid behövas, medan det däremot kan ifrågasättas i vilken utsträckning länsarkitekterna rimligen kan påverka — och behöver påverka — byggnadsnämnder, vilka har lönemässigt överlägsna stadsarkitekter såsom sina experter, under åberopande av enbart lämplighets-, ändamålsenlighets- och effektivitetsskäl.

Byggnadskontor

Någon enhetlig benämning på chefstjänstemannen för en stads eller köpings tekniska förvaltning finns inte. Den vanligaste benämningen torde vara byggnadschef, som också använts i föreliggande undersökning. Andra benämningar är gatuchef, gatudirektör, kommunalingenjör m. m. I en del kommuner är tjänsten kombinerad med annan befattning, varvid t. ex. titeln stadsingenjör kan användas. I de större städerna finns dessutom särskilda chefer för de tekniska verken, såsom elverkschef, affärsverksdirektör m. m.

I föreliggande undersökning avses med benämningen byggnadschef högste chefstjänstemannen inom de tekniska förvaltningarna. Hans förvaltningsområde har beröringspunkter med en vägdirektörs och länsingenjörs verksamhetsområden på den statliga sidan.

I 19 städer och köpingar hade vid undersökningstillfället byggnadschefen eller motsvarande samma lön som eller högre lön än en vägdirektör. Dessa kommuner hade tillsammans ett invånarantal motsvarande 32 % av rikets folkmängd. Med hjälp av lönestatsmaterialet kan konstateras, att vid ett folkmängdstal på ca 25 000 invånare hade vid början av år 1966 flertalet städer och köpingar en byggnadschef, lönemässigt jämförbar med eller överlägsen vägdirektören.

Av rikets kommunblock hade 81 större folkmängd än 25 000 invånare. Dessa block omfattade tillsammans 68 % av rikets folkmängd. Om vid undersökningstillfället gällande relationer mellan lönesättning för byggnadschefer och vägdirektörer blir ungefärligen bestående, kan alltså beräknas, att mer än två tredjedelar av landets invånare i framtiden kommer att bo i kommuner, där man har en byggnadschef som lönemässigt står på minst samma nivå som vägdirektören. Denna utveckling torde inte kunna undgå att få konsekvenser när det gäller behovet av statlig tillsyn över kommunerna inom det tekniska området.

Byggnadschefernas löner har också jämförts med länsingenjörernas. I 64 städer och köpingar hade byggnadschefen samma lön som eller högre lön än länsingenjören. Dessa kommuner motsvarade 46 % av rikets folkmängd. Redan vid ett folkmängdstal på ca 8 000 invånare hörde flertalet städer och köpingar till denna kategori. Av rikets kommunblock hade år 1966 inte mindre än 256 större folkmängd än 8 000 invånare. Dessa block innefattade tillsammans 98 % av rikets folkmängd.

Därest relationerna mellan lönesättningen för byggnadschefer respektive vägdirektörer och länsingenjörer i stort sett blir oförändrade, torde vid genomförd kommunindelningsreform behovet av allmän tillsyn från statens sida över kommunernas tekniska förvaltning komma att krympa avsevärt. Detta gäller särskilt länsingenjörernas verksamhet. Men även utrymmet för vägdirektörernas sakgranskning av byggnadschefernas verksamhet torde i framtiden bli kraftigt beskuret.

Socialvårdsbyrå

Av reseräkningarna från socialvårdskonsulenterna samt konsulenterna och assistenterna vid länsnykterhetsnämnderna framgår att särskilt de mindre kom-

munerna är föremål för en förhållandevis omfattande tillsyn från dessa statliga befattningshavare. I reseräkningarna skall anges resans ändamål och på grund härav kan utläsas, att en del konsulenter och assistenter tämligen regelmässigt besöker socialnämndernas, barnavårdsnämndernas och nykterhetsnämndernas sammanträden i kommunerna. Detta gäller särskilt konsulenterna och assistenterna vid länsnykterhetsnämnderna. Genom bevistande av sammanträden i kommunerna får dessa statliga tjänstemän möjlighet att redan på det kommunala planet delta i handläggningen av ärenden, som de sedan i egenskap av experter åt statliga länsorgan skall yttra sig över. Härigenom och genom under hand givna råd i enskilda ärenden kan komplikationer uppstå i ärenden, som genom besvär eller underställning kommer under länsstyrelsens prövning och därmed också under nämnda statliga experters förnyade granskning och ställningstagande.

Den tillsyns- och rådgivningsverksamhet, som sker från socialvårdskonsulenternas och nykterhetsvårdskonsulenternas sida gentemot kommunerna, synes ej till alla delar vara avpassad till det förhållandet, att kommunerna numera i betydande utsträckning är försedda med egna tjänstemän inom socialvården. Medan tröskelvärdet hos kommunerna för anställandet av t. ex. stadsarkitekt på heltid eller byggnadschef med civilingenjörsexamen ligger förhållandevis högt, befolkningsmässigt sett, ligger det vid ett folkmängdstal på endast några tusen invånare när det gäller anställande av en socialassistent.

I 51 städer och köpingar hade vid början av år 1966 socialvårdschefen högre lön än vad de statliga socialvårds- och nykterhetsvårdskonsulenterna i genomsnitt hade. Dessa kommuner hade tillsammans 44 % av rikets folkmängd. Redan vid ett folkmängdstal på något mindre än 10 000 invånare hörde flertalet städer och köpingar till nyssnämnda grupp av kommuner. Inte mindre än 203 kommunblock hade vid angiven tidpunkt mer än 10 000 invånare. Dessa block omfattade tillsammans 92 % av rikets folkmängd. Det kan alltså förmodas, att endast en liten del av landets invånare i framtiden kommer att bo i kommuner, där man — om man toge hänsyn enbart till löneplaceringen av tjänsten som socialvårdschef — möjligen kunde hävda att socialvårds- och nykterhetsvårdskonsulenterna generellt sett skulle representera en något högre kompetens än de kommunala socialvårdscheferna. Men i övriga delar av landet (ca 92 % av rikets folkmängd) kan tjänsten som socialvårdschef beräknas komma att lönemässigt ligga över nämnda statliga tjänster. Därmed torde, med hänvisning till det resonemang som här förts, utrymmet för och behovet av en rådgivningsverksamhet från socialvårds- och nykterhetskonsulenternas sida gentemot kommunerna komma att krympa avsevärt.

Vid sidan om socialvårdschefen har i regel de större kommunerna till sitt förfogande en juridisk sakkunskap, som kan tillfrågas i tvistiga socialfrågor inom t. ex. socialnämndernas, barnavårdsnämndernas och nykterhetsnämndernas verksamhetsområden. Enligt en frekvensundersökning, som företagits av stadsförbundet i februari 1966, kan man räkna med att juridisk sakkunskap finns representerad bland barnavårdsnämndernas ledamöter i något över en tredjedel av samtliga nämnder i städer. Nära hälften av nämnderna har emellertid möjlighet att anlita i kommunens tjänst anställd jurist. Ännu större blir givetvis möjligheterna för kommunerna att själva kunna tillgodose behovet av juristmedverkan i de sociala nämndernas beslut, sedan kommunindelningsreformen genomförts. Härtill kommer att förtroendemän och tjänstemän i landets samtliga kommuner närhelst de så önskar — såväl i egentliga socialvårdsärenden som i ärenden som indirekt berör de sociala förvaltningsorganen — kan vända sig till kommunförbunden och förbundens gemensamma socialsektion. Så sker också i betydande omfattning. Expertmedverkan lämnas därvid icke endast i fråga om rättsläge och tolk-

ningsfrågor i enskilda fall utan också beträffande förvaltningsorganisation, institutionsvård och övrig social administration. Till ledning för handläggning av ärenden av interkommunal betydelse har förbunden till kommunerna utfärdat gemensamma rekommendationer. Förutom den rådgivningsverksamhet, som sålunda genom brevsvar, telefonsamtal och personliga kontakter med kommunala förtroendemän och tjänstemän sker från kommunförbundens sida, må även nämnas de kurser och konferenser, som förbunden anordnar till ett stort antal varje år och till vilka representanter för kommunerna inbjudes för att få sociala frågor belysta ur skilda aspekter.

Behovet av sakkunskap i de sociala nämndernas verksamhet söker man även tillgodose genom lagföreskrifter om dels läkares hörande i socialhjälps- och barnavårdsärenden, dels tjänsteläkares eller stadsläkares skyldighet att närvara vid nykterhetsnämndens sammanträden.

Kommunernas kraftigt ökande utrustning med egna experter på sociala frågor, i kombination med en specialisering av kommunförbundens rådgivnings- och upplysningsverksamhet, talar sammanfattningsvis för att en allmän statlig tillsyn över de sociala nämndernas verksamhet redan har minskat i betydelse. Detta kommer självfallet att gälla i ännu större utsträckning sedan kommunindelningsreformen genomförts och de små kommunerna försvunnit och uppgått i större.

Skoladministration

Av de sex kommunala förvaltningsområden, som behandlas i denna översikt, intar skolförvaltningen en särställning så till vida, att den mer än andra specialreglerade kommunala förvaltningar i stor utsträckning är i detalj reglerad genom statliga författningar, när det gäller arten och förekomsten av ledande tjänster samt för befattningshavarna gällande behörighetsregler, arbetsuppgifter och befogenheter, löne- och allmänna anställningsvillkor etc.

Skolchefstjänsterna i kommunerna kan vara av tre slag. Finnes endast en heltidsanställd rektor under skolstyrelsen, skall han samtidigt vara skolchef, *rektor tillika skolchef*. Om två eller flera heltidsanställda rektorer finnes, skall en av dem vara skolchef, *förste rektor*, såvida inte skolväsendet, vars omfattning bedömes enligt ett i skolstadgans 1 kap. 4 § angivet poängsystem, omfattar lägst 150 poäng, i vilket fall såsom skolchef skall finnas en *skoldirektör*. Efter medgivande av skolöverstyrelsen må dock redan vid ett poängtal av 130 finnas skoldirektör samt vid ett poängtal av lägst 500 finnas en eller flera biträdande skoldirektörer såsom skolledare närmast under skoldirektören. Inrättandet av en skoldirektörstjänst är alltså icke primärt avhängigt av kommunens invånarantal utan av skolväsendets omfattning i kommunen. Men givetvis föreligger ett samband mellan dessa variabler.

Skoldirektör och biträdande skoldirektör har ingen egen undervisningsskyldighet. Tjänsterna kan alltså betraktas som rent administrativa tjänster på skolområdet. För behörighet krävs emellertid i båda fallen att vederbörande skall vara eller ha varit innehavare av ordinarie lärartjänst. När synnerliga skäl därtill föreligger må efter Kungl. Maj:ts medgivande dock även annan kunna komma ifråga till tjänsten. Regelmässigt utses emellertid skoldirektörerna i praktiken bland lärare; undantagsbestämmelser spelar praktiskt sett ingen roll. I ett par motioner vid 1962 års riksdag yrkades på ett slopande av nyssnämnda behörighetsvillkor för skoldirektörstjänsterna. Särskilda utskottet ansåg det påkallat att närmare undersöka om och i vad mån behörighetsnormerna kunde jämkas i den riktningen, att den som inte uppfyllde det i skolstadgan angivna kravet om innehav av lärartjänst, utan särskild dispens kunde erhålla tjänst som här avses i

kommuner, i vilka finns mer än en sådan tjänst. Riksdagen beslöt hos Kungl. Maj:t anhålla om att denna fråga efter erforderliga undersökningar skulle upptas till övervägande och att, i den mån så befanns påkallat, förslag i ämnet skulle föreläggas riksdagen. Riksdagsskrivelsen synes dock ej ha lett till någon åtgärd.

Systemet med skoldirektör som skolchef trädde i funktion i samband med skolstyrelsereformens ikraftträdande den 1 juli 1958. Skoldirektörstjänsternas inrättande kan ledas tillbaka till förslag av 1951 års skolstyrelseutredning, som i sitt betänkande om skolans lokala och regionala ledning (SOU 1955: 31) utgick från att dylika tjänster skulle komma att inrättas dels i de 20 kommuner, som inrättat kommunala folkskolinspektörstjänster (av dessa 20 kommuner hade då 18 mer än 25 000 invånare och de två övriga 22 000 och 20 000 invånare), dels i ett antal lika stora eller mindre kommuner, vilkas folkskoleväsen leddes av distriktsöverlärare. Skolstyrelseutredningen beräknade i sitt betänkande 1955 att det i flertalet kommuner med mer än 20 000 invånare skulle så småningom bli nödvändigt att inrätta skoldirektörstjänster. Antalet sådana kommuner var år 1955 drygt 40. I verkligheten blev antalet kommuner som redan den 1 juli 1958 fick skoldirektörer 46. Av dessa hade 43 kommuner mer än 20 000 invånare.

Av de ytterligare 35 kommuner som åren 1958—1966 fått skoldirektörstjänst har flertalet haft mindre än 20 000 invånare, en del inte mer än 12 000 à 13 000.

