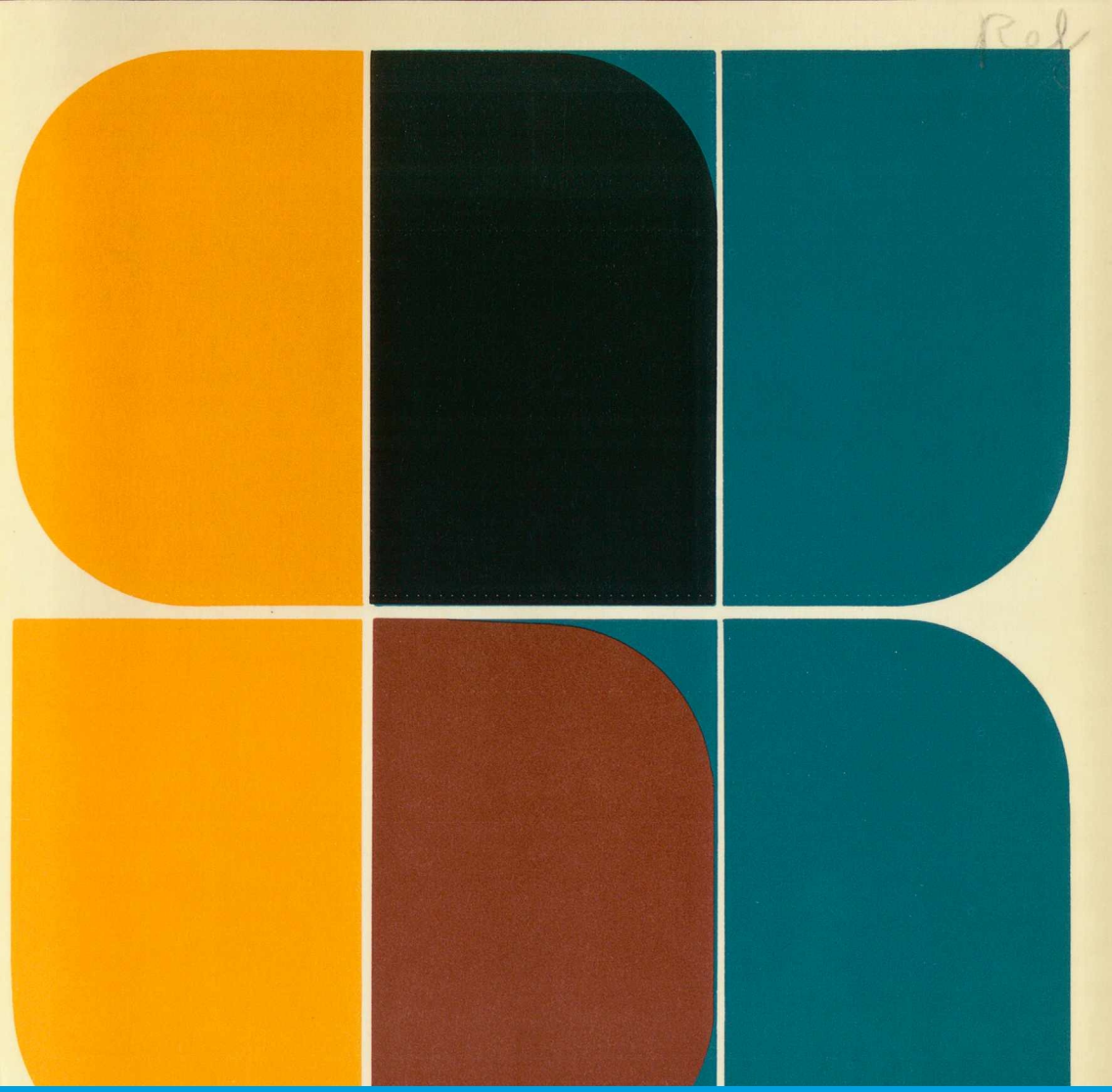


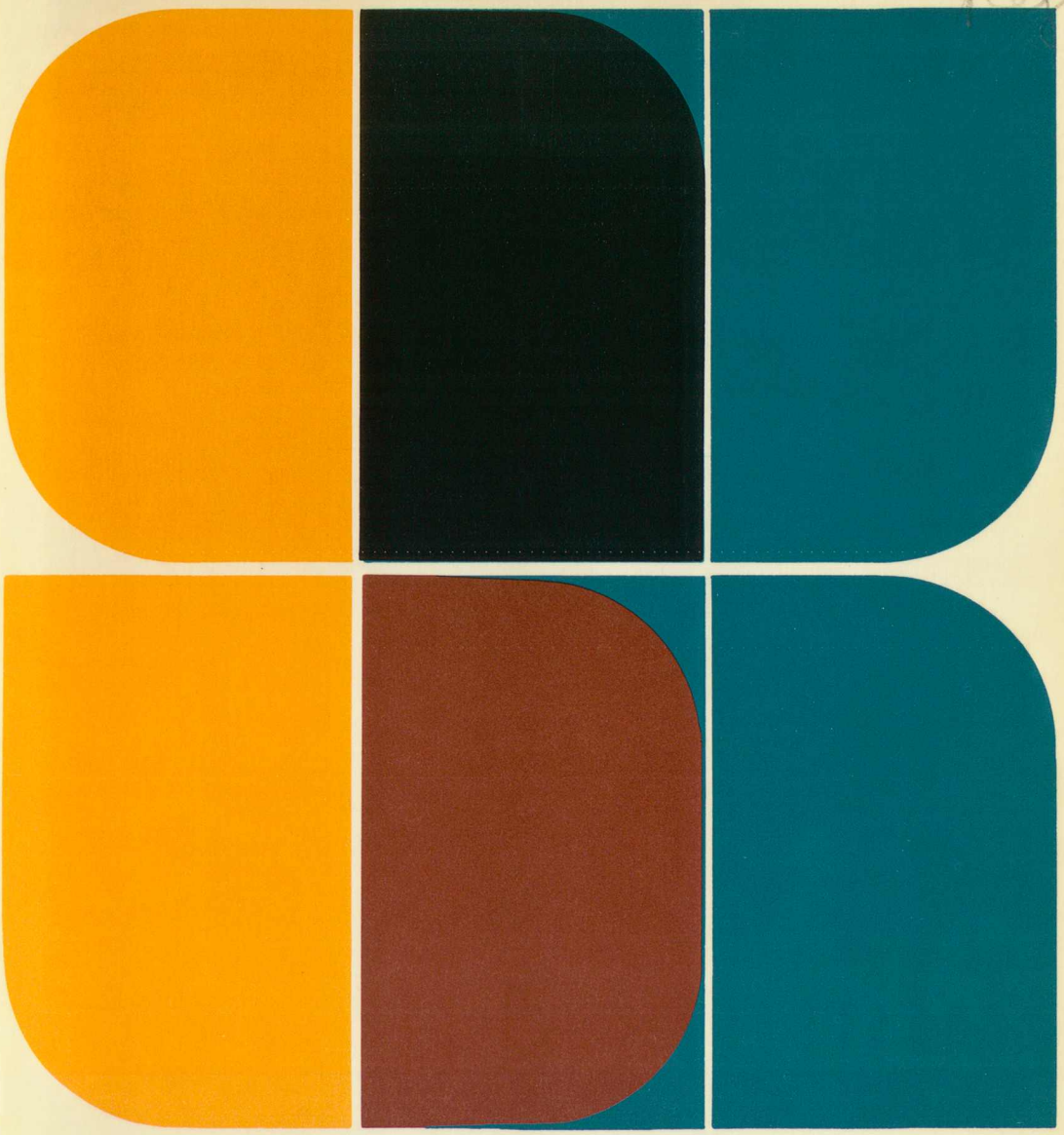
**Ur KB:s samlingar**
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

# Stat och kommun i samverkan

1974:84
SOU

## Betänkande av länsberedningen



# Stat och kommun i samverkan

1974:84

SOU

**Betänkande av länsberedningen**

Statens offentliga utredningar
SOU 1974:84
Kommundepartementet

# Stat och kommun i samverkan

Betänkande av länsberedningen
Stockholm 1974

ISBN 91-38-02072-6
Omslag: Johan Hillbom

# Till Statsrådet och chefen för kommundepartementet

Den 20 mars 1970 bemyndigade Kungl. Maj: t chefen för dåvarande civildepartementet att tillkalla högst nio sakkunniga med uppdrag att bereda frågan om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 29 april 1970 såsom sakkunniga riksdagsmannen Per Bergman, riksdagsmannen Anders Dahlgren, kommunalrådet Sune Gustafsson, överlantmätaren Mac Hamrin, riksdagsmannen Ivar Högström, optikern Stig Stefanson, statssekreteraren Göte Svenson, landstingsrådet Kurt Ward och numera riksdagsmannen Håkan Winberg. Departementschefen förordnade Svenson att vara de sakkunnigas ordförande.

De sakkunniga har antagit namnet länsberedningen.

Sekreterare i beredningen har varit förste länsassessorn Ivar Hinnfors (sedan 1970-09-14), fil. lic. Lennart Myhlback (sedan 1970-09-01), byråchefen Bengt Finnveden (sedan 1971-09-01) samt länsrådet Gunnar Norling (1970-04-29–1971-06-30).

Experter i beredningen har varit länsrådet Nils Arfwidsson (sedan 1973-04-01), byrådirektören Sixten Clarholm (sedan 1971-11-09), departementsrådet Odd Engström (sedan 1972-05-15). professorn Hans Fog (sedan 1970-10-09), länsrådet Arne Fröjd, professorn Åke Nordén (sedan 1972-07-01), länsrådet Karl-Axel Rönquist (sedan 1973-03-20), länsbostadsdirektören Bengt Svensson (sedan 1970-10-09), avdelningsdirektören Lars Tegnhed (sedan 1973-03-20), departementsrådet Bengt Thufvesson (sedan 1970-10-09) och arkitekten Ingrid Årlin-Jussil (sedan 1970-10-09).

Av experterna har endast Fröjd deltagit i betänkandets slutjustering.

Kungl. Maj: t har den 5 maj 1972 till beredningen överlämnat en från riksdagen inkommen skrivelse angående beredningens arbete.

Vidare har chefen för försvarsdepartementet den 9 oktober 1972 överlämnat skrivelser från länsstyrelsen i Kalmar län med ingivna yttranden samt från överbefälhavaren angående vissa indelningar.

Beredningen har i indelningsfrågan haft överläggningar med företrädare för en rad kommuner i olika län. I samband med dessa överläggningar har också berörda länsstyrelser och företrädare för berörda landstingskommuner hörts. Till utredningen har dessutom överlämnats framställningar i indelningsfrågan.

På vår begäran har samtliga landshövdingar inkommit med redogörelse

beträffande erfarenheterna av den partiella länsförvaltningsreformen m. m. I samband härmed har decentraliseringsfrågan diskuterats.

Kontakter har i olika frågor tagits med ett stort antal centrala verk.

Beredningen får härmed överlämna sitt betänkande Stat och kommun i samverkan. De förslag som där framläggs innefattar huvudsakligen principiella ställningstaganden till de frågor som beredningen haft att behandla.

Reservationer har avgivits av Dahlgren, Hamrin och Winberg. Särskilda yttranden har avgivits av Dahlgren, Hamrin, Högström, Stefanson och Winberg.

För innehållet i bilagorna 2, 3, 4, 5, 7 och 9 svarar respektive författare.

Beredningen anser sig härmed ha slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i oktober 1974

*Göte Svenson*

*Per Bergman*
*Mac Hamrin*
*Kurt Ward*

*Anders Dahlgren*
*Ivar Högström*
*Håkan Winberg*

*Sune Gustafsson*
*Stig Stefanson*

*/Ivar Hinnfors*
*Bengt Finnveden*
*Lennart Myhlback*

# Innehåll

*Sammanfattning* 9

Kapitel 1 *Stat och kommun i samverkan* . . . . . 15
1.1 Inledning . . . . . 15
1.2 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun . . . . . 17
1.2.1 Centralisering – decentralisering . . . . . 18
1.2.2 Allmänna principer för uppgiftsfördelningen . . . . . 19

Kapitel 2 *Uppgiftsfördelningen inom olika samhällssektorer* . . 23
2.1 Indelningsreformerna . . . . . 23
2.2 Samhällsplanering och samhällsbyggande . . . . . 24
2.3 Frågan om statligt eller kommunalt huvudmannaskap för vissa samhällssektorer samt om statlig tillsyn och kontroll över kommunal verksamhet . . . . . 25
2.3.1 Länsberedningens överväganden och förslag . . . . . 26
2.3.2 Huvudmannaskap för väghållningen . . . . . 27
2.3.3 Huvudmannaskap för vissa sociala institutioner . . . . 28
2.3.4 Statlig tillsyn och kontroll över kommunal verksamhet . 28

Kapitel 3 *Uppgiftsfördelningen beträffande samordning av samhällsplaneringen* . . . . . 31
3.1 Allmänt . . . . . 31
3.2 Regionalpolitik och samhällsplanering . . . . . 32
3.2.1 Utvecklingslinjer . . . . . 32
3.2.2 Resursfördelningen . . . . . 34
3.3 Sektorsplanering – nivåplanering . . . . . 35
3.3.1 Samhällsplanering på olika nivåer och med olika grad av geografisk påverkan . . . . . 36
3.3.2 Vilka organ på länsnivå sysslar i dag med samhällsplanering? . . . . . 37
3.4 Huvudmannaskap för den regionala samordnande samhällsplaneringen . . . . . 38
3.4.1 Uppgifter för den regionala samordnande samhällsplaneringen . . . . . 38
3.4.2 Konsekvenser av landstingskommunalt respektive statligt huvudmannaskap . . . . . 39

3.4.2.1 Samordning av viss kommunal planering . . . 40
3.4.2.2 Samordning av statlig sektorsplanering . . . . 42
3.4.2.3 Samordning av statlig samt primär- och landstingskommunal planering i enlighet med de regionalpolitiska målen för regionen . . . . . 44
3.4.2.4 Organisatoriska konsekvenser av ett ökat landstingskommunalt ansvar för den regionala samhällsplaneringen . . . . . 46
3.4.2.5 Länsberedningens överväganden och förslag . 48

Kapitel 4 *Primär- och landstingskommuner i samverkan* . . . . 53
4.1 Interkommunal samverkan . . . . . 55
4.2 Ändringar i uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn 57
4.2.1 Landstingskommunalt ansvar för den regionala och lokala persontrafikförsörjningen . . . . . 62
4.2.2 Landstingskommunalt ansvar för viss institutionsbunden kulturell verksamhet . . . . . 67
4.2.3 Räddningstjänst . . . . . 68
4.2.4 Social verksamhet inom sjukvården . . . . . 70

Kapitel 5 *Geografiska arbetsområden* . . . . . 73
5.1 Problemställningar . . . . . 73
5.2 Justering av länsgränser med hänsyn till befolkningens näringsgeografiska inriktning . . . . . 77
5.2.1 Metodik . . . . . 77
5.2.2 Näringsgeografiska samband . . . . . 77
5.2.3 Undersökta områden . . . . . 80
5.2.3.1 Enköping . . . . . 81
5.2.3.2 Älvkarleby och Tierp . . . . . 81
5.2.3.3 Heby . . . . . 83
5.2.3.4 Eskilstuna, Strängnäs, Vingåker . . . . . 83
5.2.3.5 Ydre . . . . . 84
5.2.3.6 Norra Kalmar län . . . . . 86
5.2.3.7 Sölvesborg och Olofström . . . . . 87
5.2.3.8 Skåne . . . . . 88
5.2.3.9 Västsverige . . . . . 90
5.2.3.10 Grästorp . . . . . 96
5.2.3.11 Bengtsfors, Dals-Ed, Åmål och Säffle . . . . 98
5.2.3.12 Habo och Mullsjö . . . . . 98
5.2.3.13 Norra Hälsingland . . . . . 100
5.2.4 Länsberedningens förslag . . . . . 102
5.3 Den översiktliga samhällsplaneringens krav på geografiska arbetsområden . . . . . 105
5.3.1 Regionala indelningar inom näringslivet . . . . . 105
5.3.2 Önskemål beträffande geografiska verksamhetsområden för sektorsplaneringen . . . . . 107
5.3.2.1 Arbetsmarknadsplanering . . . . . 107

5.3.2.2 Vägplanering . . . . . 108
5.3.2.3 Trafikplanering . . . . . 109
5.3.2.4 Sjukvårdsplanering . . . . . 110
5.3.2.5 Planering för högre utbildning och forskning . 111
5.3.2.6 Naturvårdsplanering . . . . . 113
5.3.2.7 Bebyggelseplanering . . . . . 113
5.3.2.8 Planering för totalförsvaret . . . . . 113
5.3.3 Överväganden och förslag . . . . . 114
5.3.3.1 Samverkansområden . . . . . 114
5.3.3.2 Antalet samverkansområden . . . . . 115
5.3.3.3 Avgränsningsproblem . . . . . 119
5.3.3.4 Sammanfattning . . . . . 122
5.4 Kommuner utanför landstingskommun . . . . . 125

Kapitel 6 *Decentralisering* . . . . . 129

Kapitel 7 *Organisation av samhällsverksamheten på regional nivå* . 133
7.1 Organisation av länsstyrelseuppgifterna . . . . . 133
7.1.1 Skatteförvaltningen . . . . . 134
7.1.1.1 Bör skatteförvaltningen vara organisatoriskt inordnad i länsstyrelsen? . . . . . 134
7.1.1.2 Skatteverkens organisation och arbetsuppgifter . 137
7.1.1.3 Skatteverkens förhållande till RSV . . . . . 138
7.1.1.4 Skatteverksregionerna . . . . . 141
7.1.2 Förvaltningsrättskipningen . . . . . 141
7.1.2.1 Nuvarande organisation . . . . . 141
7.1.2.2 Överväganden och förslag . . . . . 142
7.1.3 Förtroendemannamedverkan i länsstyrelsen . . . . . 145
7.1.4 Principförslag m. m. ang. länsstyrelsens inre organisation 148

7.2 Organisation av övrig statlig sektorsplanering . . . . . 148
7.2.1 Länsnämnder/vägförvaltning . . . . . 148
7.2.1.1 Överväganden och förslag beträffande förtroendemannamedverkan i länsnämnderna . . . . . 152

*Reservationer och särskilda yttranden*

Särskilt yttrande av Anders Dahlgren, Mac Hamrin, Stig Stefanson och Håkan Winberg ang. utveckling mot en länsdemokrati . . . . 153

Reservation av Anders Dahlgren, Mac Hamrin och Håkan Winberg ang. sammansättningen av länsstyrelserna och övriga länsorgan . . 157

Särskilt yttrande av Stig Stefanson ang. sammansättningen av länsstyrelserna och suppleanternas medverkan i länsstyrelsernas arbete . . . . . 158

Reservation av Anders Dahlgren ang. länsindelning . . . . . 160

Reservation av Håkan Winberg ang. länsindelning . . . . . 161

Särskilt yttrande av Ivar Högström ang. länsindelning . . . . . 161

Reservation av Håkan Winberg ang. samverkansområden . . . . . 162

Särskilt yttrande av Anders Dahlgren, Mac Hamrin, Stig Stefanson och Håkan Winberg ang. förvaltningsrättskipningens organisation . 163

*Bilagor*

1 Länsberedningens direktiv, anförande av statsrådet Lundkvist till statsrådsprotokollet den 20 mars 1970 . . . . . 165

2 Hälso- och sjukvård: Modeller för samordning med andra samhällsverksamheter . . . . . 169

3 Väghållning . . . . . 219

4 Trafikförsörjning . . . . . 241

5 Organisatoriska konsekvenser av ett landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samordnande samhällsplaneringen . . . . . 269

6 Schematisk sammanställning av remissyttranden över länsindelningsutredningens betänkande "Ny länsindelning" (SOU 1967: 23) . . . . . 273

7 Geografiska arbetsområden . . . . . 281

8 Schematisk sammanställning av landshövdingarnas svar betr. decentraliseringsmöjligheter . . . . . 315

9 Länsstyrelsernas ledamöter – en intervjuundersökning . . . . . 319

# Sammanfattning

*Uppdraget*

Länsberedningens uppdrag har varit att i anslutning till vissa tidigare verkställda utredningar, nämligen länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen och länsindelningsutredningen (SOU 1967: 20–23) samt länsdemokratiutredningen (SOU 1968: 47), göra en sammanfattande bedömning rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Därvid skulle bl. a. fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat och kommun övervägas.

*Principbetänkande*

De förslag som nu läggs fram innefattar huvudsakligen principiella ställningstaganden till de frågor som vi haft att behandla. Det måste nämligen anses mest praktiskt, att statsmakterna först tar ställning till de olika principlösningar som kan ifrågakomma och att dessa beslut därefter får ligga till grund för arbetet med de mera detaljerade förslag i form av författningstexter, personalplaner o. d. som också erfordras. Det bör vidare anmärkas att vi enligt direktiven haft att bortse från de konsekvenser våra förslag kan få för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, vilka frågor kommunalekonomiska utredningen har att överväga.

*Stat och kommun i samverkan*

När det gäller *uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun* har vi efter en genomgång av flertalet olika verksamhetssektorer funnit att uppgiftsfördelningen, sådan den återspeglas i huvudmannaskapet, i stort sett är väl avvägd. Vi föreslår dock, att en särskild utredning tillsätts för att närmare undersöka lämpligheten av viss omfördelning mellan stat och kommun i fråga om väghållningsuppgifter. Vidare anser vi i likhet med socialutredningen att ungdomsvårdsskolor och vissa vårdanstalter för alkoholmissbrukare, som nu har statligt huvudmannaskap, bör få kommunalt huvudmannaskap.

Statlig *tillsyn och kontroll* över den kommunala verksamheten bör enligt vår uppfattning i stor utsträckning kunna minskas. Med hänsyn till det utredningsarbete med denna inriktning som pågår, bl. a. i

regeringens kansli i samråd med kommunförbundet, har vi dock inte funnit det behövligt att för vår del ytterligare utreda denna fråga.

En bedömning av frågan om huvudmannaskapet för den *samordnande regionala samhällsplanering*, som länsstyrelserna nu svarar för, får anses vara vår huvuduppgift. Vi har funnit att detta huvudmannaskap bör vara statligt och att uppgifterna alltså alltjämt bör åvila länsstyrelserna. Det samråd som nu förekommer i dessa frågor mellan länsstyrelsen samt landstings- och primärkommuner bör emellertid kunna utvecklas. Vi föreslår bl. a. en föreskrift om att landstingskommunerna liksom primärkommunerna skall yttra sig över regionalpolitiskt betydelsefulla beslutsunderlag såsom länsprogram och regional trafikplanering.

*Primär- och landstingskommuner i samverkan*

När det gäller *ansvarsfördelningen inom den kommunala sektorn* uttalas, att primärkommuner och landstingskommuner bör betraktas som varandra kompletterande kommuner – jämställda med avseende på kompetens men med olika geografiska verksamhetsområden. Eftersom förutsättningarna kan variera mellan länen bör också uppgiftsfördelningen mellan primärkommuner och landstingskommun kunna lösas olika i skilda län. Möjlighet bör därför införas för primärkommunerna och landstingskommunen i ett län att avtala om att hela ansvaret för vissa väl avgränsade uppgifter skall föras över från primärkommunerna till landstingskommunen eller tvärtom. Bl. a. för att full klarhet skall råda i fråga om ansvarsförhållandena bör för giltigheten av en sådan överenskommelse gälla att den prövats och fastställts av regeringen. Att en minoritet av primärkommunerna inte biträtt överenskommelsen bör därvid inte utgöra hinder för fastställelse.