I fråga om kommuner med skolväsende av tillräcklig omfattning för inrättande av tjänster som bitr. skoldirektör, förmodade utredningen att utöver Stockholm, Göteborg och Malmö endast Norrköping och Hälsingborg under överskådlig tid skulle komma att få sådana tjänster. Även antalet kommuner med biträdande skoldirektör har emellertid vuxit relativt snabbt. År 1958 var antalet sådana kommuner 4, år 1961 hade det stigit till 9, och 1966 var antalet kommuner i denna grupp 16.

Skoldirektörstjänster fanns år 1966 inrättade i 81 kommuner, varav 68 städer, 4 köpingar och 9 landskommuner. Som nyss sades fanns dessutom i 16 kommuner, i samtliga fall städer, en eller flera tjänster som biträdande skoldirektör. Det totala antalet tjänster som skoldirektör eller biträdande skoldirektör uppgick 1966 till 109. Av de 65 städer som 1966 hade mer än 15 000 invånare hade samtliga utom en stad skoldirektör.

Enligt skolstadgans 3 kap. 7 § har skolchefen bl. a. att tillse att verksamheten vid skolorna fortgår enligt gällande föreskrifter och att befattningshavarna fullgör sina åligganden. En likartad formulering återfinns i instruktionen för länsskolnämnderna (21 §), där stadgas att länsskolnämndens inspekterande verksamhet utövas av skolinspektör — en eller flera dylika finnes hos varje länsskolnämnd — och att skolinspektör därvid skall tillse, att skolarbetet bedrivs i enlighet med gällande författningar. Skolchefen har vidare att »främja undervisningens allmänna utveckling i honom underställda skolor, pedagogiska försök och lärarnas fortbildning» (3 kap. 6 §). Länsskolnämnden skall ävenledes bl. a. »främja skolväsendets utveckling samt försöksverksamhet» samt »lärarnas fortbildning». Vid beskrivningen av den inspekterande verksamhet, som skolinspektörerna har att utöva, framhålls att denna i första hand har till ändamål att lämna lokala organ och befattningshavare de råd och upplysningar, som fordras för att stödja och främja en fortskridande utveckling av och planering för utbildningsverksamheten.

Mot bakgrunden härav är det av intresse att fråga sig dels vilken kompetens och behörighet som gäller för dessa inspektörer, som har att utöva inspektion gentemot de kommunala skolcheferna och som skall tillhandagå dem med råd och upplysningar, dels i hur stor utsträckning man i framtiden kan räkna med att i kommunerna kommer att finnas skoldirektörer som skolchefer.

Vad den första frågan angår bör noteras att några formella behörighetsföreskrifter inte finns stadgemässigt angivna för inspektörerna, i motsats till vad som gäller för skoldirektörer. Av naturliga skäl är inspektörerna emellertid regelmässigt lärare. Någon grund att påstå, att inspektörerna generellt sett är utbildnings- och meriteringsmässigt mer kvalificerade än skoldirektörerna finns ej. Inte heller tyder lönesättningen på att någon kvalitetsmässig differens skulle föreligga i den riktningen.

Skoldirektörerna, som har statligt reglerade löner (de tre största städerna dock undantagna), var vid undersökningstillfället placerade i lönegrad Bp 2; de erhöll därutöver en avlöningsförstärkning med 6 000 kronor per år i avlöningsgrupp I och 7 200 kronor per år i avlöningsgrupp II (ett skolväsende omfattande mera än 400 poäng). Biträdande skoldirektör var placerad i lönegrad Bp 1 och erhöll dessutom avlöningsförstärkning med 4 800 kronor per år. De kommunalt lönereglerade tjänsterna som skoldirektör och biträdande skoldirektör i Stockholm, Göteborg och Malmö ligger — med undantag för vissa av tjänsterna som biträdande skoldirektör — högre än motsvarande befattningar i andra städer. I Stockholm var skoldirektören placerad i B 9, två av de biträdande skolinspektörerna (de s. k. 1:e skolinspektörerna) i B 1 + 12 276 kronor och de övriga biträdande skoldirektörerna (skolinspektörerna) i B 1 + 2 712 kronor. Stockholms stad har även en rent kommunal befattning som administrativ direktör i B 5 vid skolförvaltningen.

Länsskolinspektören och övriga skolinspektörer vid länsskolnämnderna var vid jämförelsetidpunkten placerade i lönegrad Bo 1; den förre uppbar dessutom 4 980 kronor i befattningsarvode, de senare hade avlöningsförstärkning med 3 300 kronor.

Varken med hänsyn till behörighetsvillkor, utbildning och allmän kompetens etc. eller med hänsyn till tjänsternas lönesättning synes således några sakliga skillnader föreligga mellan inspektörer och skoldirektörer. Det bör alltså kunna hävdas, att den kommun, vars skolväsende ledes av en skoldirektör, har tillgång till samma slags expertis hos skolstyrelsen som den länsskolnämndens inspektörer företräder. I princip kan samma resonemang delvis föras även ifråga om de två andra typerna av skolchefstjänster. Dock föreligger här den icke oväsentliga praktiska skillnaden, att såväl förste rektor som rektor tillika skolchef ju även har uppgiften att vara ledare av viss skolenhet.

Vad den andra frågan beträffar, d. v. s. den framtida förekomsten av skoldirektörstjänster, kan utan vidare beräknas att dylika tjänster torde bli inrättade i vart fall i kommuner med över 15 000 invånare, antagligen kommer skoldirektörstjänster också i många kommuner med cirka 12 000 invånare. Av landets kommunblock hade år 1966 inalles 134 en folkmängd över 15 000 invånare och 164 en folkmängd över 12 000. Dessa block innefattade 82 % resp. 86 % av rikets folkmängd.

Uppenbart torde behovet av och utrymmet för skolinspektörernas inspekterande verksamhet i kommunerna komma att minska i betydande mån vid en efter nuvarande kommunblocksindelning genomförd kommunindelningsreform. Den av länsskolnämnderna utövade rättsliga prövningen av vissa kommunala skolstyrelsebeslut — länsskolnämnden är ju första besvärsinstans i de skolstyrelseärenden, som enligt skollag och skolstadga kan angripas medelst förvaltningsbesvär — är en viktig uppgift, som alltjämt torde komma att bestå. Detsamma gäller den regionala planering som länsskolnämnderna har ansvaret för. Däremot synes motiveringen för och behovet av länsskolnämndens via inspektörerna utövade mera allmänna tillsyn över skolväsendet bli mera tveksam när kommunerna själva i mycket betydande utsträckning får skolchefer av typen skoldirektörer.

Hälsovårdsbyrå

I hälsovårdsstadgan föreskrives — med vissa undantag — att läkare och veterinär, om sådana icke är ledamöter i hälsovårdsnämnd, skall närvara vid nämndens sammanträden. De skall därvid äga rätt att delta i förhandlingarna samt få sin mening antecknad till protokollet. Föreskriften syftar till att tillgodose behovet av sakkunskap i hälsovårdsnämndernas verksamhet och är av betydelse vid bedömningen av behovet av statlig tillsyn över kommunerna.

För att biträda hälsovårdsnämnden i tillsynen över allmänna hälsovården samt i övrigt tillhandagå nämnden skall därjämte stad med minst 40 000 invånare ha en eller flera stadsläkare. Enligt 1966 års lönestater hade också landets samtliga städer med mer än 40 000 invånare sådan hygieniker anställd. Därjämte hade 12 andra städer med lägre invånarantal stadsläkare anställd såsom hygieniker. Tillsammans hade 32 städer med sammanlagt nära 3 miljoner invånare minst en stadsläkare anställd som expert åt hälsovårdsnämnden. Dessa städers folkmängd utgjorde 38 % av rikets invånarantal. Med hänsyn till att den formella kompetensen hos stadsläkarna i det stora flertalet fall är densamma som länsläkarens, torde behovet av tillsyn från länsläkarens sida över hälsovårdsnämndernas verksamhet i huvudsak gälla kommuner utan stadsläkare, vilka enligt det ovanstående år 1966 hade 62 % av rikets folkmängd. Särskilt obetydligt torde behovet av tillsyn från länsläkaren vara i de städer, som har stadsläkartjänst av sådan art, att innehavaren har högre lön än länsläkaren. Detta gällde enligt 1966 års lönestater 8 städer med sammanlagt 1,8 miljoner invånare, d. v. s. 24 % av rikets invånarantal.

Den faktiska gränsen för om en stad har stadsläkare eller ej går för närvarande vid ett folkmängdstal på ca 30 000 invånare. Av rikets kommunblock hade år 1966 62 större folkmängd än 30 000 invånare. Dessa block innefattade tillsammans 61 % av rikets folkmängd. Om framskrivningen av det framtida antalet stadsläkare är realistiskt, skulle alltså endast 39 % av landets invånare komma att bo i kommuner utan stadsläkare. Av dessa återstående kommuner kommer emellertid ett betydande antal att ha över 15 000 invånare, varför det på grund av ordalydelsen i hälsovårdsstadgans 14 § kan förväntas, att hälsovårdsnämnderna även i många av dessa fall kommer att ha tillgång till särskild läkare som konsult i hygienfrågor. Behovet av tillsyn från länsläkarens sida över hälsovårdsnämnderna kommer alltså att minska kraftigt.

Brandförsvar

Länsbrandinspektörsorganisationen tillkom i samband med 1944 års brandlagstiftning efter förslag av 1941 års brandförsvarsutredning. 1954 års brandlagsrevision ansåg att länsbrandinspektörerna alltjämt behövdes, främst såsom länsstyrelsernas experter. Uppgifter och organisation behölls i stort sett oförändrade i samband med 1962 års brandlagstiftning. Den nu gällande instruktionen för länsbrandinspektörerna är från den 3 december 1965.

Länsbrandinspektörernas främsta och huvudsakliga uppgift borde enligt 1954 års brandlagsrevision vara att fungera som länsstyrelsernas experter. Detta har kommit till uttryck i den gällande instruktionen, där denna uppgift anges först och där det sedan heter, att det särskilt åligger länsbrandinspektör att enligt länsstyrelsernas bestämmande avge yttrande, verkställa besiktningar och delta i handläggningen inom länsstyrelsen av visst ärende eller vissa slag av ärenden. Beträffande inspektörernas förhållande till kommunerna underströk brandlagsrevisionen, att länsbrandinspektör främst borde inta en rådgivande ställning.

Det innebär att han på därom framställd begäran bör lämna råd i frågor av allmän betydelse för brandförsvarets organisation och utformning men däremot inte biträda med detaljutredningar. De kommunala myndigheterna skall i första hand efter förmåga själva verkställa erforderliga utredningar och framlägga förslag. Länsbrandinspektörernas konsultativa verksamhet borde enligt brandlagsrevisionen begränsas huvudsakligen till områden, där länsstyrelsen enligt gällande föreskrifter utövar tillsyn eller biträder kommunerna, t. ex. i fråga om ålderdomshem samt hotell och pensionat.

Känt är emellertid att länsbrandinspektörerna i icke oväsentlig utsträckning själva deltar i detaljutformningen av kommunernas brandförsvar. Deras tillsynsverksamhet synes inte vara begränsad till enbart de fall, då kommunerna framställt begäran om rådgivning eller då de i egenskap av länsstyrelsernas experter skall yttra sig över ett visst ärende eller företa en besiktning. Tillsynen över kommunerna synes i stället i många fall ske direkt på initiativ av länsbrandinspektörerna själva och går alltså utöver vad brandlagsrevisionen avsåg med länsbrandinspektörernas rådgivningsverksamhet gentemot kommunerna.

Av länsbrandinspektörernas reseräkningar framgår att deras tillsynsverksamhet i första hand avser de mindre kommunerna. Hälften av deras kommunbesök gällde kommuner med mindre än 4 000 invånare. Anledningen till att de större kommunerna besöks relativt sällan eller i vissa fall aldrig torde vara, att dessa kommuner själva har brandchefer med samma kompetens som länsbrandinspektörerna, nämligen brandingenjörsutbildning. Antalet brandchefer med denna examen var år 1966 79. Dessa var brandchefer för områden med sammanlagt 4,4 miljoner invånare, lika med 56 % av rikets folkmängd. Endast 44 % av landets invånare bodde alltså år 1966 i kommuner, där brandchefen hade lägre formell kompetens än länsbrandinspektören.

Ännu mindre blir utrymmet för länsbrandinspektörernas allmänna tillsynsverksamhet över kommunerna, sedan kommunindelningsreformen genomförts. För närvarande går gränsen för om en kommun har brandchef med brandingenjörsexamen eller ej vid ett folkmängdstal på cirka 12 000 invånare. Av rikets kommunblock hade vid undersökningstillfället 164 större folkmängd än 12 000 invånare. Dessa block hade tillsammans 6,7 miljoner invånare, vilket var lika med 86 % av rikets folkmängd. Det kan alltså förmodas att grovt räknat endast omkring 14 % av landets invånare kommer att bo i kommuner, där brandchefen har lägre formell kompetens än länsbrandinspektören.