I fråga om två verksamhetsgrenar föreslås att föreskrifter ges att generellt ansvar skall ligga på landstingskommunen. Detta gäller den lokala och regionala kollektiva persontrafiken i länet samt viss kulturell verksamhet som är avsedd för ett större befolkningsunderlag än vad den enskilda kommunen har.

*Geografiska arbetsområden*

Nuvarande *länsindelning* kan i stort sett anses ge tillfredsställande geografiska arbetsområden för flertalet av de uppgifter som bör ligga på länsnivån. Samtliga nuvarande residensstäder föreslås därför få bibehålla denna funktion. För västra Sverige föreslås dock en ny indelning, som innebär en relativt omfattande ändring av gränsen mellan de län som har Göteborg och Vänersborg som residensstäder samt överföring av Kungsbacka kommun i Hallands län till det nya Göteborgs län. Vidare föreslås överflyttning av Habo och Mullsjö kommuner i Skaraborgs län till Jönköpings län och av Älvkarleby kommun i Uppsala län till Gävleborgs län.

Om ändringarna i länsindelningen begränsas till de sålunda föreslagna justeringarna kommer de krav på verksamhetsområden, som vissa former

av översiktlig samhällsplanering ställer, inte att bli helt tillgodosedda. Kvar står då också de samordningsproblem som föreligger genom att många centrala verk har regionala arbetsområden som är större än länen och som inte heller inbördes är samordnade. Därför föreslås, att landet indelas i *åtta samverkansområden*, vart och ett bestående av två eller flera län. Dessa områden bör vara vägledande när en indelning i större regionala områden än län behövs för viss statlig verksamhet. I fråga om vissa verksamheter föreslås att regeringen utfärdar föreskrifter om en anpassning till indelningen i samverkansområden. Länsstyrelserna inom ett sådant område bör kontinuerligt samverka, särskilt när det gäller regionalpolitiskt viktiga planeringsfrågor. Något gemensamt kansli för dessa uppgifter anses inte behövligt eftersom länsstyrelserna själva bör kunna sinsemellan fördela ifrågakommande göromål. På samma sätt bör samråd växa fram inom den landstingskommunala verksamheten för lösande av länsövergripande frågor inom t. ex. sjukvård och trafikförsörjning.

Det betonas att bildandet av samverkansområden inte skall ses som en åtgärd med sikte på en framtida länsindelningsreform. Samverkansområdena är tvärtom att uppfattas som ett alternativ till en sammanläggning av länen till större enheter och gör det möjligt att inskränka justeringar av länsgränserna till ett minimum.

Förslag framläggs om att Malmö och Göteborgs kommuner skall tillhöra resp. landstingskommun.

*Decentralisering*

Vi finner att länsstyrelserna genom sin förtroendemannastyrelse och sin organisatoriska uppbyggnad har goda förutsättningar att i ökad utsträckning kunna ta över beslutanderätten beträffande *näringslivsfrågor, vägplanering* och *miljö- och naturvård*. Även andra ärendetyper kan komma i fråga. De här nämnda ärendena har emellertid stor betydelse för samhällsplaneringen inom länen.

En konkret avgränsning av de beslut som kan decentraliseras kräver en detaljerad genomgång av alla de författningar och bestämmelser som reglerar dessa ämnesområden samt inte minst kontakter och diskussioner med berörda myndigheter på central och regional nivå. Vi föreslår därför att detaljerade överväganden i decentraliseringsfrågan bör göras i särskild ordning.

*Skatteförvaltning och förvaltningsrättskipning*

Genom att flytta över här exemplifierade beslutsfunktioner från centrala organ till länsstyrelserna kommer länsstyrelsernas verksamhet i än större utsträckning att inriktas på samhällsplanering. Härigenom förstärks skälen för landskontorsutredningens förslag om en utbrytning av skatteförvaltningen från länsstyrelserna. Vi föreslår därför att särskilda skatteverk bildas i varje län. De föreslagna skatteverken bör ledas av en styrelse bestående av verkschefen som ordförande jämte fyra övriga av landstingen utsedda ledamöter.

Vi har däremot inte funnit tillräckligt bärande skäl för att helt bryta ut förvaltningsrättskipningen från länsstyrelserna. Vi föreslår därför att den organisatoriska anknytning som denna rättskipning i dag har till länsstyrelserna bibehålls.

Organisatoriska skäl talar dock för att de tre domstolsorganen i varje län bildar *en* förvaltningsdomstol, förslagsvis benämnd länsrätt. Någon ändring beträffande antalet nämndemän föreslår vi dock inte.

*Organisation av länsstyrelseuppgifterna*

Våra förslag får till konsekvens att länsstyrelsen i normalfallet bör organiseras på två huvudavdelningar:

1. En planeringsavdelning med i princip den uppbyggnad som nu föreligger.
2. En förvaltningsavdelning för allmän förvaltning m. m. liksom nu. Till denna avdelning knyts i administrativt hänseende länsrätten.

*Förtroendemannamedverkan i länsstyrelsen*

Länsstyrelsens verksamhet skall ledas av en styrelse bestående av tolv ledamöter förutom landshövdingen, styrelsens ordförande. Av de tolv ledamöterna anser vi att fyra skall ha primärkommunal erfarenhet och fyra skall ha landstingskommunal erfarenhet. De fyra återstående ledamöterna bör ha erfarenhet från näringsliv och arbetsmarknad.

De fyra ledamöterna med primärkommunal erfarenhet skall nomineras av kommunförbundets länsavdelning med beaktande av den proportionella metoden. De fyra ledamöterna med landstingskommunal erfarenhet skall nomineras av landstinget likaledes med beaktande av den proportionella metoden. De sålunda nominerade ledamöterna skall därefter formellt utses av regeringen tillsammans med de fyra övriga. Genom ett sådant förfaringssätt får företrädare för länets befolkning majoritet i förtroendemannastyrelsen, varjämte såväl primärkommunerna som landstingskommunen blir väl företrädda i den.

*Organisation av sektorsplaneringen*

Flertalet länsnämnder liksom vägförvaltningen har uppgifter som inte avser översiktlig samhällsplanering. Många av dessa uppgifter ligger utanför vad länsstyrelsen bör ta befattning med eller har intresse av att kunna vara informerad om. Vi har därför inte funnit att det f. n. föreligger tillräckliga skäl att föreslå någon ytterligare ändring av organisationen för länsnämndernas/vägförvaltningens uppgifter. Flertalet sektorsorgan bör således förbli organisatoriskt fristående från länsstyrelsen, men liksom vad som nu gäller skall beslut i regionalpolitiska frågor fattas av länsstyrelsen efter beredning av sektorsorganen i samråd med länsstyrelsen. Länsskolnämnden bör avvecklas i enlighet med länsskolnämndsutredningens förslag och länsbostadsnämndens ställning övervägas.

Vi finner att länets inflytande bör stärkas i nämnderna och förslår därför att länsstyrelsen skall utse sådana ledamöter i dessa som inte av särskilda skäl bör utses av regeringen eller på grund av sin befattning är självskrivna ledamöter.

Genom ett sådant förfaringssätt knyts de fackplanerande länsnämnderna fastare till länsstyrelsen, vilket är till fördel inte minst därför att behovet av samverkan och samordning inom den statliga länsförvaltningen därigenom ytterligare framhävs.

# 1 Stat och kommun i samverkan

## 1.1 Inledning

Grundlagarna ger bestämmelser och anvisar former för samhällsorganens verksamhet. De reglerar hur besluten i samhällsfrågor skall tillkomma och hur de skall förverkligas.

I den nya regeringsformens inledande kapitel slås fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Folkets främsta företrädare är riksdagen. Det är riksdagen som stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen har också till uppgift att granska rikets styrelse och förvaltning. Lagstiftningsmakten innebär bl. a. att riksdagen bestämmer i vilken omfattning och under vilka förutsättningar uppgifter får handhas av primärkommuner och landstingskommuner. Riksdagen bestämmer med andra ord den kommunala kompetensen.

Att folkstyrelsen är representativ betyder, att folket genom val för en begränsad tid överlämnat till de valda representanterna att på folkets vägnar fatta de politiska besluten. I en parlamentarisk demokrati är det ingen annan än folkrepresentationen som kan göra anspråk på att tala direkt på folkets vägnar.

När ett statsskick betecknas som parlamentariskt, avser man därmed att allmänt framhäva den dominerande roll som tillkommer folkrepresentationen, parlamentet, inom detta statsskick. Det finns i en parlamentarisk demokrati inte plats för något annat statsorgan som, när det gäller rätten att i sista hand fatta de väsentliga politiska besluten, kan göra parlamentet rangen stridig. Att statsskicket är parlamentariskt säger emellertid också något mera bestämt om förhållandet mellan riksdag och regering. Eftersom parlamentarismen historiskt har växt fram i konkurrens med en självständig regeringsmakt, innebär parlamentarismens seger att regeringen är beroende av riksdagen.

Den moderna folkstyrelsen är en folkstyrelse genom politiska partier. En folkstyrelse utan konkurrerande partier är i vårt land otänkbar. De politiska partierna innehar huvudrollerna i det politiska skeendet. Till partiernas uppgifter hör att samla medborgarna kring en gemensam målsättning, att kanalisera medborgarnas önskemål och att rekrytera de politiska posterna.

När vi i fortsättningen använder begreppet kommun åsyftar vi därmed såväl primär- som landstingskommun.

Den kommunala självstyrelsens grundläggande betydelse för den svenska demokratin betonas i den nya regeringsformen. Där sägs nämligen att i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i dessa utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Det finns således tre politiska nivåer i Sverige och till grund för fördelningen av ansvaret mellan nivåerna ligger samhällsuppgifternas geografiska beroende. Primärkommuner och landstingskommuner är varandra kompletterande kommuner – jämnställda med avseende på kompetens men med olika geografiska verksamhetsområden.

Den lokala självstyrelsen har gamla anor i vårt land. Dess moderna historia kan sägas ta sin början med 1862 års kommunalreform. Sedan dess har den kommunala självstyrelsen fortgående ökat i betydelse och omfattning. I dag svarar kommunerna på lokal och regional nivå i nära samverkan med staten för en rad betydelsefulla uppgifter och medverkar därmed på ett aktivt sätt i samhällsbyggandet. Genom kommunal självstyrelse kan således demokratins idé om människornas medinflytande på angelägenheter som berör dem förverkligas i vid omfattning. Viktiga samhällsuppgifter kan decentraliseras till organ där de ombesörjs under hänsynstagande till skiftande lokala och regionala förhållanden. Primär- och landstingskommuner har blivit betydelsefulla instrument för den samhälleliga reformpolitiken. Tyngdpunkten i arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn mellan stat och kommun har successivt förskjutits till kommunernas förmån. Den kommunala självstyrelsens stora värde markeras också genom att medborgarna i den kommunala verksamheten fostras till ett intresse och ett ansvarstagande för samhällsfrågor som också kommer riksstyrelsen till godo.

I dag har vi ett välfärdssamhälle som aktivt och medvetet verkar för människorna i deras dagliga liv. Begreppet välfärdssamhälle är visserligen något oprecist men man kan konstatera att politiska mål i fråga om rätt till arbete, utbildning och social trygghet, bostadsstandard, sjukvård och ålderdomstrygghet ingår som väsentliga moment i begreppet.

Det karakteristiska för välfärdssamhället under senare år är det ökade offentliga engagemanget, som tagit sig uttryck i en snabbt expanderande offentlig sektor. Detta hänger bl. a. samman med att förändrade föreställningar om den roll samhället skall spela har kommit till uttryck i politiken under 1900-talet. Den offentliga sektorns expansion är därför resultatet av en medveten strävan till ökade samhällsinsatser. Expansionen sammanhänger emellertid också med samhällets alltmer komplicerade tekniska och sociala infrastruktur, som tvingat fram den offentliga sektorns inriktning på tjänsteproduktion inom vitt skilda områden. Den snabba tekniska utvecklingen under 1900-talet har utgjort grundförutsättningen för en tillväxande ekonomi och därmed också för en expanderande offentlig sektor.