Vid bedömning av i vilken utsträckning länsbrandinspektörerna behöver öva allmän tillsyn över kommunernas brandförsvar må även framhållas den serviceverksamhet på brandförsvarets område, som Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet tillhandahåller åt kommunerna. Dessa har i allt större utsträckning börjat anlita sina förbund, när de behövt råd i brandförsvarsfrågor. Som exempel kan nämnas att förbunden genom sin brandförsvarsexpert under åren 1965 och 1966 utförde organisationsutredningar, som berörde cirka 150 kommuner. Härtill kommer ett stort antal konsultationer. Under 1967 har ytterligare en brandförsvarsexpert anställts av förbunden.

Frågan om i vilken utsträckning länsbrandinspektörerna i praktiken kan öva tillsyn över kommunernas brandförsvar sammanhänger bland annat med att de — med något undantag — tillika är brandchefer i egen kommun, i regel i residensstaden. Stor sannolikhet finns då för att de av brandcheferna i övriga större kommuner betraktas mera som kolleger än som en länsstyrelsens expert. Förhållandet att länsbrandinspektörstjänsterna är förenade med kommunala brandchefsbefattningar har även en annan olägenhet. Jävssituationer kan nämligen uppstå om länsbrandinspektören i egenskap av kommunal brandchef del-

tagit i ett ärende, som sedan kommer till länsstyrelsens prövning. Jäv gäller inte enbart i exempelvis brandsyneärenden, när brandchefens föreläggande överklagats i länsstyrelsen, utan också i brandstyrelseärenden, som föredragits av brandchefen eller med vilket han på annat sätt tagit befattning i kommunen. När t. ex. brandchefen till brandstyrelsen avgivit ett förslag till ny brandordning eller föreslagit ändring i gällande brandordning, fattas det kommunala beslutet av fullmäktige, varefter beslutet skall underställas länsstyrelsen. Det kan också komma under länsstyrelsens prövning genom besvär. I dessa fall är länsbrandinspektören i egenskap av kommunens brandchef jävig att delta i länsstyrelsens handläggning. Även sett från kommunens synpunkt är det en nackdel att dess brandchef kan komma att uppträda mera som en länsstyrelsens expert än som en kommunens tjänsteman.

År 1966 förelåg jävssituationer för 22 av de 24 länsbrandinspektörerna. De var samtidigt brandchefer för släckningsområden med totalt 1,2 miljoner invånare, vilket var lika med 15 % av rikets folkmängd. Genom kommunsammanläggningar och avtal om gemensam brandchef ökar f. n. de delar av länen, i vilka länsbrandinspektörerna också är kommunala brandchefer. På sin spets ställs hela den föreliggande jävsfrågan om, som i Gotlands län, länsbrandinspektören tillika är brandchef för hela länet. Jävsförhållandet blir då nära nog totalt.

Sammanfattningsvis kan sägas, att det faktiska utrymmet för en allmän tillsyn över kommunernas brandförsvar från länsbrandinspektörernas sida redan nu torde vara begränsat och att det efter kommunindelningsreformens genomförande blir ännu mera beskuret. Dessutom bör uppmärksammas att länsbrandinspektörstjänsternas kombination med kommunala brandchefsbefattningar, varigenom bl. a. jävssituationer kan uppstå, innebär betydande praktiska och principiella olägenheter.

G. Sammanfattande synpunkter

Den statliga tillsynen över primärkommunal förvaltning utövas i huvudsak på tre olika vägar, nämligen genom besvärsprövning, fastställelseprövning av vissa kommunala beslut samt genom allmän tillsyn. I utredningen redogöres i korthet för några ofta åberopade allmänna skäl till den statliga tillsynen över kommunerna samt refereras några tidigare uttalanden från betänkanden m. m. om behovet av denna tillsyn.

Sett mot bakgrunden av dels 1952 års kommunindelningsreform, dels den nu pågående indelningsreformen som leder till att än större kommuner skapas, varigenom kommunerna får möjligheter till en både kvalitativt och kvantitativt bättre utrustning med egna experter, ifrågasättes här behovet av statens allmänna tillsyn över kommunerna. Däremot ifrågasättes inte den statliga tillsyn, som berör den kommunala förvaltningens rättsliga aspekter. Undersökningen har i stället inriktats på den allmänna statliga tillsyn över kommunernas verksamhet, som brukar motiveras med kraven på effektivitet, ändamålsenlighet och god hushållning hos kommunerna.

I ett diagram, fig. 1, visas vilken effekt 1962 års kommunindelningsreform kommer att få på kommunernas fördelning på olika storleksklasser. Antalet kommuner med mindre än 10 000 invånare kommer sålunda att sjunka från 867 till 79, räknat med nu aktuella folkmängdstal. Omkring hälften av landets invånare kommer efter reformens genomförande att bo i kommuner med mer än 50 000 invånare.

Hypotesen om att behovet av statlig tillsyn över kommunernas förvaltning

minskar med ökande kommunstorlek har här prövats med hjälp av empiriskt material i två särskilda delundersökningar, varvid följande frågor uppställts:

a) Är den tillsyn, som vissa regionala statsmyndigheter utövar över primärkommunal förvaltning, jämnt fördelad på olika typer av kommuner, eller är den nu företrädesvis inriktad på små kommuner, som ej själva är utrustade med egna experter?

b) I vilken mån är kommunerna nu utrustade med egna experter? Föreligger kvalitativa skillnader i fråga om kompetens m. m. hos dessa experter i kommuner av olika storlek i förhållande till de statliga länsexperterna inom motsvarande verksamhetsområden?

Den förstnämnda delundersökningen har givit belägg för att den statliga tillsynen i huvudsak är inriktad på mindre kommuner. Om man låter antalet besök, som kommuner av olika storleksklass under ett år fått mottaga av olika länsexperter, utgöra ett mått på den statliga tillsynsverksamheten, finner man att kommuner, som har mindre än 8 000 invånare, besöks i relation till folkmängden 2 till 3 gånger mer än kommuner, som har över 8 000 invånare. Eftersom kommunindelningsreformen syftar till att landets samtliga kommuner efter reformens genomförande i princip skall ha minst 8 000 invånare, bör man alltså på grundval av hittillsvarande erfarenheter kunna utgå från att en genomförd kommunindelningsreform kommer att leda till en väsentlig minskning när det gäller omfattningen av den alllmänna statliga tillsynen över kommunerna.

Samma resultat pekar den andra delutredningen på. Inventeringen av den expertis, som kommunerna nu förfogar över, tyder på att anledning till statlig tillsyn av allmän karaktär över kommunal förvaltning relativt sällan torde föreligga beträffande de större kommunerna, som själva är utrustade med en omfattande och kompetensmässigt väl skickad expertis. Sedan kommunindelningsreformen genomförts, torde behovet av statlig rådgivnings- och upplysningsverksamhet gentemot kommunerna samt av en sakgranskning av kommunernas verksamhet från olika statliga organs sida komma att minska ytterligare.

Avslutningsvis bör påpekas, att frågan om behovet av allmän tillsyn från statens sida över kommunerna även bör ses mot bakgrund av vem som bär det verkliga ansvaret för en viss verksamhetsgren. För de verksamheter, som kommunerna primärt svarar för, är det — vare sig uppgifterna är obligatoriska eller fakultativa — i sista hand de kommunala förtroendemännen, som har det politiska och ekonomiska ansvaret. Även om en kommun i sitt beslutsfattande sålunda skulle ha varit föremål för en betydande statlig tillsyns- och rådgivningsverksamhet, är det inte de tillsynsutövande, inspekterande och rådgivande statliga tjänstemännen som blir ansvariga för eventuella missgrepp eller felbedömningar utan i sista hand de kommunala förtroendemännen i de beslutande och förvaltande organen. Redan detta förhållande kunde i och för sig ge anledning att ifrågasätta behovet av eller, kanske snarare, den principiella grunden för den allmänna statsuppsikt över kommunerna, som nu utövas av olika regionala organ och som brukar motiveras med kraven på effektivitet, ändamålsenlighet och god hushållning.

BILAGA 3

Länsstyrelsens organisationsfråga

Av *Bengt Svanström*

Länsdemokratiutredningens förslag, att landstingskommunen skall svara för samhällsplaneringsuppgifterna på regional nivå och inom den egentliga socialvården få en i förhållande till primärkommunerna samordnande och kompletterande funktion, innebär en väsentlig minskning av den statliga länsförvaltningens arbetsuppgifter.

Vissa länsmyndigheter avses komma att försvinna och deras funktioner helt eller i betydande utsträckning överföras till landstingskommunala organ och befattningshavare. Så är fallet med länsbostadsnämnden och länsskolnämnden samt länsarkitektsorganisationen, länsnykterhetsnämnden jämte nykterhetsvårdskonsulent och -assistent ävensom socialvårdskonsulenten. Av länsstyrelsens tjänstemän utgår av samma anledning bl. a. länsplanerarenhetens och naturvårdssektionens tjänstemän samt barnavårdskonsulenten.

Kvar står — förutom länsstyrelsen med undantag av nyss nämnda länsstyrelsetjänstemän — länsarbetsnämnden, lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen, från vilka dock avgörandet i översiktliga samhällsplaneringsfrågor överföres till landstinget och dess organ, samt vägförvaltningen, överlantmätaren, länsläkarorganisationen och länsveterinären.

För länsstyrelsens del blir förändringarna med avseende på arbetsuppgifter och personal av den art och omfattning att de med nödvändighet får konsekvenser för länsstyrelsens organisationsfråga, vare sig man utgår från nuvarande organisation eller man i större eller mindre utsträckning bygger på länsförvaltningsutredningens och landskontorsutredningens förslag.

Länsdemokratiutredningen har inte ansett det ingå i dess uppdrag att framlägga förslag beträffande den statliga länsförvaltningens interna organisation. Utredningen har dock funnit påkallat att det klargöres i stora drag, vilka länsstyrelsens arbetsuppgifter blir och hur länsstyrelsen kan tänkas organiserad och uppgifterna fördelade på olika organisationsenheter inom länsstyrelsen. Att framställningen därvid tar sikte på länsstyrelsens organisation sådan den föreslagits av länsförvaltningsutredningen är motiverat framför allt därav, att denna utrednings och landskontorsutredningens betänkanden föreligger till bedömande samtidigt med länsdemokratiutredningens betänkande. Det torde emellertid av skäl som framgår i det följande också vara anledning att redovisa konsekvenserna av länsdemokratiutredningens förslag vis à vis den nuvarande länsstyrelsens arbetsuppgifter och organisation.

Länsförvaltningsutredningens förslag till ny länsstyrelse, där medborgarrepresentanter ingår och deltar i beslut av skilda slag och i vilken även ett flertal nu fristående expert- och konsulentorgan på länsplanet infogats, har sin grund i tanken att länsstyrelsen skall vara ett aktivt, ledande och samordnande organ på samhällsplaneringens område samt att dess huvuduppgifter i övrigt skall vara

förvaltningsrättskipning och allmän ordning och säkerhet. Även vid utformningen av den nya länsstyrelsens inre organisation har denna tanke varit vägledande för länsförvaltningsutredningen. Den av utredningen eftersträvade koncentrationen av länsstyrelsens uppgifter till sådana, som — bl. a. av samordningsskäl — naturligen hör samman inom en och samma organisation, var vidare ett av motiven för landskontorsutredningens tillsättande och spelar också sin roll som ett av flera skäl till denna utrednings förslag att skatteväsendet skall brytas ut från länsstyrelsen och läggas på regionala skatteverk och skattedomstolar.

Överflyttas de samhällsplaneringsfrågor, som enligt länsförvaltningsutredningens förslag skulle ankomma på den nya länsstyrelsen, till landstingskommunen, rubbas därför allvarligt grunden för länsförvaltningsutredningens förslag till organisation av länsstyrelsen. Det nyss antydda sammanhanget mellan länsförvaltningsutredningen och landskontorsutredningen gör, att även sistnämnda utrednings förslag till organisation av skatteförvaltningen beröres. Det torde därför vara att förutse, att länsstyrelsens organisationsfråga kan komma att behöva upptagas på nytt och bedömas utifrån de ändrade förutsättningar som föreligger, om länsdemokratiutredningens förslag vinner statsmakternas gillande.

Vad som i förevarande sammanhang kan göras är därför närmast att redovisa länsstyrelsens kvarstående arbetsuppgifter och belysa följderna av länsdemokratiutredningens förslag för länsstyrelsens inre organisation under de två tidigare ovan antydda alternativa förutsättningarna, nämligen att länsstyrelsens kvarstående arbetsuppgifter och organisation i princip bibehålles sådana de är nu *eller* att landskontorsutredningens och i tillämpliga delar länsförvaltningsutredningens förslag tänkes komma att genomföras.

Länsstyrelsens arbetsuppgifter

En av utgångspunkterna är här, såsom framgår av länsdemokratiutredningens betänkande, att de arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter inom *samhällsplaneringen,* vilka enligt länsförvaltningsutredningens förslag skulle tillkomma den nya länsstyrelsen, överföres till landstingskommunen. I stort sett kommer sålunda de samhällsplaneringsfrågor, som enligt samma förslag skulle handläggas på den nya länsstyrelsens planeringsavdelning och varav en stor del hör till den nuvarande länsstyrelsens planeringssektion, länsplanerarenhet och naturvårdssektion, att falla bort som uppgifter för länsstyrelsen.

Undantag härvid utgör dock, i enlighet med länsdemokratiutredningens principiella överväganden i kap. 14, prövningen av besvär över kommunala beslut. Denna prövning avses alltjämt skola ankomma på länsstyrelsen. I praktiken torde det på samhällsplaneringens område främst vara fråga om byggnadsmålen.

Även några andra slag av ärenden, som enligt länsförvaltningsutredningens förslag skulle handläggas på planeringsavdelningen (och som nu handläggs på planeringssektionen), synes böra ligga kvar hos länsstyrelsen, oaktat vissa av dem stundom kan ha sammanhang med samhällsplaneringen i något avseende. Utan anspråk på fullständighet i uppräkningen kan nämnas exempelvis följande ärenden:

förordnande av mätningsman och registerförare enligt fastighetsbildningslagen och vissa andra förordnanden av förrättningsman för lantmäteriförrättning,

vissa ärenden enligt lagen om allmänna vägar (31 a—c §§: förbud mot anslutning av enskild väg till allmän väg, m. m.; 32, 33 m. fl. §§: ordning och säkerhet vid allmän väg, förbud och dispens beträffande byggande vid väg, m. m.; 41—46 §§: arbetslag för vintervägh åll ning på landet; 54—56 §§: vägsynenämnd och besvär över beslut av sådan) samt enligt lagen om enskilda vägar (förordnande av för-

rättningsman, fastställande av stadgar för vägsamfällighet eller vägförening, prövning av förrättning för bildande av vägförening och av besvär över sådan förenings beslut, trafiksäkerhetsfrågor),
vissa ärenden angående förordnande eller föreläggande enligt lagarna om fornminnen och byggnadsminnen,
ärenden angående vägtrafiken enligt vägtrafikförordningen,
ärenden angående hamnar (taxor och reglementen) och sjötrafik,
ärenden enligt vattenlagen, lagen om flottning i allmän flottled och expropriationslagen.

Ytterligare andra till den nuvarande länsstyrelsens planeringssektion hörande ärenden, som av länsförvaltningsutredningen hänförts till rättsavdelningen, skall givetvis också ligga kvar hos länsstyrelsen såsom framgår av avsnittet nedan angående länsstyrelsens organisation.

I fråga om *socialvården* (enligt socialhjälps-, barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna) framgår av vad länsdemokratiutredningen anfört härom i betänkandet, att landstingskommunen avses överta de funktioner som enligt länsförvaltningsutredningens tanke skulle fullgöras av statliga regionala myndigheter, d. v. s. länsstyrelsen med däri ingående socialkonsulentgrupp samt länsnykterhetsnämnden, med undantag dock för avgörandet av de rättsligt betonade målen och ärendena.

På förevarande område kommer sålunda att till länsstyrelsen höra följande mål och ärenden, nämligen

mål angående omhändertagande av barn för samhällsvård och mål om fortsatt sådan vård, mål om tvångsintagning å allmän anstalt för alkoholmissbrukare och om återintagning å sådan anstalt, mål och ärenden rörande ersättning för eller bidrag till socialhjälp (resp. vård å allmän anstalt eller inrättning) eller kostnad för samhällsvård samt övriga underställnings- och besvärsmål enligt socialhjälps-, barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna.

Utgår man i övrigt från länsstyrelsens nuvarande arbetsuppgifter kan sålunda sammanfattningsvis sägas, att uppgifterna framdeles kommer att i stort hänföra sig till följande ämnesområden, nämligen *överexekutorsärenden, socialvård* (i huvusak underställnings-, besvärs- och ersättningsmål enligt socialhjälps-, barnavårds- och nykterhetsvårdslagarna samt familjebidragsförordningen, ävensom mål och ärenden angående allmänna barnbidrag och bidragsförskott, kriminalvård och äktenskapsdispenser), *allmän hälso- och sjukvård* (omfattande även ingripanden i vattenvårdens intresse samt husdjurssjukdomar och djurskydd m. m.), *trafikväsende* (i huvudsak bilregistrering, kör- och trafikkort, yrkesmässig trafik, föreskrifter för väg- och sjötrafik, vissa vägärenden enligt ovan), *kommunala mål och ärenden* (besvär över kommunala beslut, däribland byggnadsmål, fastställelse av lokala stadgar m. m.), *polisväsende* (däri inbegripet ärenden angående allmän ordning och säkerhet), *civilförsvars- och annan beredskapsplanering* samt *taxering, uppbörd* och *folkbokföring* ävensom *medelsförvaltning* och andra *personal- och kameralfrågor*. Till dessa större ämnesområden kommer ett flertal olikartade förvaltningsärenden, såsom rörande vapen, lotterier, explosiva varor, jakt och fiske, handel, allmänna val, medborgarskap, utlänningar, rusdrycker och öl, brandväsendet, stiftelser och i vissa län lappväsendet.

Under den alternativa förutsättningen att landskontorsutredningens förslag till skatteväsendets organisation på det regionala planet genomföres, skall givetvis av de ovan angivna ämnesområdena taxering, uppbörd och folkbokföring uteslutas som länsstyrelseuppgifter.

Det bör emellertid framhållas, att också länsstyrelsens och enkannerligen landshövdingens allmänna ställning och samordnande uppgifter inom den statliga länsförvaltningen otvivelaktigt kommer att röna inverkan av länsdemokratiutredningens förslag i olika hänseenden. Den allmänna tillsyn inom olika områden över

kommunernas självförvaltning, som enligt länsstyrelseinstruktionen och särskilda författningar åvilar länstyrelsen och som till stor del utövas med biträde av fristående expertorgan, bör enligt länsdemokratiutredningens mening väsentligen kunna upphöra. Vidare försvinner länsbostadsnämnd, länsskolnämnd och länsnykterhetsnämnd som statliga länsorgan och deras viktigare uppgifter överföres på landstingskommunen. I länsarbetsnämnd, lantbruksnämnd och skogsvårdsstyrelse avses landstinget utse flertalet ledamöter och det framhålles som angeläget att Kungl. Maj:t utser någon av dessa till ordförande. Den översiktliga samhällsplaneringen för länet, som i växande omfattning blivit en länsstyrelsens uppgift, skall bedrivas i landstingskommunal regi. Även andra länsstyrelsen åvilande uppgifter inom olika grenar av samhällsplaneringen skall överflyttas till landstinget. Inom ramen för länsstyrelsens ämbetsbefattning torde en av landshövdingens väsentligaste funktioner, utövad med biträde av olika tjänstemän i länsstyrelsen, nu ligga i hans ledande och sammanhållande verksamhet på samhällsplaneringens område. Även för landshövdingens verksamhet utanför det egentliga länsstyrelsearbetet torde för övrigt kännedomen om och kontakten med samhällsutvecklingens problem, sådana de avspeglas i länsstyrelsens arbete, i betydande utsträckning vara en förutsättning. Slutsatsen av det nu anförda synes bli, att såväl behovet som möjligheterna för landshövdingen och länsstyrelsen i övrigt att följa verksamheterna inom andra statliga länsorgan och att verka för samordning av dessa bortfaller eller i vart fall minskar betydligt. Överhuvudtaget måste länsstyrelsens allmänna ansvar och skyldigheter enligt 4 och 15 §§ länsstyrelseinstruktionen få en väsentligt begränsad giltighet.

Det sagda är inte att fatta som någon värdering av vilken arbetsfördelning och organisation inom den regionala förvaltningen som ur ideologiska eller praktiska synpunkter är bäst; det är endast ett påpekande av de förändrade villkor för länsstyrelsens verksamhet och ställning inom länsförvaltningen som torde följa av länsdemokratiutredningens förslag.

Länsstyrelsens organisation

Utgår man från länsstyrelsens nuvarande organisation, torde till att börja med den bedömningen kunna göras, att länsdemokratiutredningens förslag inte nödvändigtvis behöver föranleda någon ändring i länsstyrelsens uppdelning i ett landskansli och ett landskontor. Inte heller beröres länspolischefens expedition därav. Givet är emellertid att landskontoret kommer att framträda som den helt dominerande delen av länsstyrelsen ifråga om arbetsvolym och personalantal.

Från landskansliets verksamhetsområde överflyttas, som redan sagts, till landstingskommunen i första hand samhällsplaneringsfrågorna, d. v. s. främst ärenden angående näringslivets lokalisering, plan- och byggnadsväsendet och vägväsendet (med vissa i inledningen angivna undantag), naturvården i vidsträckt mening, elkraftförsörjningen, indelningsfrågor. Det betyder att länsplanerarenheten, naturvårdssektionen och en stor del av planeringssektionen försvinner. Återstående större ärendegrupper inom planeringssektionen är bilregistrering, kör- och trafikkort, yrkesmässig trafik och vissa andra väg- och sjötrafikärenden. Endast i de allra största länen kan de här nämnda ärendegrupperna beräknas ge tillräckligt underlag för inrättande av en särskild sektion (trafiksektion). I övriga län torde de få föras över till allmänna sektionen. Dit överflyttas lämpligen också några andra, kvantitativt mindre betydande ärendegrupper på planeringssektionen — såsom fastighetsförvärv, ensittarärenden, vatten-, flottnings- och expropriations-

ärenden, fornminnen och byggnadsminnen, vanhävd m. m. — samt sådana besvärsmål som nu handläggs på sistnämnda sektion, däribland byggnadsmålen.

I flertalet län skulle sålunda landskansliet komma att omfatta en allmän sektion och en civilförsvarssektion. I de största länen kan social- och hälsovårdsärendena antagas alltjämt motivera en från allmänna sektionen i övrigt skild enhet (socialsektion) och i vissa av dem kan, såsom redan berörts, trafikärendena tänkas ge underlag för en trafiksektion.

Som en annan följd av förändringarna i länsstyrelsens uppgifter torde få noteras, att planeringsrådet inte längre kan anses ha någon funktion att fylla och därför bör upplösas.

Vad härefter angår frågan, hur ett genomförande av länsdemokratiutredningens förslag inverkar på den nya länsstyrelseorganisationen enligt länsförvaltningsutredningens principförslag — som bl. a. förutsätter att taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsverksamheterna förlägges till särskilda regionala organ — så är det uppenbart att åtskilliga modifikationer måste göras i detta. Liksom när det gäller den nuvarande länsstyrelsen betingas de främst av att inga samhällsplaneringsfrågor och på socialvårdens område endast de dömande uppgifterna kommer att tillhöra länsstyrelsens ämbetsbefattning. Bland länsstyrelsens personal kommer vidare icke att, på sätt länsförvaltningsutredningen föreslagit, ingå sådana tjänstemän som länsplanerare, länsarkitekt, länsingenjör och andra naturvårdssakkunniga, ej heller några konsulenter på socialvårdens område.

Länsförvaltningsutredningens förslag om en styrelse för verket, vilken skulle bestå av landshövdingen som ordförande och tio andra ledamöter, representerande länets befolkning, var i hög grad motiverat av den nya länsstyrelsens vidsträckta uppgifter och beslutsbefogenheter på samhällsplaneringens område. Då emellertid dessa enligt länsdemokratiutredningens förslag inte skall tillkomma länsstyrelsen utan landstingskommunen, synes det inte föreligga tillräckliga skäl för att tillskapa ett ledningsorgan av angivet slag.

Däremot torde man — vilket även synes vara länsdemokratiutredningens mening — böra bibehålla länsförvaltningsutredningens förslag att medborgerliga representanter, nämndemän, skall ingå i länsstyrelsen vid avgörandet av vissa rätts- och förvaltningsärenden, främst administrativa frihetsberövanden och likartade mål och ärenden. Länsförvaltningsutredningen har föreslagit att nämndemännen skall utses av länsstyrelsen in pleno, d. v. s. verkets styrelse. Då någon styrelse med den av länsförvaltningsutredningen angivna sammansättningen nu inte tänkes komma till stånd, torde det — med hänsyn till att uppdraget som nämndeman avsetts vara ett länsinvånarnas förtroendeuppdrag — ligga närmast till hands att nämndemännen i stället väljes av landstinget eller, vid behov av val mellan landstingsmöten, förvaltningsutskottet.

Länsförvaltningsutredningen har föreslagit att under länsstyrelsens chef och såsom dennes ställföreträdare skall finnas en souschef med uppgift främst att ägna sig åt länsstyrelsens verksamhet på samhällsplaneringens område och att svara för länsstyrelsens inre administration. Med de regionala samhällsplaneringsuppgifternas överförande till landstingskommunen kommer frågan om souschefstjänsten i ett nytt läge. Förutsatt att länsstyrelsens chef alltjämt kan antagas ha statligt representativa uppgifter och i övrigt komma att utanför de egentliga länsstyrelsearbetet anlitas för olika allmänna uppdrag, torde visserligen i de större länen föreligga behov av en särskild souschef. Det synes däremot få närmare undersökas om inte i de mindre och minsta länen enligt nuvarande länsindelning uppgiften som ställföreträdare och ledare av länsstyrelsens inre arbete kan förenas med chefsskapet för någon av länsstyrelsens organisationsenheter.