Några siffror kan få belysa omfattningen av den offentliga sektorns tillväxt. Mellan åren 1915 och 1970 har de offentliga utgifterna uttryckta

i fast penningvärde ungefär femtonfaldigats. Mellan åren 1950 och 1969 har den offentliga konsumtionens och de offentliga investeringarnas andel av bruttonationalprodukten stigit från 20,7 % till 34,5 %. Expansionen ligger under senare år helt på den kommunala delen av den offentliga sektorn. Statens andel av bruttonationalprodukten har t. o. m. sjunkit några tiondels procent under de senaste åren. Dessa relativa tal betyder naturligtvis inte att den statliga sektorn legat stilla. Den har ökat ungefär i takt med det årliga tillskottet till bruttonationalprodukten.

## 1.2 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun

Utmärkande för vårt land är att såväl staten som kommunerna har ansvaret för utvecklingen av den offentliga sektorns resurser, och att förhållandet mellan statsmakterna och kommunerna och därmed den kommunala självstyrelsen präglas av en helhetssyn. Allmänt gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Det är därför varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Det kan vara av intresse att här göra en kort tillbakablick på den utveckling som lett fram till våra dagars arbetsfördelning mellan stat och kommun.

När 1862 års kommunalreform genomfördes var statsstyrelsen i vårt land i hög grad centraliserad och i den mån decentraliserad samhällsförvaltning förekom låg den till övervägande del i händerna på lokala statliga förvaltningsorgan.

Under de drygt 100 år som förflutit sedan dess har förutsättningarna radikalt förändrats. Medborgarnas behov av och krav på samhällsinsatser har framkallats av den ekonomiska tillväxten. Målen för dessa samhällsinsatser har i stor utsträckning angetts i rikspolitiken. I takt med den ökande offentliga verksamheten har emellertid decentraliseringssträvanden förverkligats, och det har ofta tett sig naturligt att vid decentraliseringen anlita kommunerna i stället för att skapa nya lokala statliga organ.

Denna utveckling har i sin tur påverkat synen på frågan om förhållandet mellan stat och kommun. Det statsfientliga inslag som fanns i den ursprungliga självstyrelseideologin får numera anses ha försvunnit. Samma väg har de teorier gått enligt vilka man ansåg att vissa uppgifter var naturligt kommunala i motsats till delegerade statliga angelägenheter. Dessa teoriers ohållbarhet blev uppenbar i och med den offentliga verksamhetens expansion och de problem som uppstod när man sökte finna hållbara kriterier för åtskillnad mellan stat och kommun. Liknande tankegångar finns i länsdemokratiutredningens första betänkande där man anför:

"Tydligt är emellertid att en äldre tids föreställningar om kommunalförvaltningen väsentligen förlorat sin förankring i verkligheten. Förhållandet mellan stat och kommun kännetecknas, såsom framgått, inte längre av bestående boskillnad i uppgifter och principiellt olikartade intressen utan av gemenskap i arbetet för medborgarnas bästa, ständiga förändringar och förskjutningar i den inbördes arbetsfördelningen, kontinuerligt samarbete i mångskiftande former och ömsesidigt beroende."

Om staten själv i egen regi skall handha en samhällsuppgift eller om uppgiften skall läggas på kommunerna bedöms numera som en praktisk fråga där antagna fördelar och nackdelar av centraliserad och decentraliserad förvaltning ofta får fälla utslaget. På samma förutsättningslösa sätt bedöms frågan om författningsreglering av kommunala angelägenheter från synpunkten av vad det medborgerliga rättsskyddet och behovet av centralt inflytande på verksamheten kan tänkas kräva. Även på frågan om vem som slutligt skall bekosta viss kommunal verksamhet ser man numera realistiskt med utgångspunkt i det samhällsekonomiska läget, kommunernas bärkraft, skatteutjämningssynpunkter osv.

### 1.2.1 *Centralisering – decentralisering*

Problematiken centralisering – decentralisering är av stort intresse i detta sammanhang. Eftersom innebörden av dessa begrepp ofta är oklar i den allmänna debatten kan det vara motiverat att något precisera den betydelse vi lägger i begreppen. Först bör därvid framhållas att vi med centralisering – decentralisering inte avser graden av en verksamhets geografiska spridning. En annan sak är att en geografiskt spridd verksamhet ofta åtföljs av decentralisering.

Begreppet centralisering – decentralisering används fortsättningsvis för att ange på vilken nivå beslut fattas i olika frågor. Decentralisering betyder sålunda att beslutsfunktionen flyttas från högre till lägre nivå.

Ibland brukas emellertid termen decentralisering när man åsyftar utflyttning av myndigheter från Stockholm. Enligt vår definition är en sådan användning av ordet felaktig. Någon minskad centralisering inom den offentliga verksamheten blir det inte genom att man förlägger centrala verk utanför Stockholm.

En decentralisering till kommunala organ brukar vanligen kallas kommunalisering. Decentralisering till statliga organ och kommunalisering får i vissa avseenden principiellt olika verkningar som måste beaktas vid val mellan dessa båda alternativ. Den frågeställningen behandlas i avsnitt 3.4 "Huvudmannaskap för den regionala samordnande samhällsplaneringen".

Centralisering av en verksamhet kan ske på två olika sätt. Antingen så att större delen av löpande beslut fattas av centrala organ eller så att dessa genom författningar, direktiv eller annan styrning begränsar de underlydande myndigheternas eller kommunernas handlingsfrihet. Det bör även påpekas att inte endast ytterlighetsfallen förekommer beträffande centralisering – decentralisering utan även olika kombinationer. Man kan därför närmast se begreppen centralisering – decentralisering som ändpunkter på en skala.

Det har onekligen inom samhällslivets olika områden skett en kraftig decentralisering av framför allt nya arbetsuppgifter till kommunerna, dvs. beslutsfunktionerna har i stor utsträckning kommunaliserats. De båda kommunindelningsreformerna har spelat en väsentlig roll för att möjliggöra denna utveckling.

De nybildade kommunerna utgör också de minsta byggstenarna i den regionalpolitiskt orienterade samhällsplaneringen. Resursfördelningen inom primärkommunerna är i huvudsak en rent kommunal angelägenhet.

### 1.2.2 *Allmänna principer för uppgiftsfördelningen*

Som tidigare påpekats bedöms arbetsfördelningen mellan stat och kommun numera som en praktisk fråga där antagna fördelar och nackdelar av centraliserad och decentraliserad förvaltning ofta får fälla utslaget.

Det är emellertid uppenbart att man måste ägna stort intresse åt demokratifrågorna vid en eventuell ändring av uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn. Vi har därför funnit det nödvändigt att här något närmare precisera de krav man måste ställa på ett demokratiskt samhälle.

Av grundläggande betydelse för ett demokratiskt styrelseskick är att folkets vilja eller önskemål med avseende på de politiska besluten skall förverkligas. Sker detta sägs *åsiktsöverensstämmelse* råda mellan medborgare och beslutsfattare. *Självständig åsiktsbildning* bland medborgarna är ett annat grundläggande värde förknippat med ett demokratiskt system.

För våra dagars samhälle är *den representativa demokratin* den huvudsakliga styrelseformen. När man talar om att beslutsfattarna skall vara representativa för medborgarna avser man i första hand åsiktsrepresentativitet, men man kan även avse personrepresentativitet som t. ex. ålder och kön. Vilken form av representativitet det än gäller blir ändå det centrala värdet åsiktsöverensstämmelse i grundläggande frågor.

Åsiktsöverensstämmelse mellan medborgare och beslutsfattare kan självfallet uppnås både när en verksamhet är statlig och när den är kommunal.

Det bör emellertid observeras att det regionalt eller lokalt kan föreligga åsiktsöverensstämmelse i en viss fråga utan att så är fallet i landet i dess helhet. Dvs. riksintressena överensstämmer inte med lokal- eller regionintressena.

Normativt kan man ställa upp ett antal värden som bör gälla för medborgaren för att det demokratiska systemet skall fungera idealt. Systemet bör vara sådant att medborgaren blir *aktiv och intresserad* och att han har känslan av att samhällsverksamheterna "gäller mig". Medborgaren bör vidare ha *kunskap om hur samhället fungerar* och han bör ha *tilltro till* de *informationskanaler* som finns. I ett sådant läge kan medborgaren vara *informerad om de beslut som fattas i samhället*.

Analyserar man dessa demokratiska individvärden, finner man att de alla kan uppfyllas såväl inom det kommunala som inom det statliga beslutssystemet. Man torde inte heller generellt kunna påstå att dessa

värden uppfylles lättare eller bättre i det ena eller det andra systemet. Utslagsgivande är i stället karaktären av de beslut som fattas. Beslut av rikskaraktär kan således inte fattas av kommunala organ. Lokala frågor där det finns utrymme för valmöjligheter kan däremot göra medborgaren mer aktiv och intresserad om de handläggs kommunalt, eftersom det då lättare går att utkräva ett politiskt ansvar för besluten än om de fattas av statliga organ. Alla sådana beslut kan dock inte, som visas i det följande, fattas av kommunala organ.

Oavsett om en verksamhet betraktas som kommunal eller statlig uppnås dock följande värden. *Beslut fattas under insyn, offentlighetsprincipen gäller och rättssäkerheten garanteras.*

Sammanfattningsvis kan man säga att det centrala värdet åsiktsöverensstämmelse går att uppnå oberoende av om en verksamhet är statlig eller kommunal. Likaså kan de demokratiska individvärdena, som också är att betrakta som centrala demokratiska värden, uppnås i såväl det statliga som i det kommunala beslutssystemet. Vad slutligen gäller de fördelar som kan vinnas om en verksamhet är statlig eller kommunal bör det bli fråga om en lämplighetsavvägning. Det är uppenbart att man i en sådan vägning tvingas att acceptera nackdelar från en synpunkt för att vinna fördelar från en annan. Det bör dock noteras att denna vägning inte gäller de grundläggande demokratiska värdena utan snarare praktiska fördelar som kan vinnas genom ett visst huvudmannaskap.

Även med dessa utgångspunkter har vi emellertid funnit det lämpligt att formulera vissa allmänna principer som underlag för vår bedömning av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Dessa som är fem till antalet redovisas här. I anslutning till var och en av principerna anförs synpunkter på i vilken riktning principen leder i fråga om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

*Princip 1. Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.*

Denna princip slår fast centralt statligt ansvar för vissa frågor inom samhället. Bakgrunden är att vi i dag har en välfärdsstat som aktivt och medvetet verkar för människorna i deras dagliga liv. Det är statsmakterna som genom lagstiftningsmakten ytterst bestämmer organisationen, innehållet och omfattningen av samhällsverksamheterna. Statsmakterna har sålunda det yttersta ansvaret för medborgarnas trygghet, säkerhet och välfärd.

*Princip 2. En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.*

Denna princip ger ingen anvisning om en uppgift bör handhas statligt eller kommunalt men den uttrycker en allmän strävan till decentralisering i beslutsfattandet och därmed en viljeinriktning vid uppgiftsfördelningen.

*Princip 3. Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå.*

Denna princip leder till centralt statligt ansvar. Delvis uttrycker den samma sak som principen om minimistandard.

Bland fördelarna med centralt beslutsfattande kan nämnas bättre samordningsmöjligheter samt bättre utnyttjande av centralt placerad expertis och tekniska resurser.

En centralt placerad beslutsfattare kan dock inte alltid vara helt informerad om de specifika förhållanden som råder för en viss konkret beslutssituation och som alltså är av betydelse för val av handlingsalternativ. Det är därför nödvändigt med en modifierande princip:

*Princip 4. Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.*

En sådan princip leder till att beslutsfattaren bör sitta regionalt eller lokalt men den kan leda till såväl statligt som kommunalt huvudmannaskap.

Man kan göra gällande att ju mer komplicerade de enskilda valsituationer är, som myndigheterna konfronteras med, desto mer angeläget blir det att decentralisera beslutsfattandet, eftersom man vid bedömningen måste ta hänsyn till fler detaljer. Detsamma är fallet ju mer olikartade förutsättningarna för beslutsfattandet är inom olika delar av landet eller ju större och snabbare förändringar dessa förutsättningar är underkastade. I båda dessa fall är det svårt för centraliserade beslutsfattare att göra ingående analyser av förekommande handlingsalternativ.

Vid decentraliserat beslutsfattande har man även större möjligheter att effektivt kunna utnyttja människornas inneboende resurser. Genom delegering av ansvar och befogenheter kan dessa aktiveras och få större intresse för verksamheten. Som förut framhållits blir detta särskilt påtagligt vid kommunalt ansvar.

*Princip 5. Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.*

Denna princip kan leda till statligt eller kommunalt ansvar.

Grundtanken i denna princip överensstämmer med det i propositionen om kommunindelning (1961: 180) förda resonemanget om uppgiftsfördelning efter ändamålsenlighet. En uppgift bör ligga på det organ, som har de bästa förutsättningarna att sköta den på ett verkligt rationellt och ändamålsenligt sätt. Fördelen ligger i de förväntade effektivitetsvinster som bör kunna uppnås vid god samordning under en huvudman.

# 2 Uppgiftsfördelningen inom olika samhällssektorer

Vid våra ställningstaganden till uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun har vi skilt mellan *dels* ansvaret för olika samhällssektorer (arbetsmarknad, sjukvård, trafikförsörjning, väghållning etc.) och *dels* ansvaret för den samordning som erfordras mellan de olika verksamhetsgrenarna.

I detta kapitel behandlas ansvaret för olika samhällssektorer och samordningsansvaret behandlas i kapitel 3.

## 2.1 Indelningsreformerna

Genom indelningsreformerna har primärkommunerna blivit bättre rustade att tillgodose de behov som människorna ställer på en god kommunal service.

Före reformerna befann sig onekligen den kommunala självstyrelsen i en kris. De många små primärkommunerna hade varken ekonomisk bärkraft eller personella resurser att i praktiskt handlande omsätta de reformer som statsmakterna beslutat om.

Man kan säga att de medel som statsmakterna förfogade över för att komma till rätta med dessa problem var

1. Överflyttning av primärkommunala uppgifter på stat eller landstingskommun.
2. Ekonomiska bidrag från stat eller landstingskommun till primärkommunal verksamhet.
3. Interkommunal samverkan.
4. Reformering av den primärkommunala indelningen.

Den väg man i första hand valde var att i grunden reformera den primärkommunala indelningen.

Så drastisk blev reformeringen att kommunernas antal nu är 278 från att ha varit ca 2 500 vid slutet av 1940-talet.

Ett huvudsyfte med den senaste reformen var att göra primärkommunerna till väl avpassade områden för den lokala samhällsplaneringen samt att göra dem till effektiva organ för att under medborgerligt inflytande lokalt kunna medverka i den närings- och regionalpolitik som statsmakterna beslutar om. Genom denna reform har det också blivit

möjligt att i stor utsträckning infoga den fortsatta fysiska riksplaneringen som ett led i den mera allomfattande planering som primärkommunerna sedan länge utför. Detta är således ett exempel på en kommunalisering av nya uppgifter som knappast kunnat ske inom ramen för de tidigare primärkommunerna.

## 2.2 Samhällsplanering och samhällsbyggande

Ansvaret för genomförandet av samhällsplaneringen åvilar till största delen primärkommunerna, inte minst när det gäller den fysiska planeringen och bostadsbyggandet. Den samhällsplanering som utförs på regional och central nivå måste därför i stor utsträckning grundas på den planering som äger rum inom primärkommunerna.

Ett genomförande av statsmakternas målsättningar bl. a. i fråga om regionalpolitiken kräver dock betydande statliga insatser. Planering av sådana insatser måste huvudsakligen ske på regional nivå. En av de viktigaste uppgifterna för den regionala organisationen är därför att samordna den kommunala och statliga planeringen i enlighet med den av statsmakterna uttalade regionalpolitiska målsättningen för regionen. Den samordnande myndigheten har sedan i verkställighetsskedet bl. a. att fördela de medel som ställs till regionens förfogande av statsmakterna.

Som ett exempel på detta samspel kan nämnas bostadsbyggandet. En primärkommun upprättar för sin del ett bostadsbyggnadsprogram baserat bl. a. på efterfrågan på bostäder i kommunen, kommunens planberedskap etc. Sedan statsmakterna ställt låneram för bostadsbyggande till länets eller regionens förfogande sker fördelning på regional nivå till de olika kommunerna. En utgångspunkt för denna fördelning är kommunernas beräkningar av det behövliga och möjliga bostadsbyggandet men dessutom beaktas statliga insatser inom andra samhällssektorer som har samband med bostadsbyggandet. Primärkommunala utbyggnader av vatten och avlopp, barnstugor, skolväsen etc. sker nämligen i stor utsträckning med statliga medel.

Ett annat exempel gäller den fortsatta fysiska riksplaneringen. I propositionen rörande denna planering liksom vid riksdagsbehandlingen framhölls särskilt att vad som kan betecknas som riksintressen när det gäller hushållning med mark och vatten i stor utsträckning också sammanfaller med den lokala befolkningens intressen.

Det är därför naturligt att den planering som föranleds av riksintressen så långt möjligt inordnas som ett led i den mera allomfattande planering som primärkommunerna utför.

Viktiga inslag i den primärkommunala planeringen är som tidigare påpekats bostadsbyggnadsprogrammen och den i anslutning därtill bedrivna kommunalekonomiska långtidsplaneringen (KELP). Vid upprättandet av dessa planer bidrar statliga organ med statistiskt material av olika slag samt med upplysningar om statlig planering som kan påverka den kommunala planeringen.

Som ett led i den regionalpolitiska målsättningen för landet utarbetas

s. k. länsprogram. Länsprogram 1970 hade till huvudsyfte att anvisa konkreta vägar för att lösa de problem den långsiktiga planeringen har pekat på. Programmen utarbetades av länsstyrelserna i intimt samarbete med primärkommunerna och landstingskommunerna. I anvisningarna till nu pågående länsplanering, Länsplanering 1974, som länsstyrelserna har ansvaret för förutsätts också att kommunerna aktivt skall medverka i planeringen.

Primärkommunerna har onekligen de bästa förutsättningarna att bedöma hur utbyggnaden av miljön för de egna invånarna skall kunna ske i enlighet med invånarnas önskemål. Verkställigheten i samhällsbyggandet har därför i mycket stor utsträckning anförtrotts primärkommunerna. Därigenom blir det också naturligt att primärkommunerna får spela en aktiv roll i den regionala utvecklingsplaneringen i enlighet med vad som nu sker vid utarbetandet av Länsplanering 1974.

## 2.3 Frågan om statligt eller kommunalt huvudmannaskap för vissa samhällssektorer samt om statlig tillsyn och kontroll över kommunal verksamhet

Den samhällsservice som har kommunalt huvudmannaskap är i stor utsträckning reglerad genom specialförfattningar varigenom kommunerna ålagts att ombesörja den. Hit hör t. ex. den fysiska planeringen, social- och nykterhetsvården samt skolväsendet. Här har staten genom sin lagstiftningsmakt formulerat mål för verksamheten.

Andra uppgifter är t. ex. frivilliga kommunala förvaltningsuppgifter, för vilka kommunerna således själva kan formulera målen.

Till en stor andel av de obligatoriska förvaltningsuppgifterna lämnar staten ekonomiska bidrag. Statsbidrag lämnas även till frivilliga kommunala förvaltningsuppgifter t. ex. kommunikationer och kulturell verksamhet. Statsbidragen brukar då vara förbundna med villkor, genom vilka den understödda kommunala verksamheten underkastas föreskrifter och statlig kontroll.

Med utgångspunkt i de tidigare angivna principerna har vi gått igenom flertalet samhällssektorer för att pröva om huvudmannaskapet bör vara statligt eller kommunalt.

Följande sektorer har sålunda analyserats:

arbetsmarknad
bostadsbyggande
byggnads- och planväsen (fysisk planering)
hälsovård (omgivningshygien)
kulturverksamhet
miljövård
polisväsen
hälso- och sjukvård
socialvård
trafikförsörjning
trafiksäkerhet
utbildning
väghållning

I bilagorna 2–4 redovisas det material som inom beredningens sekretariat tagits fram för analysen beträffande följande sektorer:

hälso- och sjukvård
trafikförsörjning
väghållning

Parallellt med vårt arbete har vissa andra utredningar presenterat material inom olika samhällssektorer. Detta material har sedermera redovisats i olika betänkanden, varav här kan nämnas Högskolan, SOU 1973:2; Skolans regionala ledning, SOU 1973:48; Markanvändning och byggande, SOU 1974:21; Ny kulturpolitik, SOU 1972:62; Socialvården – mål och medel, SOU 1974:39.

Med hänsyn bl. a. till sålunda nyligen redovisat material har vi inte funnit det motiverat att i detta sammanhang redovisa ytterligare egna sektorsrapporter.

Ser man tillbaka några årtionden kan man konstatera att huvudmannaskapet växlat för en del verksamhetsgrenar. Sålunda har bl. a. det allmänna vägväsendet, arbetsförmedlingen, uppbördsväsendet och polisen fått statligt huvudmannaskap. Tidigare statliga uppgifter som anförtrotts kommunerna är t. ex. distriktssjukvården, mentalsjukvården och gymnasieskolan.

På grund av de överflyttningar som skett från statligt till kommunalt huvudmannaskap har bilden blivit ganska enhetlig beträffande lägre undervisning, hälso- och sjukvård samt social omvårdnad i övrigt.

### 2.3.1 *Länsberedningens överväganden och förslag*

Vid våra överväganden rörande huvudmannaskapet för de särskilda samhällssektorerna har vi haft i kapitel 1.2.2 angivna värden och principer som utgångspunkt.

Vi har inte funnit annat än att den rådande uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, sådan den återspeglas i huvudmannaskapet, från de angivna utgångspunkterna i allt väsentligt är väl avvägd.

Bostadslåneverksamheten har vi inte närmare övervägt. Prövningen i fråga om statens och kommunernas roll i denna verksamhet bör ske i samband med att den bostadspolitiska organisationen ses över.

Vi finner därför inte skäl att nu lägga fram något förslag till ändrat huvudmannaskap mellan stat och kommun för någon samhällsverksamhet i sin helhet. Däremot har vi funnit att statens tillsyn och kontroll över kommunal verksamhet i ett antal fall bör och kan minskas eller upphöra som en följd av kommunreformens genomförande.

I fråga om uppgiftsfördelningen mellan primär- och landstingskommuner hänvisas till kapitel 4.

Vi har i några fall övervägt ändrat huvudmannaskap för viss samhällsverksamhet och redovisar dessa överväganden i det följande.

### 2.3.2 *Huvudmannaskap för väghållningen*

Staten är väghållare för det allmänna vägväsendet såvida inte vederbörande kommun på grund av särskilt förordnande är väghållare inom sitt område eller del därav. Väghållning omfattar enligt väglagen såväl byggande som drift av väg.

I de fall vederbörande kommun är väghållare utgår statsbidrag för byggande av väg eller gata i enlighet med fastställd fördelningsplan. Statsbidrag utgår med 95 procent av kommunens kostnad för byggnadsföretaget, i vissa fall med 85 %. Bygges väg eller gata efter högre standard än som föranleds av den allmänna samfärdseln, skall merkostnaden inte beaktas vid beräkningen av statsbidrag. Till drift av statsbidragsberättigade vägar och gator utgår statsbidrag med 95 % av det belopp, till vilket driftskostnaderna "beräknas skäligen böra uppgå".