I fråga om länsstyrelsens indelning i större och mindre organisationsenheter och ärendenas fördelning på dessa följer av länsdemokratiutredningens förslag i första hand, att någon planeringsavdelning inte kommer till stånd. Vissa ärenden, som enligt länsförvaltningsutredningen skulle höra till planeringsavdelningen men som, enligt vad här inledningsvis förordats, bör ligga kvar hos länsstyrelsen, torde få föras till annan organisationsenhet på sätt framgår nedan.

Någon ändring torde däremot i och för sig inte behöva ske i länsförvaltningsutredningens förslag till personal- och kameralbyrå, beredskapsbyrå och länspolisbyrå med de ärenden och den personal i stort som framgår av nämnda utredning betänkande.

Övriga på länsstyrelsen ankommande ärenden synes böra handläggas inom en fjärde organisationsenhet, motsvarande rättsavdelningen i länsförvaltningsutredningens förslag. Denna avdelning är enligt förslaget uppdelad i tre sektioner, varav en social- och hälsovårdssektion i vilken skulle ingå bl. a. länsläkare, länshälsovårdskonsulent och länsveterinär samt de sociala konsulenterna. Då nu de senare inte avses ingå i länsstyrelsen och länsstyrelsens uppgifter på socialvårdens område väsentligen kommer att bestå i dömande verksamhet, torde det knappast finnas underlag för inrättande av en särskild social- och hälsovårdssektion.

I övrigt bör man emellertid kunna utgå från länsförvaltningsutredningens förslag att skapa en rättssektion med uppgift i första hand att vara kansli för förvaltningsrättskipningen, särskilt i nämndmål, och en allmän sektion för övriga till rättsavdelningen hörande ärenden. De ärenden på den av länsförvaltningsutredningen föreslagna social- och hälsovårdssektionen, som inte övergår till att bli landstingskommunala uppgifter, får fördelas på de båda andra sektionerna. Rättssektionen och allmänna sektionen synes böra bilda en byrå.

Till rättssektionen bör höra följande mål och ärenden, nämligen

1. utsökningsärenden
2. socialhjälp, barnavård och nykterhetsvård
3. familjebidrag till värnpliktiga
4. allmänna barnbidrag
5. bidragsförskott
6. hälso- och sjukvård
7. utlänningsärenden (utom verkställighet av beslut om förpassning, förvisning eller utvisning)
8. kommunala mål och ärenden
9. mål om besvär över polismyndighets eller polisnämnds beslut (utom såvitt angår personal- och kameralärenden), sålunda bl. a. i ärenden ang. pass, vapen och explosiva varor
10. brandfarliga varor
11. kör- och trafikkort
12. vanhävd
13. bulvanförhållanden.

Inom allmänna sektionen bör handläggas ärenden som avser

1. lotterier
2. jakt och fiske (utom förordnande av tillsynsman)
3. tillstånd till förvärv av fast egendom
4. handel
5. allmän ordning och säkerhet (utom sådana ärenden som tillhör länspolisbyrån)
6. medborgarskap
7. allmänna val
8. kriminalvård
9. äktenskapsdispenser
10. rusdrycker, öl och alkoholfria drycker
11. husdjurssjukdomar och djurskydd samt växtsjukdomar
12. bilregistrering

13. väg- och trafikväsendet (vissa ärenden enl. lagen om allmänna vägar och lagen om enskilda vägar, hamnar, föreskrifter ang. vägtrafik och sjötrafik och dispenser från sådana föreskrifter, yrkesmässig trafik)
14. byggande i vatten, vattenreglering och flottning
15. brandväsendet
16. allmänningar
17. stiftelser och permutationer
18. allmänna arvsfonden
19. kronan tillhörig fast och lös egendom
20. lappväsendet
21. diverse förordnanden (notarius publicus, minoritetsrevisor i aktiebolag m. fl.).

Med hänsyn till förändringarna i länsstyrelsens arbetsuppgifter och då varken någon socialkonsulentgrupp eller länsingenjören kommer att finnas i länsstyrelsen har onekligen skälen för länsförvaltningsutredningens förslag att länsläkare, länshälsovårdskonsulent och länsveterinär skall ingå i länsstyrelsen förlorat i styrka. Om emellertid förslaget på denna punkt genomföres, torde de nämnda tjänstemännen böra ingå i den av rättssektionen och allmänna sektionen bildade byrån. De synes där, utan särskild sektionstillhörighet, lämpligen kunna vara direkt underställda byråns chef.

Beträffande frågorna om vilka mål och ärenden som, obligatoriskt eller fakultativt, skall avgöras med nämnd, vilken befattningshavare som skall eller må vara ordförande i nämnden m. m. och om beslutsordning och föredragning torde få gälla vad länsförvaltningsutredningen föreslagit i dessa avseenden. Disciplinärenden, vilka enligt länsförvaltningsutredningens förslag skulle avgöras av länsstyrelsen i dess helhet varvid även landssekreteraren och chefen för rättsavdelningen skulle ingå som ledamöter i länsstyrelsen, synes dock under föreliggande omständigheter i stället böra i princip avgöras med nämnd. I avgörandet bör då också deltaga länsstyrelsens chef.

Slutligen bör här beröras en fråga, som aktualiseras av länsdemokratiutredningens förslag och som är gemensam för länsstyrelsen i båda de ovan behandlade organisationsformerna. I ett flertal underställnings- och besvärsmål (främst byggnadsmål, sociala mål och vissa hälsovårdsmål) kommer länsstyrelsen som hittills att vara i behov av den sakkunskap på skilda områden som nu representeras av länsarkitekt, länsingenjör och annan naturvårdssakkunnig, socialvårdskonsulent, länsnykterhetsnämnd (nykterhetsvårdskonsulent) och barnavårdskonsulent. Fackmän av här ifrågavarande slag kommer att erfordras inom den landstingskommunala organisationen i och med att landstingskommunen får hand om samhällsplaneringen och socialvården på regional nivå. Det torde av flera skäl vara uteslutet att därutöver i eller utanför länsstyrelsen bibehålla eller inrätta dylika fackmannatjänster enbart för att tillgodose länsstyrelsens behov av expertis. Under sådana förhållanden torde detta behov få fyllas genom att länsstyrelsen i de ifrågakommande målen och ärendena inhämtar yttrande från landstingets sakkunnige på området, direkt eller genom att höra vederbörande landstingskommunala organ, i vars yttrande experten då skall deltaga, eventuellt med eget yttrande om han har annan mening än organet ifråga. Med hänsyn till att experterna icke är statliga utan landstingskommunala tjänstemän torde det däremot icke böra åläggas dem skyldighet att vara föredragande eller eljest deltaga i handläggning av ärenden hos länsstyrelsen.

BILAGA 4

Kommunala uppgifter i Danmark och Norge

Av *Hans Ring*

Länsdemokratiutredningen har i sitt tidigare betänkande (SOU 1965: 54) lämnat en omfattande redogörelse för de kommunala förhållandena i en rad länder. Med utgångspunkt i detta material kommer här de kommunala uppgifterna i Danmark och Norge att belysas för en uppföljning av den reformverksamhet som pågått och pågår inom den kommunala sektorn i dessa länder. Danska, norska liksom finska förhållanden på det kommunala området är dessutom av intresse med tanke på det allt större regionala samarbete som förekommer över riksgränserna ifråga om kommunikationer, fritidsfrågor, el- och vattenförsörjning m. m. Då samhällsutvecklingen vad avser urbaniseringsprocesser och ökade behov av planering i stort sett är en internationell företeelse, kan det även vara av intresse att se vilken väg man valt för att lösa dessa problem i Danmark och Norge, som haft en annan förvaltningsorganisation än den svenska, och där kompetensfördelningen mellan stat och kommun delvis skett efter andra riktlinjer än i Sverige.

I anslutning till den debatt som under en längre tid har förts i Sverige, Norge och Danmark om kommunernas roll i samhället har kommunallagarna reformerats. Vid utformandet av ny lagstiftning har man i stort sett följt samma huvudprinciper i de tre länderna. Det tidigare systemet med en lag för städer och en för landsbygd, som baserades på medeltida förvaltningsprinciper, har övergivits och ersatts med gemensam lagstiftning. I Sverige och Norge genomfördes sådan lagstiftning 1953 respektive 1954. Den danska »Loven om kommunernes styrelse» är från 1968, och som namnet antyder har man gått ett steg längre än vad som är fallet i Sverige och Norge och sammanfört bestämmelser för både amtskommuner och primärkommuner i en lag. Köpenhamn kommer emellertid fortfarande att ha en särskild lagstiftning.

Den danska lagen om kommunernas styrelse är andra ledet i en kommunalreform, som i stort sett motsvaras av en likartad utveckling i Sverige och Norge. Det första ledet i den danska reformen utgörs av en lag från 1967 om kommunala indelningar. Denna lag medför att köpstäderna kommer att tillhöra de sekundärkommunala enheterna (amten). Motsvarande överföring genomfördes i Norge 1964, vilket där skapade underlag för en ändrad kompetensfördelning, och vissa uppgifter överfördes i det sammanhanget till sekundärkommunerna.

Enligt den danska indelningslagen skall en ny indelning ske av såväl primär- som sekundärkommuner, och avsikten är att skapa större kommunala enheter. För att genomföra dessa reformer har en kommunalreformkommission tillsatts, som redan till den 1 april 1969 skall vara klar med ett reformförslag, så att en ny indelning kan vara klar till kommunalvalet i mars 1970.

Den danska kommunalreformkommissionen, som är sammansatt av representanter för inrikesministeriet, folketinget och kommunförbunden, har således till uppgift att behandla såväl primär- som sekundärkommunal indelning. Detta i

motsats till förhållandena i Sverige och Norge, där den sekundärkommunala indelningen behandlats av 1963 års länsindelningsutredning och 1961 års fylkesindelningskomite, medan de primärkommunala indelningarna utarbetats i statliga regionala och centrala instanser. Kommunalreformkommissionen har utarbetat alternativa förslag till ny amtsindelning omfattande 16, 13, 12 eller 8 nya amtskommuner. På det primärkommunala planet görs successivt nya indelningsförslag i samråd med berörda kommuner. Härvid har kommissionen bemyndigande att fastställa gränserna, då städer är inblandade, medan sognekommunerna i princip frivilligt skall enas om samgående.

I Norge anser man för närvarande att kommunsammanslagningarna har avslutats. Under dessa har antalet primärkommuner minskat från 744 år 1950 till 454 år 1967. De pågående indelningsreformerna i Sverige och Danmark beräknas medföra att antalet primärkommuner i respektive land minskar till ca 300 från nuvarande ca 1 000.

Det tredje ledet i den danska kommunalreformen kommer att bestå i en behandling av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. I debatten kring den danska kommunalreformen har det förhållandet kritiserats, att indelningsfrågorna löses i första hand och under osäkerhet om i vad mån de nya enheterna blir lämpade för den kommande uppgiftsfördelningen. Samma åsikter har i viss utsträckning framförts även i Norge och Sverige, där uppgiftsfördelningen tagits upp till behandling i större utsträckning först efter beslut om primärkommunala indelningsreformer. I Norge tillsattes 1965 Funksjonsfordelingskomitéen för att utreda uppgiftsfördelningen, medan i Sverige länsdemokratiutredningen behandlat denna problematik.

Såväl nuvarande som tidigare dansk kommunallagstiftning skiljer sig från den svenska och norska genom att närmare regler om kommunens styrelse fastställs i särskilda reglementen »styrelsevedtægter», som finns för varje kommun. I dessa reglementen är angivet vad olika styrelser och nämnder skall handha.

Styrelsevedtægten utarbetas av respektive kommun, men stadfästs av tillsynsmyndigheten, d. v. s. för sognekommunerne amtsråden och för amts- och købstadskommuner inrikesdepartementet. Systemet med styrelsevedtægter är under översyn i inrikesdepartementet för att anpassas till den nya kommunala lagstiftningen.

Även i Finland sker förändringar på det kommunala området. Avsaknaden av sekundärkommunala enheter i landet medför att förhållandena inte är helt jämförbara med svenska, norska och danska. Införandet av »självstyrelse av högre ordning» har emellertid under flera perioder intensivt debatterats såsom under åren 1879—1911, 1917—1923 och nu senast sedan mitten av 1950-talet. En 1957 tillsatt kommitté avlämnade 1963 ett förslag om införande av landskapssjälvstyrelse, vilket emellertid då inte antogs. Sedan dess har en ny utredning tillsatts i frågan, och i ett delbetänkande från utredningen föreslås åter sådan självstyrelse. Hittills har man i Finland löst kommunala frågor på regionsplanet genom ett utvecklat system av interkommunalt samarbete och då främst genom kommunalförbund varav det finns ca 200.[1]

Det är främst inom sjukvårdsområdet som kommunalförbund har upprättats. Kommunerna är obligatoriskt ålagda medlemskap i kommunalförbund som handhar centralsjukhus, tuberkulosdispensär och mentalsjukvård. Dessutom är

[1] I förbunden ingår vanligen 15—20 kommuner. En kommun är i genomsnitt medlem i fem förbund.

regionsplanförbund, som skall bildas enligt byggnadslagen, att jämställa med kommunalförbund.

Det rikt utbyggda systemet med interkommunalt samarbete ansågs i 1963 års betänkande bl. a. medföra olägenheter genom oenhetlighet i förbundens verksamhetsområden och en administrativ splittring. Förespråkare för införandet av landskapssjälvstyrelse i Finland har ansett, att vid en reform ett lämpligare system skulle skapas för handläggning av främst sjukvårds- och planeringsfrågor samt viss yrkesutbildning. Nya sekundärkommunala enheter skulle även möjliggöra att nya lagstadgade uppgifter kunde anförtros landskapen. »Därvid kunde ett överförande av vissa statliga uppgifter på landskapen komma ifråga, men även överlämnande av sådana uppgifter till landskapen, som kommunerna nu handhar, antingen genom frivilligt samarbete eller på annat sätt. Landskapssjälvstyrelsen kunde ävenledes visa sig lämpad att sköta vissa av de helt nya offentliga uppgifter, som samhällsutvecklingen för med sig. Landskapen skulle även inom gränserna för sitt fria verksamhetsfält kunna börja sköta uppgifter, som för närvarande har skötts på annat sätt, eller vilka hittills icke blivit tillräckligt beaktade ... Det är också klart att ett överförande av betydande grupper av uppgifter från kommunerna till landskapen skulle innebära en lättnad för kommunernas förvaltning och ge dem möjlighet att bättre koncentrera sig på att sköta och utveckla de mycket talrika och krävande uppgifter, som återstår för varje kommun.»

Vad gäller kommunala indelningsfrågor så sammanfaller utvecklingen i Finland med norska, danska och svenska förhållanden. På basis av ett betänkande från »småkommunkommittén» 1965 har en lag stiftats 1967, som innebär sammanslagningar av kommuner, så att kommunerna kommer att omfatta ca 8 000 invånare. Länsstyrelserna har ålagts att lämna förslag till kommunsammanslagningar efter dessa principer. Vid årsskiftet 1968—69 beräknas länsstyrelsernas förslag vara remissbehandlade. Efter reformens genomförande kommer antalet kommuner att minska från ca 500 till ca 250.

Liksom fallet är i Sverige, så ligger tyngdpunkten i den kommunala verksamheten i både Danmark och Norge inom den reglerade förvaltningen genom speciallagstiftning av olika slag. Bland kommunernas skilda verksamhetsområden finns det fyra områden, som i varje fall ekonomiskt sett dominerar. Dessa är skolväsendet, vägväsendet, sjukvården och socialvården. Från detta mönster skiljer sig Sverige, där vägväsendet är en i huvudsak statlig uppgift.

Skolväsendet. De danska primärkommunernas utgifter för folk-, real- och gymnasieskolor tillhör de största posterna på den primärkommunala utgiftssidan. Primärkommunerna svarar för skolbyggnader och inventarier, medan lärarlönerna till största delen täcks med hjälp av statsbidrag.

I Norge företogs en omorganisation av fylkeskommunerna den 1 januari 1964, och då ändrades uppgiftsfördelningen inom skolsektorn mellan primärkommuner och fylkeskommuner. Medan primärkommunerna tidigare hade ansvaret för både grundskolor och de flesta gymnasieskolor, så har nu fylkeskommunerna övertagit gymnasieskolorna.

Staten tillskjuter i Norge i genomsnitt 50 % av primärkommunernas utgifter i samband med löner, skolskjutsar och inackorderingar. Fylkeskommunerna ger minst 50 % bidrag till primärkommunerna i samband med skolbyggen och inköp av läromedel. Till de gymnasiala skolformerna erhåller fylkeskommunerna från staten bidrag med ca 50 % av utgifterna. Skolsektorn upptar ca 1/3 av fylkeskommunernas utgifter.

Vägväsendet. Detta är i princip en kommunal uppgift i Danmark. De större vägarna »hovedlandevejene» och motorvägar bekostas emellertid av statliga me-

del. Ersättning av statsmedel utgår till amtskommunernas väguppgifter och täcker 75 % av deras kostnader. Av landets ca 2 900 km hovedlandeveje har amten tillsyn över ca 2 600 km. Primärkommunerna erhåller ca 50 % i bidrag av staten till sina vägutgifter men kostnaderna för vägar utgör likväl en av de större utgiftsposterna för primärkommunerna, delvis beroende på att amtskommunernas icke-statsbidragsfinansierade utgifter för vägar täcks med medel som överförs från primärkommunerna. Under 1965—66 uppgick primär- och sekundärkommunernas utgifter för vägar till 508 miljoner kr. sedan statsbidragen frånräknats. Detta utgör ca 10 % av samtliga kommunala utgifter.

Danmarks lagstiftning angående vägar är från 1963, och från samma år finns det även en norsk väglag som delar upp de offentliga vägarna i tre kategorier nämligen, riksvägar, fylkesvägar och kommunala vägar. Samtidigt med uppdelningen utfördes en överföring av 6 000 km fylkesvägar till riksvägar. Antalet km väg i respektive kategori är nu 23 213 km riksvägar, 27 744 km fylkesvägar och 14 780 km kommunala vägar. Staten svarar för utgifterna för den gemensamma vägadministrationen i fylkena (vejkontorene) samt för planläggning och anläggning av riksvägar. Fylkeskommunerna skall emellertid ge visst tillskott till byggande av riksvägar i det egna fylket. Dessa tillskott varierar från 7 till 18 % av utgifterna beroende på vilket fylke det gäller.

Fylkesvägarna finansieras av fylkeskommunerna, men staten ger visst tillskott. Fylkeskommunen kan ställa som villkor för ett vägbygge att de primärkommuner som berörs av en utbyggnad av fylkesvägar skall bidra till kostnaderna. Ca 21 % av fylkeskommunernas utgifter gick 1965 till vägarna.

Primärkommunerna finansierar själva de kommunala vägarna.

Storleken av vägutgifterna framgår av följande siffror från 1965:

Statsutgifter: 782 milj. kr.

Fylkeskommunernas utgifter: 148 milj. kr.

Primärkommunernas utgifter: 280 milj. kr.

Bidragssystemet mellan staten och fylkeskommunerna medför att staten samma år gav fylkeskommunerna 128,4 milj. kr. i bidrag och från desamma erhöll 60,5 milj. kr. för vägändamål.

Sjukvården. De danska primärkommunerna handhar endast mindre uppgifter på sjukvårdsområdet, medan amtskommunerna vid sidan av staten svarar för huvuddelen av sjukvården. Även i Norge är sjukvården i huvudsak en sekundärkommunal angelägenhet, och detta i synnerhet efter 1964, då städerna inlemmades i fylkeskommunerna. Huvudparten av mentalsjukvården är likaså enligt lagstiftning från 1961 placerad under fylkeskommunerna.

Distriktsläkarnas löner utbetalas av staten. Lönen till den fylkesläkare som skall finnas inom varje fylke utgår med hälften från vardera stat och fylkeskommun. I de fall då läkardistrikt är lika med området för en stad delas utgifterna för stadsläkare med $^2/_3$ på primärkommunen och $^1/_3$ på staten. Fylkeskommunernas utgifter inom denna sektor uppgår till $^1/_3$ av nettoutgifterna.

Socialvården. Primärkommunerna i Danmark är skyldiga att tillhandahålla platser på ålderdomshem och vårdhem för de personer som är berättigade till folkpension eller invalidpension och vars hälsotillstånd gör det önskvärt att de upptas på sådana hem. Ett alternativ till vård på sjukhem kan vara hjälp i hemmet, och även på detta område finns det uttömmande lagstiftning som klargör kommunernas uppgifter.

Inom barna- och ungdomsvården åligger det kommunerna att hålla barndaghem, fritidshem o. d. Primärkommunernas utgifter för socialvården utgör jämte skolutgifterna den största posten på utgiftssidan.

Enligt norsk lagstiftning skall varje kommun med mer än 6 000 invånare ha ett socialkontor, som administrerar socialvården.

Staten täcker 40 % av utgifterna för lönen till chefen för socialkontoret. I stort sett är emellertid socialvården en primärkommunal angelägenhet och statens utgifter är förhållandevis små på detta område. Kommunerna är således skyldiga att ge bistånd till dem som inte kan sörja för sitt uppehälle. Detta bistånd kan ske i form av intagning på ålderdomshem, vårdhem o. d. samt genom olika bidragsformer. Uppgifter och utgifter i samband med barnavården tillkommer även primärkommunerna liksom mödrahjälp och hemsjukvård. Den ojämförligt största utgiften på det sociala området för de norska primärkommunerna utgörs av avgifter till folkpensioner och sjukförsäkringar, som kommuner och stat finansierar med ca 20 % vardera.

Statsuppsikten. Danmark utgör inte något undantag från utvecklingen mot en allt större kontroll av den kommunala verksamheten genom utökad speciallagstiftning inom en mängd områden. Övervakningsuppgifter dels i samband med statsbidrag till kommunerna o. d. och dels enligt kommunallagarna tillkommer inrikesdepartementet och amtsråden. Då amtsråden med undantag av ordföranden — amtmanden — är folkvalda skiljer sig Danmark i detta hänseende från Norge och Sverige där övervakningen helt handhas av olika statliga organ. Inrikesdepartementet har tillsyn över köpstäder, amtskommuner och Köpenhamn, medan amtsråden övervakar verksamheten i de sognekommuner som tillhör amtet.

Arten av övervakning skiljer sig i Danmark från förhållandena i Sverige, då inrikesdepartementet och amtsråden utövar legalitetstillsyn, d. v. s. generellt prövar lagligheten i de beslut som fattas av respektive kommuner. I händelse av lagöverträdelser har tillsynsmyndigheterna möjlighet att upphäva beslut och väcka åtal mot fullmäktigeförsamlingarna. Den kontrollmöjlighet som finns i Sverige genom besvärsinstitutet saknas i Danmark.

Vad gäller amtsrådens tillsyn över sognekommunerna så är råden inte underordnade inrikesdepartementet, och sognekommunerna kan inte överklaga amtsrådens beslut mer än i vissa speciella fall. Det statliga inslaget i tillsynen över sognekommunerna inskränker sig således i stort sett till amtmandens ordförandeskap i amtsrådet, och där har han ingen vetorätt eller möjlighet i övrigt att förhindra amtsrådets beslut.

Den nya danska lagen om kommunernas styrelse innebär vissa ändringar i fråga om övervakningen. Tillsynen av sognekommunen skall som hittills utföras av ett förtroendevalt råd, men uppgiften tas från amtsrådet och ges till ett särskilt för ändamålet valt tillsynsråd med amtmanden som ordförande. Detta råd skall endast bestå av fem medlemmar och förmodas bli bättre lämpat för sina uppgifter än amtsrådet. Tillsynsrådets beslut skall kunna överklagas hos inrikesdepartementet.

I såväl Danmark som Norge finns det i kommunallagarna fastslaget att en rad kommunala beslut av främst ekonomisk karaktär skall underställas tillsynsmyndigheterna för stadfästelse.

Övervakningen över primärkommunerna i Norge är fördelad mellan statliga organ, främst kommunaldepartementet och fylkesmannen.

I Norge liksom i Danmark finns det en lagalitetskontroll av kommunala beslut även om den i huvudsak är inskränkt till det primärkommunala området, där den handhas av fylkesmannen. Kontrollen avser i huvudsak endast beslutens laglighet och inte deras lämplighet. Fylkesmannens beslut kan emellertid överklagas hos Konungen eller i vissa fall föras inför domstol.

Finansieringen. I Danmark liksom i Sverige och Norge har bidragen till kom-

munerna sedan en längre tid tillbaka utgjort en växande andel av statens utgifter. Under senare år har bidragen i Danmark uppgått till ca 40 % av statens drifts- och anläggningskostnader, vilket har finansierat ca hälften av kommunernas drifts- och anläggningskostnader. De statliga överföringarna går i huvudsak (eller ca 85 %) till sociala utgifter, kommunala sjukhus, folkskolan och vägarna. På den sociala sidan går den största summan, 1 996 miljoner kr. till folkpensioner och 647 miljoner till invalidpensioner. De kommunala sjukhusen får 582 miljoner i bidrag. Löner och pensioner till lärare inom folkskolan betalas till största delen av statsmedel, vilka uppgår till 941 miljoner. De amtskommunala vägarna får 141 miljoner, vilket utgör cirka 75 % av vägkostnaderna, medan primärkommunernas utgifter för vägar täcks med ca 50 % av statliga medel eller 241 miljoner.