Statsbidragen utgår i mån av tillgång på medel. Dessa medel anvisas årligen av riksdagen.

F. n. är 104 primärkommuner samt Stockholms läns landstingskommun (för tunnelbanebyggande) egna väghållare. Kommun har att i egenskap av väghållare ta befattning med allmänna vägar. När sådan väg ligger inom stadsplan och enligt byggnadslagen skall upplåtas till allmänt begagnande upphör den att benämnas väg. Den kallas då i stället för den allmänna samfärdseln nödvändig gata. Statens vägverk bestämmer efter länsvägnämndens och länsstyrelsens hörande vilka gator, som skall anses vara nödvändiga för den allmänna samfärdseln.

Gatuhållning inom stadsplanelagda områden samt kommunal väg- och gatuhållning enligt väglagen är obligatoriska uppgifter för primärkommunerna. I övrigt är den kommunala väg- och gatuhållningen ett frivilligt åtagande liksom bidragsgivning till enskilda vägar.

Utan tvivel har primärkommunernas ekonomiska engagemang i enskilda vägar ökat mycket starkt under senare år och är av betydande omfattning. Bidragande härtill har inte minst kommunindelningsreformen varit.

Utvecklingen synes gå mot att kommunerna helt täcker skillnaden mellan av vägverket godkända kostnader och statsbidraget. I många fall är bidragsgivningen ännu större och bygger på av vägföreningen eller vägsamfälligheten redovisade verkliga kostnader. Ett totalt övertagande av den enskilda väghållningen synes bli allt vanligare varigenom skillnaden gentemot stadsplanelagda områden bortfaller. Primärkommunerna har således ett stort ansvar för väghållningen. Frågan om ett kommunalt övertagande av det statsbidragsberättigade enskilda vägnätet bör därför övervägas.

Eftersom bebyggelseplaneringen och genomförandet av denna i princip är en kommunal angelägenhet och med hänsyn till att väg- och gatuhållningen utgör en väsentlig komponent i denna verksamhet kan man ifrågasätta om inte den allmänna väghållningen i första hand bör vara en kommunal angelägenhet. En rad motiv – statsfinansiella, regionalpolitiska samt behovet av att anpassa ombyggnadsåtgärderna så att ett sammanhängande vägnät för riket erhålles – talar emellertid för

att huvuddelen av det vägnät som staten nu är väghållare för även i fortsättningen bör ha statligt huvudmannaskap.

Däremot har vi funnit att skäl talar för att delar av det s. k. tertiära vägnätet bör kommunaliseras. Detta vägnät har till största delen lokala trafikuppgifter, små trafikmängder samt ett mycket nära samband med de enskilda vägarna för vilka kommunerna åtagit sig ett allt större ansvar.

Samtidigt har vi funnit starka skäl för att leder som i tätorter ingår som länkar i regionala eller nationella trafikmönster alltid bör ha statligt huvudmannaskap.

De antydda förändringarna kan emellertid inte genomföras utan detaljerade undersökningar inte minst beträffande de ekonomiska konsekvenserna för stat och kommun. Vi föreslår att en särskild utredning härom kommer till stånd. Denna bör som förut nämnts inte enbart behandla gränsdragningen mellan statlig och kommunal väghållning utan även frågan om ett kommunalt övertagande av det statsbidragsberättigade enskilda vägnätet.

### 2.3.3 *Huvudmannaskap för vissa sociala institutioner*

Ungdomsvårdsskolor och vissa vårdanstalter för alkoholmissbrukare har f. n. statligt huvudmannaskap.

Vi erinrar om att socialutredningen utrett dessa frågor.

Med utgångspunkt i de värden och principer, som vi redovisat i kapitel 1.2.2 har vi i likhet med socialutredningen funnit starka skäl tala för att sådana institutioner bör ha kommunalt huvudmannaskap.

### 2.3.4 *Statlig tillsyn och kontroll över kommunal verksamhet*

Beträffande primärkommunernas kompetens stadgar 3 § i kommunallagen följande: "Kommun äger själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat." Den andra meningen syftar på kompetensbestämmelser i specialförfattningar, s. k. obligatoriska förvaltningsuppgifter. Till en stor andel av de obligatoriska förvaltningsuppgifterna lämnar staten finansiella bidrag. Statsbidrag lämnas emellertid även till frivilliga kommunala förvaltningsuppgifter. Statsbidragen brukar då vara förbundna med villkor, varigenom den understödda kommunala verksamheten underkastas statliga föreskrifter och statlig kontroll.

Den primärkommunala verksamheten kan således uppdelas i:

1. En formellt fri sektor, reglerad endast i kommunallagen.
2. En obligatorisk sektor, reglerad genom specialförfattningar.
3. En frivillig sektor, reglerad genom specialförfattningar som skall följas om statsbidrag skall utgå.

Motsvarande förhållanden gäller i princip på det landstingskommunala området.

Uppdelningen på skilda sektorer har av olika skäl förlorat mycket av sin praktiska betydelse.

Inom den fria sektorn tillhandahåller kommunerna numera en alltmera differentierad materiell och kulturell service. Gas- och elektricitetsverk, kommunikationsmedel, park- och idrottsanläggningar, ungdomsgårdar och andra samlingslokaler, bibliotek och teatrar är exempel på kommunala aktiviteter inom den fria sektorn.

Den specialreglerade sektorn har emellertid expanderat kraftigt även den. Kommunerna har "ålagts" stora uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet, bostadsförsörjningen, social-, barna- och nykterhetsvårdens område, skolväsendet och inte minst inom hälso- och sjukvården.

Inom dessa områden har statsmakterna genom sin lagstiftningsmakt bestämt målsättningen för verksamheten. Formellt sett har kommunerna frihet att arbeta efter mer ambitiösa målsättningar inom de specialreglerade verksamhetsgrenarna. Hushållningen med hänsyn till arbetskraft och samhällsekonomi har emellertid knappast gjort det möjligt för kommunerna att i större omfattning utnyttja denna frihet. Statsmakterna har också i vissa konjunkturlägen sett sig nödsakade införa restriktioner även beträffande investeringar inom den fria sektorn. Dessa restriktioner har framför allt gällt förvaltningsbyggnader, samlingslokaler och idrottsanläggningar.

Både den oreglerade och den reglerade kommunala verksamheten styrs således alltmer genom "ramar" eller resurstilldelning. Den specialreglerade delen är emellertid ofta mycket detaljreglerad och föremål för tillsyn och kontroll från statens sida.

Som regel anges i respektive speciallagar endast opreciserade huvudmålsättningar för verksamheten. Mera preciserade målangivelser återfinns i olika följdförfattningar som utfärdas av regeringen. Därtill kommer en lång rad preciserade tillämpningsföreskrifter som utfärdas av centrala ämbetsverk. Myndigheternas rätt att ge föreskrifter, anvisningar eller råd är starkt beskuren genom Kungl. Maj: ts kungörelse SFS 1970: 641. I denna föreskrivs att myndighet, som av Kungl. Maj: t fått befogenhet i detta avseende, inte utan medgivande av Kungl. Maj: t får ge ändrade eller nya föreskrifter, anvisningar eller råd, som kan påverka gällande standard eller tillämpade normer och som i väsentlig grad kan leda till direkta eller indirekta kostnadsökningar.

Våra direktiv anger att fördelningen av samhällsuppgifter mellan stat och kommun bör ske genom ett system som innebär möjligheter för staten att påverka inriktningen i stort av den kommunala verksamheten men lämnar en betydande frihet för kommunerna vid den närmare utformningen av olika åtgärder. En framkomlig väg härvidlag synes oss vara att låta kommunerna i större utsträckning än nu disponera specialdestinerade statsbidrag utan ingående författningsreglering.

Vi har erfarit att det inom regeringens kansli pågår en översyn av omfattningen av och metoderna för den statliga tillsynen över kommunerna på skilda verksamhetsområden i syfte att utmönstra onödiga detaljföreskrifter som kan försvåra den kommunala verksamheten. Översynen bedrives under kommundepartementets ledning tillsammans

med representanter för berörda departement och i samråd med kommunförbundet. Vissa förenklingar med angiven innebörd har redan genomförts, bl. a. inom skolans område.

Vi kan därjämte konstatera att t. ex. bygglagutredningen och hamnutredningen i sina nyligen avgivna betänkanden framlagt förslag om minskning av den statliga tillsynen och kontrollen.

För vår del finner vi det möjligt att i stor utsträckning minska den statliga tillsynen och kontrollen över den kommunala verksamheten. Med hänsyn till de förslag i denna riktning som numera föreligger samt det arbete som pågår inom departementen har vi emellertid inte funnit det behövligt att själva framlägga några konkreta förslag i ämnet.

# 3 Uppgiftsfördelningen beträffande samordning av samhällsplaneringen

## 3.1 Allmänt

Tidigare har konstaterats att både staten och kommunerna svarar för, skapar och driver välfärdssamhällets inrättningar. För att fullgöra dessa uppgifter på ett för medborgarna tillfredsställande sätt har såväl staten som kommunerna sedan länge bedrivit vad vi brukar benämna samhällsplanering.

I den allmänna debatten har ofta ställts krav på att samhällsplaneringen inte bara inom primärkommunerna utan även på länsnivå i stor utsträckning borde handhas av kommunala organ i stället för statliga som nu är fallet.

En av de betydelsefullaste uppgifterna för oss är att behandla frågan om huvudmannaskapet för den regionala samordnande samhällsplaneringen. Frågan gäller huruvida den regionala samordnande samhällsplaneringen skall ha statligt huvudmannaskap som nu är fallet eller landstingskommunalt. Innan vi går in närmare på denna fråga vill vi i korthet redogöra för vår allmänna syn på samhällsplaneringens funktion i dagens samhälle.

Allt oftare ställs krav på en effektivare och mera omfattande samhällsplanering. Bakgrunden till dessa krav är bl. a. den ogynnsamma struktur som uppstår i vissa bygder och samhällen när näringsliv och befolkning i växande omfattning koncentreras till tätorter och vissa begränsade delar av landet. I utflyttningsbygder är arbetstillfällena färre och inkomsterna i regel lägre än i de delar av landet som gynnats av expansion. Många av dem som i dag saknar arbete gör det därför att det inte finns sysselsättningsmöjligheter på hemorten eller i dess närhet. Ibland uppstår också betydande problem med att uppehålla en hygglig samhällsservice i utflyttningsområdena. Samtidigt kan konstateras att samhällsservicen släpar efter i de mera expansiva inflyttningskommunerna. I många orter är arbetsmarknaden så ensidig att den ger den enskilde små valmöjligheter.

Industrialiseringen har också medfört stora påfrestningar på våra naturresurser. Luft- och vattenföroreningar har blivit allvarliga problem på många håll. Konkurrensen om den mest efterfrågade marken har blivit allt hårdare. Detta gäller inte minst våra kuster. Det är där vanligt att industrins och fritidslivets intressen kommer i kollision.

Dessa förhållanden ställer nya krav på samhället. Det gäller krav på en

aktivare, långsiktigare och mera målinriktad planering. Det torde råda allmän enighet om att en sådan planering skall vara inriktad på *att* främja fortsatt ekonomisk tillväxt, *att* möjliggöra full sysselsättning, *att* åstadkomma en jämnare fördelning av våra gemensamma resurser mellan landets olika delar och *att* rätt utnyttja våra naturresurser bl. a. så att kraven på en tillfredsställande miljö tillgodoses.

För att uppnå dessa mål räcker det inte att anpassa samhällets åtgärder till den s. k. spontana utvecklingen. Enighet torde råda om att samhället i stället genom en effektivare samhällsplanering bör söka leda och styra utvecklingen i de banor medborgarna finner riktiga och rimliga. Ett viktigt led i dessa strävanden från samhällets sida är de beslut som riksdagen fattade i slutet av år 1972 om regional utveckling och hushållning med mark och vatten.