1965—66 uppgick kommunernas driftsutgifter i Danmark till 10,6 miljarder kr. Samtidigt erhöll kommunerna bidrag på 5,6 miljarder från staten, varför ca 5 miljarder återstod för kommunerna att finansiera. Genom kommunala skatter och andra driftsintäkter erhöll kommunerna 4,4 miljarder till bestridande av sina utgifter på driftssidan.

De kommunala skatterna uppgick 1964/65 till 3,6 miljarder. Härav utgjorde 2,7 miljarder personskatt och återstoden fastighetsskatt. Av den sistnämnda erlades 144 miljoner till amtskommunerna, vilka dessutom erhöll 188 miljoner från sognekommunerna. De kommunala skatterna 1964/65 uppgick till nära 40 % av samtliga skatter, vilka i sin tur utgjorde ca 20 % av den personliga skattepliktiga inkomsten.

En ämbetsmannakommitté avgav 1968 betänkandet »Statens refusioner af kommunernes udgifter». Kommittén har inte framlagt konkreta förslag till ändringar av bidragssystemet, då detta system är beroende av den kommunala strukturen, som för tillfället är föremål för stora förändringar. Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun är likaså föremål för debatt. I avvaktan på beslut i dessa frågor har kommittén kartlagt det nuvarande systemet och framlagt material, som kan ligga till grund för förslag om ändringar av bidragsformerna.

I Norge har inte överföringar av medel från stat till kommun samma storlek som i Danmark. Statsbidragen till primärkommunerna i Norge utgjorde 1965 1,2 miljarder och till fylkeskommunerna 114 miljoner. De sammanlagda utgifterna för primärkommunerna och fylkeskommunerna var samma år 4,3 miljarder respektive 713 miljoner. Medan således de danska statsbidragen täckte cirka hälften av de kommunala utgifterna, så uppgick de i Norge till knappt 30 %. Den största statsbidragsposten i Norge utgör bidrag till skolorna, varvid primärkommunerna 1965 erhöll 680 miljoner kr. Under rubriken offentliga arbeten d. v. s. främst vägar och gator sker de näst största överföringarna eller 161 miljoner. Sjukvården i primärkommunerna erhöll 100 miljoner, medan 30 miljoner gick till socialvården. I Norge förekommer relativt stora överföringar även från primärkommunerna till fylkeskommunerna och till staten. Till stat och sociala försäkringar betalade således primärkommunerna 1965 508 miljoner och i fylkeskatt 708 miljoner. Å andra sidan skedde överföringar från fylkeskommunerna till primärkommunerna på 114 miljoner, varav ca hälften gick till skolväsendet.

Vad gäller fylkesskatten så har funksjonsfordelingskomitéen föreslagit direkt beskattningsrätt för fylkeskommunerna i stället för det nuvarande systemet med utskrivning av fylkesskatt på primärkommunerna.

Kommunerna i Norge hade 1966 utgifter på 7,5 miljarder. På inkomstsidan uppgick skatteintäkterna till 4,5 miljarder. Samtidigt uppgick statsskatten till ca 10 miljarder. Av en sammanlagd summa av ca 15 miljarder i skatter och avgifter fördelades ca 70 % på statsbudgeten, 25 % på primärkommunerna och 5 %

på fylkeskommunerna. Den kommunala skatten är maximerad till 19 skatteören (= %) och 1966 hade 392 av 460 kommuner beslutat om den högsta skattesatsen. Kommunalskatten krävde 1965 ca 15 % av den personliga inkomsten.

Planeringsfrågor. I Danmark skall städer och övriga orter av tätortstyp med mer än 1 000 invånare enligt särskild lagstiftning upprätta stadsplaner. Lagar av planeringskaraktär finns även för naturvården, de offentliga vägarna, vattendragen, avstyckning av mark, skogar m. m. Inom dessa sektorer förekommer i åtskilliga fall planering över de enskilda kommunernas gränser.

Lagstiftning om samordnande planering för större områden (regionplanering) utan begränsning till enstaka frågor av ovan nämnd typ har behandlats av regering och folketing men har ännu inte tagit konkret utformning. Regeringen presenterade 1963 ett lagförslag om regionplanering, som innebar att boligministeriet för vissa områden skulle kunna tillsätta särskilda regionplanekommittéer bestående av representanter för kommunerna, ministerierna samt centrala och lokala planeringsmyndigheter. Efter önskemål från främst de danska kommunförbunden, som hävdade att en lokal planläggning borde förbehållas lokala, folkvalda organ, som har politiska mandat från befolkningen och möjlighet att realisera planerna, hänsköts frågan för ytterligare utredning till en särskild kommitté, som skulle behandla problematiken kring regionplanering och eventuella ändringar i lagen om stadsplaner och lagen om reglering av stadsmässig bebyggelse. Kommittén avlämnade sitt utlåtande 1965 men hade inte kunnat enas om ett gemensamt förslag. Majoriteten föreslog att särskilda råd — gemensamma för flera kommuner — skulle inrättas, och att dessa dels skulle handha regionplaneringen och dels vara beslutande instanser för i lag reglerade frågor av stadsplanekaraktär o. d.

Storleken av planeringsregionerna liksom rådens kompetens i planeringsfrågor i allmänhet kunde emellertid inte kommittén enas om. De politiska partiernas representanter i utredningen ansåg, att boligministeriet skulle ha bemyndigande att upprätta planeringsråd för två eller flera amt, medan representanterna för de kommunala organisationerna ansåg, att anslutningen till råden borde ske genom frivilliga beslut av de berörda kommunerna. Vad kompetensen beträffar, så önskade de politiska representanterna, att råden skulle vara beslutande instanser inte enbart i bostadsfrågor o. d. utan även ifråga om regionplanefrågor i allmänhet. Denna uppfattning delades inte av de kommunala representanterna, vilka även ansåg att ändringar inom planeringssektorn endast kunde genomföras i samband med den kommande kommunindelningsreformen.

I avvaktan på enhetliga direktiv för regionplaneringen förekommer emellertid sådan planering i åtskilliga fall genom särskilda råd, som sammansatts av representanter från sogneråd, byråd och amtsråd samt i vissa fall av ledamöter från näringslivet. Den planering som utförs av dessa regionplaneråd är givetvis enbart av vägledande karaktär, och de enskilda kommunerna avgör i vad mån de vill följa planerna. Utgifterna för denna planeringsverksamhet täcks med 1/3 av staten, medan primär- och sekundärkommunerna vanligen delar återstående kostnader.

På central nivå tillsattes 1961 ett landsplaneudvalg med samordnande planeringsfunktioner. Udvalget består av ämbetsmän från en rad ministerier och motivet för dess tillsättande var »at tilvejebringe fastere retningslinier for placeringen af sådanne offentlige investeringer, som er af væsentlig betydning for virksomhedernes lokalisering og den fremtidige bydannelse».

I Norge skall enligt ny byggnadslagstiftning varje kommun utarbeta en generalplan som innehåller en översiktsplan för markanvändning och gemensamma anläggningar inom kommunen. Vid behov kan två eller flera kommuner gå samman i en region och utarbeta en gemensam generalplan. Regioner bildas av kom-

muner som har en betydlig intressegemenskap, och som bildar ekonomiska och/eller geografiska enheter. Vid regionindelningarna är huvudregeln den, att regiongränserna skall följa kommun- och fylkesgränser. Även om dessa gränser numer i vissa fall anses mindre lämpliga enligt näringsgeografiska aspekter, så har man i Norge ansett, att det ur praktiska, politiska och administrativa synpunkter är önskvärt med en uppdelning efter de traditionella gränserna.

I vissa fall är emellertid den geografiska ramen för general- och regionplanläggning via kommunerna alltför snäv. Kommunerna behöver vägledning av planer som täcker fylken eller landsdelar. Genom inrättandet 1965 av speciella utbyggingsavdelinger vid fylkeskontoren har möjligheter skapats för planläggning över större ytor än regionerna. För denna verksamhet tillsätter och avlönar staten en utbyggingskonsulent, en fylkesreguleringsarkitekt och en fylkesingenjör, medan fylkeskommunerna täcker utgifterna i övrigt vid utbyggingsavdelingerne. Uppgifterna för dessa avdelningar är utöver allmänt planeringsarbete inom fylkets ram även att organisera kommunernas generalplanearbete.

Fylkesmannen fungerar genom de honom underordnade utbyggingsavdelingerne som en naturlig centralinstans när det gäller planeringsarbetet. Impulser och direktiv för planläggning i det egna fylket erhåller fylkesmannen från Distriktsplanavdelningen vid Kommunaldepartementet, och omvänt passerar en ström av synpunkter och upplysningar från kommunerna via fylkesmannen till departementet.

Det norska intresset för planeringsfrågor har även tagit sig uttryck i en kommitté från 1966, vilken har till uppgift att utarbeta riktlinjer för långtidsplanering och långtidsbudgetering, som skall underlätta prioritering och värdering av olika framtida uppgifter liksom finansieringsfrågor i samband därmed.

Utvecklingstendenser och debatt. Genom inlemmandet i Norge av städerna i fylkena och ändrad uppgiftsfördelning vad gäller främst gymnasier men även sjukhus och vägar har primärkommunerna fått ett mera enhetligt kompetensområde. Tidigare hade i synnerhet städerna hand om en rad skolor och sjukhus, vilka nu har blivit sekundärkommunala uppgifter. Vad gäller uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun uttalade redan år 1956 Skatteutjamningskomitéen, den i Sverige ofta framförda uppfattningen, att det avgörande vid uppgiftsfördelningen skall vara vad som är mest lämpligt för uppgiftens lösande. Frågan vem som skall täcka utgiften får komma i andra hand, även om man här bör följa principen, att det organ som fattar beslut om nödvändiga utgifter även bör svara för utgifternas finansiering.

Vid fördelningen av kommunala uppgifter mellan fylkeskommunerna och primärkommunerna ansåg samma kommitté, att fylkeskommunerna bör handha de uppgifter som primärkommunerna geografiskt eller befolkningsmässigt är för små för att bära. Detsamma bör gälla de uppgifter som i allmänhet betyder en allt för stor ekonomisk belastning för den enskilda primärkommunen. Dessutom bör uppgifter av administrativt samordnande och kontrollerande karaktär läggas på fylkeskommunerna. Ordföranden i Funksjonsfordelingskomitéen har angående fördelningen mellan primär- och sekundärkommuner yttrat, att med tanke på att fylkeskommunen är en sammanslutning av primärkommunerna i fylket så kan överföring av uppgifter till fylkeskommunerna inte innebära en generell avlastning för primärkommunerna. Däremot kan överföringen medföra en avlastning för enskilda kommuner av skatteutjämnande karaktär. Däremot blir det givetvis en avlastning för primärkommunerna totalt sett, om överföringen av förvaltningsuppgifter medför att uppgifterna löses mer rationellt och till lägre kostnader.

Funksjonsfordelingskomitéen yttrade i sitt betänkande 1967 att en *huvudprin-*

cip för uppgiftsfördelningen skall vara, att den instans som fattar besluten också skall ha ett väsentligt ekonomiskt ansvar. En nödvändig konsekvens enligt denna princip är vidare, att den instans som inte har något inflytande på avgörandet av utgifternas storlek som regel inte heller bör tvingas delta i utgifterna.

Enligt denna princip anser kommittén, att de relativt stora tillskotten från kommunalt håll till statens finanser bör begränsas. Under poängterande av att uppgiftsfördelningen mellan kommuner och stat och mellan primär- och sekundärkommuner inte får vara statisk utan anpassas efter samhällsutvecklingen accepterar Funksjonsfordelingskomitéen de förändringar som företagits vad gäller uppgiftsfördelningen. Dessa förändringar har i stort sett gått ut på att överföra allt fler kommunala uppgifter till fylkeskommunerna.

Numer är primärkommunernas viktigaste uppgifter grundskolan, kommunala vägar, sociala uppgifter, bostadsbyggande med därav följande engagemang, markfrågor och fritidsfrågor.

Fylkeskommunerna har ansvaret för de gymnasiala skolformerna, fylkesvägarna (inbegripet tidigare bygdevägar) och huvudparten av sjukvårdssektorn.

Funksjonsfordelingskomitéen föreslår således inte några egentliga ändringar av uppgiftsfördelningen men ansluter sig till uppfattningen, att kommunernas ekonomiska ställning måste förbättras. Man har i Norge liksom i Sverige ansett, att den kommunala självstyrelsen i betydelsen av möjligheter till självständigt handlande hotas eller t. o. m. har upphört, då kommunernas möjligheter till agerande har begränsats allt för starkt av diverse direktiv och obligatoriska uppgifter. För att lätta den ekonomiska bördan för kommunerna föreslår kommittén följande förändringar av utgifterna:

(+ betyder avlastning, — betyder ökad belastning)

	Primaer-kommunene mill. kr.	Fylkes-kommunene mill. kr.	Staten mill. kr.
1. Folketrygden	(ca) + 220		— 220
2. Sykehussektoren		+ 100	— 100
3. Øket statstilskudd til skolebygg	+ 30		— 30
4. Reduksjon av statstilskuddene til laerelønninger m. v.	— 100		+ 100
5. Reduksjon av fylkesskatten	+ 50	— 50	
1 alt	+ 200	+ 50	— 250

Som framgår av tabellen tänker sig kommittén en överföring av utgifter från kommunerna till staten på sammanlagt 250 miljoner kr. (1) Primärkommunernas utgifter för folketrygden som från 1967 omfattar alderstrygden, uføretrygden, enke- og morstrygden och forsørgestrygden för barn, föreslår Funksjonsfordelingskomitéen skall överföras till staten. (2) Staten bör vidare avlasta fylkeskommunerna med 100 miljoner kr. årligen inom sjukhussektorn. (3) Bidrag från fylkeskommunerna till byggandet av skolor skall utgå och ersättas med statsbidrag. (4) Å andra sidan anser kommittén att statsbidragen till lärarlöner kan reduceras med 100 miljoner. (5) Förslaget om direkt beskattningsrätt för fylkeskommunerna avlastar primärkommunerna med 50 miljoner kr.