## 3.2 Regionalpolitik och samhällsplanering

### 3.2.1 *Utvecklingslinjer*

Regionalpolitik är en samlande beteckning för åtgärder och anordningar som vidtas i syfte att åstadkomma en jämnare geografisk fördelning av välfärden. Omfördelning av välfärd är sedan lång tid tillbaka ett av de dominerande inslagen i svensk offentlig verksamhet. Traditionellt har politiken varit inriktad på en omfördelning och utjämning mellan samhällsklasser eller ålderskategorier inom befolkningen eller till förmån för individer eller grupper av individer som p. g. a. olika handikapp anses böra få solidariskt stöd av övriga samhällsmedlemmar. Med regionalpolitiken har en ny fördelningspolitisk grund tillkommit, nämligen den geografiska.

Utvecklingen av regionalpolitiken i Sverige har förlöpt efter två huvudlinjer. Den ena präglas av ett av socialpolitisk tradition inspirerat tänkesätt och innebär att samhället främjar eller i varje fall accepterar en sådan utveckling inom produktionslivet att största möjliga produktionsresultat uppnås och i efterhand vidtar åtgärder för att fördela produktionsresultatet mera rättvist mellan olika delar av landet. Den andra utvecklingslinjen präglas av en strävan att mera direkt påverka förutsättningarna för det ekonomiska skeendet i sådan riktning att den *ekonomiska tillväxten får en jämnare geografisk spridning*. Detta förutsätts medföra att även produktionsresultatet och därmed välfärden fördelas jämnare över landet. Enligt den senare utvecklingslinjen accepteras de eftergifter i effektivitetsmaximeringen inom produktionen som den större geografiska spridningen av produktionstillfällena kan nödvändiggöra, i varje fall så länge de inte påtagligt försämrar Sveriges läge i internationell konkurrens.

Vad som här beskrivits som två huvudlinjer i regionalpolitikens utveckling bör inte uppfattas som uttryck för skilda politiska åskådningar eller som klart åtskilda politiska handlingsmönster. I själva verket utgör regionalpolitiken i sin praktiska utformning i vårt land en blandning

av samhälleliga åtgärder som har växt fram utefter båda huvudlinjerna samtidigt. Det är inte heller möjligt att vid ett betraktande av regionalpolitiken sådan den praktiskt har gestaltat sig i Sverige klart inordna åtgärderna i olika grupper efter några enhetliga idésystem. Om man emellertid – för att underlätta analysen – fasthåller vid den förenklade bilden av två huvudlinjer i regionalpolitiken är det tydligt att åtgärder som grundas på ett "socialpolitiskt" tänkesätt spelar den kvantitativt största rollen, mätt i pengar. Det viktigaste exemplet härpå utgör skatteutjämningsbidragen till kommunerna. Det förefaller dock även klart att tyngdpunkten i regionalpolitiken sedan åtskillig tid håller på att förskjutas mot ett ekonomiskt-geografiskt handlingsmönster.

En någorlunda renodlad "socialpolitisk" linje i regionalpolitiken torde i längden bara kunna vidmakthållas i ett land vars ekonomi domineras av agrara näringar. Skälet härtill är att man endast i en sådan ekonomi kan räkna med att utvecklingen spontant, till följd av själva produktionsstrukturen, medför en spridd geografisk fördelning av produktionsställena.

I en industrialiserad ekonomi (som har marknadsekonomins funktionssätt i allt väsentligt intakt) kan den spontana utvecklingen vid en optimering av effektiviteten inom industrin och servicenäringarna medföra en långtgående koncentration av arbetsställena. Därav följer, som anfördes inledningsvis, vissa olägenheter som på sikt ter sig oacceptabla för människorna. Det är därför nödvändigt att i en industrialiserad ekonomi utveckla regionalpolitiken efter en linje som innebär att själva betingelserna för den ekonomiska verksamheten påverkas. Mycket talar för att detta i ännu högre grad gäller inom sådana ekonomier som den svenska där sysselsättningen inom industrin visat stagnerande tendenser och tjänsteproduktionen får en ökad dominans i näringslivet.

Man har anledning att vänta sig en fortsatt förflyttning av tyngdpunkten inom regionalpolitiken mot åtgärder som påverkar förutsättningarna för både industriell produktion och tjänsteproduktion i riktning mot ökad geografisk utjämning. Detta innebär i sin tur att frågan om geografisk fördelning av sådana resurser som tillsammans skapar dessa förutsättningar blir en huvudfråga i regionalpolitiken.

Om samhället skall kunna föra en regionalpolitik inriktad på att omfördela tillväxtskapande resurser snarare än att omfördela produktionsresultat måste en rad olika krav vara uppfyllda.[1] Vi vill peka på två faktorer som är av väsentlig betydelse.

1. Lämpliga geografiska enheter måste avgränsas för att fungera som lokala enheter i resursomfördelningen.
2. Anordningar i övrigt måste vidtas för att säkerställa erforderlig styrning av resursfördelningen inom såväl den offentliga sektorn som näringslivet.

[1] För en utförligare diskussion härom hänvisas till länsförvaltningsutredningens betänkande, bil. 2 (SOU 1967: 21).

### 3.2.2 *Resursfördelningen*

Frågan om *lokala enheter* i en geografisk omfördelning utgör i Sverige knappast något principiellt problem. Vårt lands långvariga tradition när det gäller den kommunala självstyrelsen har gjort det självklart att söka lösningen i en reformering av den kommunala strukturen i syfte att göra kommunerna till kompetenta bärare av det lokala ansvaret. Den grundläggande tanken i den nu genomförda kommunindelningsreformen har i enlighet härmed varit att bilda kommuner som utgör näringsgeografiskt avgränsade omland kring en centralort. Utan att gå in på de motiv i övrigt som legat till grund för beslutet om kommunindelningsreformen kan här konstateras att de nybildade kommunerna enligt en allmänt omfattad mening skall utgöra de minsta lokala enheterna i ett regionalpolitiskt fördelningssystem och därmed även minsta "byggstenar" i den regionalpolitiskt orienterade samhällsplaneringen. Resursfördelningen inom primärkommunerna blir därmed i huvudsak en rent kommunal angelägenhet.

Vad angår frågan om *styrning av resursfördelningen* finns det anledning att särskilt uppmärksamma den roll som den offentliga sektorn i vårt land spelar när det gäller att skapa allmänna betingelser för ekonomisk tillväxt. Det torde utan utförligare argumentering kunna hävdas att beslut om anordnande av kommunikationerna, om lokaliseringen av utbildningsanstalter och vårdinrättningar, om fördelningen av bostadsbyggandet och andra liknande beslut inom den offentliga sektorn tillsammans bestämmer de grundläggande förutsättningarna att utveckla ekonomisk verksamhet inom en bygd. Stor betydelse tillkommer även sådana beslut varigenom samhället bestämmer lokaliseringen av offentlig administration eller direkt söker påverka utvecklingen av industri och privata servicenäringar.

All erfarenhet visar att de organ och myndigheter som har ansvar för utvecklingen inom en viss samhällssektor strävar efter att optimera effektiviteten inom den egna sektorn. Att konstatera detta innebär emellertid inte någon kritik mot sektorsmyndigheterna. Tvärtom är ett sådant handlingsmönster det bästa uttrycket för att myndigheterna förvaltar dem anförtrodda uppdrag skickligt och förtjänstfullt. Inom näringslivet leder vinstmaximeringsmotivet till likartade strävanden.

Förut har konstaterats att en ekonomi som domineras av industri- och servicenäringar tenderar att utvecklas mot ökad koncentration av sysselsättning och bosättning. Den spontana utvecklingen, inom näringslivet såväl som inom samhälleliga sektorsverksamheter, måste därför – om en resursomfördelande regionalpolitik skall kunna föras – påverkas av balanserande krafter. Det krävs med andra ord en klar föreställning om det regionalpolitiska målet (önskad fördelning av bebyggelse och produktionsställen) och konkreta åtgärder för att främja en utveckling mot detta mål.

I en diskussion om den regionala samhällsorganisationen koncentreras intresset till åtgärder för att motväga den nyss beskrivna tendensen till optimering sektorsvis (suboptimering) av sådana samhällsinsatser som kan

påverka förutsättningarna för ekonomisk verksamhet. I princip står två skilda vägar till buds för att åstadkomma den övergripande styrning eller samordning av de samhälleliga delsektorerna som är nödvändig för att den sektoriella optimeringen skall kunna korrigeras i den utsträckning som regionalpolitiken kräver. En väg är att *centralisera* beslutsfattandet inom den statliga organisationen. En annan väg är att förlägga motvikten hos en effektivt utformad *regional* organisation.

Den första frågan man därför bör ställa sig är om vi behöver någon regional organisation för att kunna bedriva en politik som innebär utjämning mellan skilda delar av landet. I och för sig kunde det räcka med att hänvisa till våra direktiv, som förutsätter en regional nivå i planering och beslutsfattande. Genom att förorda omfördelning till regional nivå av samhällsfunktioner som i dag handläggs av centrala organ har regeringen i direktiven tagit avstånd från en centralistisk lösning av styrnings- eller motviktsproblemet. Oavsett direktivens innehåll synes det emellertid föga meningsfullt att på allvar diskutera centraliserat beslutsfattande som universallösning på de regionalpolitiska avvägningsproblemen. En sådan lösning skulle innebära en stark koncentration av beslutsfattandet till regeringen, eftersom något överordnat centralt samordningsverk svårligen kan tänkas. Det skulle också innebära behov av direktkontakter mellan regeringen och dess kansli samt var och en av landets 278 kommuner i en rad angelägenheter, kontakter som av praktiska skäl måste bli tämligen ytliga. Innebörden skulle bli att besluten måste fattas med en många gånger helt otillräcklig tillgång till kunskaper om lokala fakta och förutsättningar, lokal opinion m. m.

Återstår då någon form av regional organisation. Härvid kan konstateras att regionala organisationer av olika slag funnits i vårt land sedan lång tid tillbaka. När det gäller samhällsplanering på regional nivå har den emellertid i huvudsak varit uppbyggd för fackplanering inom relativt snäva sektorer. När det gäller samordning av sektorsplaneringen har en förskjutning ägt rum från central till regional nivå under de senaste decennierna. Framför allt har detta skett genom att tyngdpunkten i den regionalpolitiska verksamheten förlades till länen. Det senaste steget togs år 1970 när beslut fattades om att alla väsentliga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen i fråga om översiktlig planering av större regionalpolitisk betydelse samlades hos länsstyrelsen.

## 3.3 Sektorsplanering – nivåplanering

I allmänhet brukar man dela in samhällsplaneringen i sektors- och nivåplanering.

Sektorsplanering är benämningen på en planering som bedrivs inom ett särskilt verksamhetsområde (t. ex. sjukvård, undervisning, väghållning) av organ som specialiserat sig på dessa frågor. Kännetecknande för sektorsplaneringen är att den är vertikalt organiserad med klart definierade kompetensbestämmelser mellan olika organ. Det utmärkande för denna planering är vidare den obrutna kedjan av organ med kompetens inom ett

visst område, men i huvudsak utan formellt inflytande på andra områden.

Planering och därtill knutna beslut och åtgärder inom en sektor av samhället berör likväl i de flesta fall även annan samhällsplanering eller får direkta följdverkningar inom andra delar av samhällsbyggandet. Sektorsorganen kan emellertid inte ha en sådan överblick över sammanhangen, att alla relevanta synpunkter på deras planering får göra sig gällande eller att alla verkningar av ett beslut eller rådgivning i viss riktning beaktas. Därför är behovet av en samordnande planering uppenbart. Den sker genom nivåplanering.