Finansdepartementets representant i utredningen delade inte de övrigas uppfattning att dn ekonomiska ställningen för kommunerna var sämre än för staten eller den privata sektorn, och han ansåg det inte försvarligt att företa den föreslagna belastningen av statskassan till fördel för kommunerna.

Funksjonsfordelingskomitéen behandlade även frågan om finansieringen av fylkeskommunernas verksamhet. Under nuvarande förhållande täcks fylkeskommunernas nettoutgifter till största delen genom utskrivning av fylkesskatt på primärkommunerna. Denna fylkesskatt utgör i vissa fylken en tredjedel av primärkommunernas nettoutgifter. Av de sammanlagda utgifteran 1966 på 838,2 miljoner kronor blev 827,2 miljoner täckta genom fylkesskatt och 10,5 miljoner genom tillskott av skatteutjämningsmedel.

Genom utökningen av fylkeskommunernas uppgifter under 1960-talet har en kraftig ökning skett av de fylkeskommunala utgifterna. Denna ökning har blivit större än motsvarande avlastning på den primärkommunala sidan. Detta sammanhänger med att de uppgifter som fylkeskommunerna övertog, t. ex. inom sjukvårdssektorn, blev dyrare än vad som varit fallet för primärkommunerna, vilket beror på att man har krävt en standardökning vad gäller sjukhusens utrustning m. m. så snart fylkeskommunerna övertog verksamheten. Förhållandet har varit detsamma även inom skol- och vägsektorn. Verksamheten hade tidigare varit underdimensionerad p. g. a. att uppgifterna varit för stora för primärkommunerna, och när så fylkeskommunerna övertog ansvaret, var det naturligt att utgifterna ökade.

Resultatet har blivit en kraftig ökning av fylkesskatten. Detta har medfört att primärkommunerna har fått en allt mindre del kvar av skatteintäkterna för sin egen verksamhet, vilken ytterligare inskränkts genom de kapitalkrävande uppgifterna i samband med utbyggandet av den nioåriga skolan och i anslutning till engagemang i bostadsbyggandet.

För att undvika att högt prioriterade uppgifter i primärkommunerna i orimlig grad får vika för fylkeskommunala uppgifter föreslår Funksjonsfordelingskomitéen att fylkeskommunerna tilldelas direkt beskattningsrätt i enlighet med principen för primärkommunernas finansiering.

Utgångspunkten skall därvid vara att den samlade beskattningen inte höjs, utan den fylkeskommunala beskattningsrätten borde inpassas i den nuvarande skatteramen, t. ex. så att fylkeskommunen fick rätt att erhålla upp till 4 skatteören och primärkommunerna upp till 15, varvid man vid en maximering uppnådde samma antal skatteören (19) som nu.

Förutom att detta system förhindrar en fylkeskommunal expansion på bekostnad av primärkommunernas uppgifter, anser funksjonsfordelingskomitéen att den även medför en rad andra fördelar, främst vad gäller långtidsplanering och övrigt budgetarbete.

Kommittén anser att en övergång till direkt fylkesskatt aktualiserar frågan om direkta val till fylkestinget och egen administration för fylkeskommunen, men att en utredning av detta inte bör uppskjuta genomförandet av direkt skatt till fylkeskommunerna.

Ett halvår före publiceringen av Funksjonsfordelingskomitéens betänkande hade en arbetsgrupp inom Arbeiderpartiet (i maj 1967) ansett att man bör kunna stärka den lokala och regionala självstyrelsen om man upprättar fylkeskommuner som frigörs från statsadministrationen och får egen beslutanderätt. Man ansåg även att Fylkestinget borde väljas vid direkta val, och att en egen fylkeskommunal administration borde upprättas.

Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun har debatterats även i Danmark. Ett ministerudvalg har tillsatts för att behandla uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Udvalget består av ekonomi-, finans-, inrikes- och arbetsministrarna, och det har som utgångspunkt för sitt arbete tagit det ovan omtalade betänkandet »Statens refusioner af kommunernes udgifter». Vid sidan härav arbetar en socialreformkommission med planer på en ny administrativ struktur

för de sociala uppgifterna, och administrationsrådet har engagerat sig i problematiken.

I samband med kommunallovskommissionens förslag till nya indelningsprinciper och tillkomsten av ny kommunallag har man från främst politiskt håll ansett att arbetet med uppgiftsfördelningen borde påskyndas. Från kommunallovskommissionens sida ansåg man, att tiden fram till kommunalreformens ikraftträdande kan utnyttjas till en revision av uppgiftsfördelningen. Med bakgrund i beslutet att köpstäderna skall inordnas under amtskommunerna har det i debatten framförts åsikten, att dessa kommuner därigenom, liksom i Norge, blir lämpade för ytterligare förvaltningsuppgifter.

Den danska Købstadsforeningen anser således, att uppgiftsfördelningen mellan nya amtskommuner och primärkommuner bör ske med utgångspunkt från att amtskommunen skall bli beslutande myndighet vad gäller uppgifter av gemensamt intresse för flera primärkommuner. Amtskommunen bör för denna verksamhet ha egen direkt beskattningsrätt för att kunna säkerställa de nödvändiga inkomsterna.

Amtsrådet bör organiseras i likhet med övriga kommunala organ och Købstadsforeningen föreslår följande nya uppgifter för amtskommunerna:

Utökande planeringsuppgifter och resurser för lösning av naturvårdsuppgifter inom amtskommunens område.

Sjukvården bör bli en typisk sekundärkommunal uppgift, vilket medför att allmänna planeringsfunktioner inom hela sjukvårdens område samlas hos amtskommunen, och att primärkommunala sjukhus överförs till amtskommunen.

De viktigaste »gjennomgangsveiene» bör övertas av amtskommunen, och den allmänna planeringen av trafikväsendet bör sammanföras från nuvarande instanser till amtskommunen.

Man bör överväga om inte vatten- och avloppsfrågor bör lösas av en interkommunal myndighet för att en rationell och ekonomiskt rimlig lösning skall skapas inom denna sektor.

Amtskommunerna bör i geografiskt, ekonomiskt och administrativt hänseende vara lämpliga att överta väsentliga delar av undervisningen efter grundskolan, och rent allmänt bör de möjliggöra ett genomförande av en betydlig decentralisering av de lokala uppgifter som nu handhas på central nivå.

Kommunallovskommissionen ansåg liksom Købstadsforeningen att amtsrådet borde demokratiseras. I den nya lagen om kommunernas styrelse upphör amtmanden att vara ordförande i amtsrådet. (Motsvarande reform företogs i Norge 1964 genom den nya lagen om fylkeskommunerna). I stället väljer, i likhet med förhållandet på det primärkommunala planet och i enlighet med demokratisk praxis, den folkvalda församlingen själv ordförande och förvaltningschef. Därigenom undviks även de konfliktsituationer som kan uppstå, då statens och amtskommunens intressen kolliderar och ställningen som amtsrådets förvaltningschef och som förste representant för den regionala statsmyndigheten förenas hos samma person. För att bevara den önskvärda samordningen mellan statligt och kommunalt bör emellertid amtmanden ha rätt att deltaga i möten med amtsrådet och med dess styrelser och nämnder samt ha yttranderätt och eventuellt förslagsrätt.

Kontakt mellan statens representant och kommunala organ blir möjlig även genom det nyskapade tillsynsrådet, där amtmanden är ordförande, och dessutom finns den rika floran av speciallagstiftning enligt vilken amtmanden utövar kontroll över primärkommunerna.

Vad som talade för det tidigare danska systemet, och vilket även framkom i reservationer av minoriteten i kommissionen, var att staten hade lätt att utöva kontroll av användningen av de medel som överfördes till amtskommunen. Dess-

utom innebar systemet vissa administrativa fördelar, då det möjliggjorde en uppföljning av hela den sekundärkommunala verksamheten och en samordning med de rent statliga uppgifterna. Systemet medförde även att kontinuiteten i arbetet kunde bevaras trots de långa uppehållen mellan amtsrådets möten.

I den nya kommunallagen gjordes inga ändringar i de principiella kompetensbestämmelserna. § 2 i lagen har följande lydelse:

»Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i den kommunale valglov.

Stk. 2. De nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en af kommunalbestyrelsen vedtaget og af indenrigsministeren stadfæstet styrelsevedtægt, der skal være tilgængelig for kommunens beboere.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen vedtager selv sin forretningsorden».

Genom att ha systemet med styrelsevedtægter vinner man enligt lagstiftarna två fördelar. För det första blir det möjligt att företa ändringar av reglerna för kommunernas styrelse utan att lagstiftningsprocessen behöver tillämpas, vilket medför en smidigare anpassning av den kommunala verksamheten efter samhällsutvecklingen i övrigt. Å andra sidan anser man, att det danska systemet innebär möjligheter för den enskilda kommunen att kunna få till stånd särbestämmelser enligt speciella önskemål.

Vad gäller tillsynen över primärkommunerna, föreslog kommunallovskommissionen vissa ändringar. Principen med folkvalda övervakningsinstanser skulle emellertid behållas men i fortsättning i form av särskilda tilsynsråd. Härigenom erhålls lokalkännedom och garantier för att kommunalpolitisk erfarenhet finns i de avgörande instanserna. Kommissionen motiverade sitt förslag om tilsynsråd med samma argument som man i Sverige anser talar för samregeringsprincipen i kommunerna, nämligen att ensidighet och stelhet i handlandet motverkas genom en representation med medlemmar från olika politiska partier. En olägenhet med amtsråden som tillsynsmyndigheter över primärkommunerna var, att olika praxis utvecklades i respektive amt. Detta väntas bli eliminerat genom att inrikesdepartementet fastställer instruktioner för tilsynsrådene. Genom sådana instruktioner säkerställs även ett genomförande av regeringens samhällsekonomiska intentioner på det lokala planet.

Det danska systemet med ett kommunalt organ som tillsynsmyndighet över ett annat kan åstadkomma problem, när det är olika politiska sammansättningar av organen. Dessutom har man ansett att det begränsade ämbetsmannainslaget kan medföra nackdelar med hänsyn till kontinuiteten i tillsynspraxis. Problemet med de långa tidsmellanrummen mellan amtsrådets möten — lagen föreskriver ett minimum på fyra gånger om året — upphör emellertid i det nya systemet, där tilsynsrådet förutsätts sammanträda relativt ofta.

Om man betraktar utvecklingen i stort på det kommunala området i Sverige, Norge och Danmark under 1960-talet, så finns det många gemensamma drag. Det inte minst frapperande är, att aktiviteten vad gäller debatt, utredningar, lagförslag och nya bestämmelser i kommunala frågor har varit påfallande stor i de tre länderna. Resultatet av denna verksamhet tenderar att göra länderna mer lika vad gäller kommunala förhållanden. Genomförda eller planerade ändringar av den sekundärkommunala organisationen i Danmark och Norge medför ett närmande till svenska förhållanden vad gäller medborgarinflytande och beskattningsrätt. Vad den egentliga uppgiftsfördelningen beträffar, så har man i Norge genomfört vissa reformer som har skapat enhetliga uppgiftsområden för primär- och sekundärkommuner i och med att de sistnämnda har tilldelats uppgifter lämpade för deras större resurser. Även i Sverige och Danmark har vissa ändringar av kompetensfördelningen ägt rum framförallt mellan stat och kommuner,

och där förs en debatt om ytterligare uppgiftsförändringar. Således har det från primärkommunalt håll i Sverige framförts önskemål om ändrat huvudmannaskap av bl. a. skolväsendet. I samband med primärkommunernas yttranden över indelningssakkunnigas förslag till kommunalblocksreformen var det ca 200 kommuner, som i sina remissvar framförde önskemål om en överföring av skolväsendet till landsting eller stat.

Strävandena i de tre länderna mot en effektivare planeringsverksamhet inom den kommunala sektorn och ett ökat interkommunalt samarbete i dessa frågor bidrar även till bilden av en likartad utveckling av kommunernas roll i de svenska, norska och danska samhällena.

KUNGL. BIBL.
- 4 DEC 1968
STOCKHOLM

Pris kr 22:–

KUNGL. BIBL.
– 4 DEC 1968
STOCKHOLM