Nivåplaneringen syftar nämligen till att samordna planeringen inom de olika sektorerna och väga insatser inom olika sektorer mot det totala behovet och de totala resurserna. Koordineringen avser ekonomisk, rumslig samt tidsmässig samordning. Som exempel på nivåplanering kan nämnas den statliga budgeten och kommunernas budget, länsprogrammen och olika former av bebyggelseplanering.

### 3.3.1 *Samhällsplanering på olika nivåer och med olika grad av geografisk påverkan*

På central nivå bedrivs samhällsplanering av centrala statliga organ. Denna planering som brukar benämnas riksplanering har hela eller mycket stora delar av landet som planeringsområde. På central nivå förekommer både sektors- och nivåplanering. Nivåplanering sker bl. a. i den årliga statsbudgeten där det ekonomiska utrymmet för olika verksamheter bestäms. Denna nivåplanering är i ekonomiskt hänseende överordnad den sektorsplanering som sker inom de i budgeten givna ramarna. I det här sammanhanget är det viktigt att understryka att den ekonomiska nivåplanering som äger rum på central nivå bara i begränsad utsträckning innebär att de ekonomiska resurserna anvisas till speciella regioner eller kommuner. Det är vanligtvis sektorsorganen som beslutar om den geografiska fördelningen. Väganslagens geografiska fördelning beslutas t. ex. så gott som helt av statens vägverk.

En utjämning av de regionala obalanserna förefaller inte vara möjlig utan en central planering av de ekonomiska resursernas geografiska fördelning. Riktlinjer för denna form av planering kan dras upp endast av riksdag och regering som kan göras politiskt ansvariga för planeringen.

Under det senaste decenniet har en klar tendens funnits att söka utveckla former för ökad central nivåplanering. Underlaget för de former av central nivåplanering som successivt utvecklats har till väsentlig del kunnat tillhandahållas tack vare förekomsten av en regional nivåplanering.

Den regionala samhällsplaneringen bedrivs i dag nästan uteslutande av statliga organ. Undantaget utgörs av landstingskommunernas sjukvårdsplanering. Några landstingskommuner har även engagerat sig i annan samhällsplanering t. ex: planering av landstingskommunens trafikförsörjning. Samhällsplaneringen på regional nivå har vanligtvis länen som planeringsområde. Det bör dock anmärkas att det finns ett antal statliga organ på regional nivå vilkas verksamhetsområden inte sammanfaller med

länen. Samhällsplaneringen på regional nivå bedrivs både som sektors- och nivåplanering.

Den samhällsplanering som pågår i den statliga länsförvaltningen innefattar främst en geografisk fördelning inom länet av de resurser som statsmakterna tilldelar länen samt samordning av primärkommunal verksamhet.

Fördelningen av statliga resurser till kommunal nivå får inte stå i strid med de regionalpolitiska mål som uttalats av riksdag och regering. I det system vi har i dag beaktas detta genom att fördelningen till kommunal nivå antingen bestäms genom lag (t. ex. skatteutjämningsbidrag) eller handhas av regeringen eller regeringen direkt underställda organ.

Samhällsplaneringen på lokal nivå har kommunalt huvudmannaskap. Kommungränsen är geografisk gräns för planeringsområdet. Viss samhällsplanering i kommunal regi över kommungränserna förekommer dock med kommunalförbund som huvudman. Regionplaneförbund är exempel på detta.

Samhällsplanering på det lokala planet bedrivs till stor del som nivåplanering. Kommunens budget, ekonomisk långtidsplanering och generalplanering utgör exempel på detta. I budgeten vägs olika verksamheters ekonomiska omfattning mot varandra. Till skillnad från statsbudgeten som vanligen inte anvisar var i landet investeringar skall ske, innehåller den kommunala budgeten också ofta anvisningar var inom kommunens område som kommunala investeringar skall äga rum.

### 3.3.2 *Vilka organ på länsnivå sysslar i dag med samhällsplanering?*

Med utgångspunkt i den tidigare beskrivningen av vad som avses med samhällsplanering och de olika formerna härför finner man att flertalet länsorgan i dag har uppgifter inom samhällsplaneringen antingen som sektorsorgan eller som nivåplanerande organ.

*Länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden, länsskolnämnden, lantbruksnämnden* och *skogsvårdsstyrelsen* har alla uppgifter inom samhällsplaneringen, i allt väsentligt som sektorsorgan.

*Vägförvaltningen* är ett sektorsorgan med stort inflytande inom samhällsplaneringen på regional nivå. Vägförvaltningens uppgifter avser dels planering av det allmänna och enskilda vägnätet och dels underhåll och drift av de allmänna vägarna.

*Länsstyrelsen* skall verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas till de regionalpolitiska målen för länet. Detta är nivåplanering på regional nivå. Länsstyrelsen är emellertid samtidigt sektorsmyndighet inom vissa områden såsom planväsen, naturvård och lantmäteriväsen.

*Landstinget* framstår huvudsakligen som ett sektorsorgan därför att dess verksamhet domineras av uppgifter inom sjukvården och närliggande områden.

## 3.4 Huvudmannaskap för den regionala samordnande samhällsplaneringen

### 3.4.1 *Uppgifter för den regionala samordnande samhällsplaneringen*

Samhällsplanering på regional nivå består dels av olika former av sektorsplanering, dels av en nivåplanering, som har till syfte att *samordna* den sektoriella planeringen och inrikta denna mot de mål som ställts upp för regionalpolitiken.

I kapitel 2 har ansvaret för olika samhällssektorer behandlats.

Den följande framställningen avser huvudmannaskapet för den del av den regionala samhällsplaneringen som är av samordnande karaktär.

Den nivåplanerande verksamheten kan schematiskt sägas bestå i

a) samordning av viss kommunal planering,
b) samordning av statlig sektorsplanering,
c) samordning av statlig samt primär- och landstingskommunal planering i enlighet med de regionalpolitiska målen för regionen.

Som exempel på ärendegrupper som bör samordnas på regional nivå kan nämnas följande:

1. Regionalpolitisk planering och frågor rörande näringslivets lokalisering.
2. Frågor rörande huvudvägnätet, järnvägsnätet, flygplatser och hamnar av regional och interregional karaktär.
3. Regional trafikplanering.
4. Huvudsaklig fördelning på kommuner av det bostadsbyggande som ryms inom regionen tilldelade ramar för nyproduktion.
5. Arbetsmarknadspolitisk planering.
6. Lokalisering och dimensionering av sjukvårdsanläggningar.
7. Lokalisering av utbildning över grundskolans nivå.
8. Översiktlig planering inom miljövårdsområdet (vatten- och luftvård, övrig naturvård, friluftsliv m. m.).
9. Översiktlig planering av kraftförsörjningen.
10. Översiktliga utredningar och översiktlig planering samt därmed sammanhängande handlingsprogram beträffande jordbrukets och skogsbrukets lokalisering och utveckling.
11. Planering i anslutning till den fysiska riksplaneringen.

För att uppnå den ovan beskrivna samordningen mellan olika intressen på regional nivå kan man tänka sig olika lösningar. I de utredningar som före oss behandlat dessa frågor har i huvudsak två olika modeller för den regionala organisationen diskuterats. Länsdemokratiutredningens förslag innebar bl. a. att landstingskommunerna skulle göras obligatoriskt ansvariga för den översiktliga länsplaneringen. Landstingskommunerna borde därjämte ges möjligheter att inträda som huvudman för regionplaneringen enligt byggnadslagen. Beslutanderätten i frågor av regionalpolitisk betydelse skulle flyttas över från fristående länsnämnder till

landstingskommunen. Naturvårdslagstiftningen, lagstiftningen rörande vatten och avlopp m. fl. borde ändras så att landstingskommunen även i övrigt skulle ersätta länsstyrelsen som regionalt samhällsorgan i frågor av betydelse för den översiktliga samhällsutvecklingen.

Länsförvaltningsutredningens förslag som i detta avseende byggde på oförändrad uppgiftsfördelning mellan stat och kommun gick ut på att den samordnande planering som erfordras för regional nivå skulle samlas hos ett statligt organ, tillika så sammansatt att däri fanns ett starkt lekmannainslag i form av representanter för olika länsdelar, primärkommuner, näringsliv samt arbetstagare.

En central uppgift för oss är att ingående pröva de båda förslagen.

En utgångspunkt är därvid att behovet av samordning i enlighet med beskrivningen ovan är detsamma i båda alternativen. Vi förutsätter också att de av riksdagen fastställda regionalpolitiska målen skall förverkligas både vid landstingskommunalt och statligt huvudmannaskap.

### 3.4.2 *Konsekvenser av landstingskommunalt respektive statligt huvudmannaskap*

Vi har förut konstaterat att en viktig uppgift för den regionala planeringen är att verka för att olika verksamheter samordnas. Det gäller samordning mellan kommuner, mellan statliga organ samt mellan kommunala och statliga organ. Fortsättningsvis skall prövas konsekvenserna av en sådan samordning vid ett landstingskommunalt respektive statligt huvudmannaskap.

Som vi har framhållit i tidigare avsnitt ankommer det på primärkommunerna att upprätta planer för samhällsbyggandet inom sina områden. En förutsättning för förverkligandet av dessa planer är emellertid att statliga medel för bl. a. bostadsbyggande, barnstugor, skolor, vatten och avlopp samt vägar i stor utsträckning ställs till kommunernas förfogande. Fördelning på olika kommuner av sådana medel och samordning av dessa fördelningsbeslut med den kommunala planeringen är således en viktig uppgift inom den regionala samhällsplaneringen. Det går därför knappast i praktiken att skilja samordning av statlig sektorsplanering från samordning av statlig och kommunal planering. De olika verksamheterna kan sägas utgöra trådar i en väv vars mönster bestäms av de regionalpolitiska målen för regionen.

I det följande kommer emellertid de olika samordningsfunktionerna att behandlas under olika rubriker för att underlätta överblicken. En sammanvägning sker i avsnitt 3.4.2.3.

Som vi framhållit i avsnitt 1.2.2 måste man vid övervägandena ägna stort intresse åt de demokratiska aspekterna. Vårt ställningstagande till huvudmannaskapet (avsnitt 3.4.2.5) måste slutligen grundas på en lämplighetsavvägning i fråga om fördelar som kan vinnas vid landstingskommunalt respektive statligt ansvar. Det är uppenbart att man vid denna vägning tvingas acceptera nackdelar från en synpunkt för att vinna fördelar från en annan.

### 3.4.2.1 *Samordning av viss kommunal planering*

Vi finner att samordning av kommunal planering kan ske i landstingskommunala organ. För att samordningen skall bli effektiv fordras dock att det samordnande organet i vissa fall har möjlighet att fatta beslut som är bindande för primärkommunerna. Sådana beslut fattas i dag av statliga regionala och centrala organ. Om landstingskommunen får fatta dessa beslut förbättras möjligheterna att kräva ut ett direkt politiskt ansvar för besluten. Detta skulle bli möjligt framför allt genom att de politiska partierna på ett aktivt sätt engagerade sig i de regionala frågorna. Massmedias intresse för dessa frågor kan därmed förmodas öka. Därigenom skulle medborgarna få ökade förutsättningar till information om de regionala problemen.

Länsdemokratiutredningen uttryckte behov av en i förhållande till primärkommunerna överordnad planering på följande sätt:

"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."

Enligt länsdemokratiutredningen kan samordningen av lokala och regionala intressen lättast åstadkommas genom att utnyttja de personella och politiska samband som finns mellan primärkommuner och landstingskommun.

Det finns här anledning att ställa frågan hur självstyrelsen i våra primärkommuner berörs om man för över dessa uppgifter, som i dag utförs av statliga organ, till landstingskommunerna. Man kan enligt vår mening inte blunda för att det finns en risk, om man ger landstingskommunerna ställningen som mellanled mellan primärkommunerna och staten, att man därmed inskränker primärkommunernas inflytande. Om statsmakterna tidigare hade ansett att en del av primärkommunernas uppgifter borde föras upp på länsnivå, skulle givetvis behovet av kommunindelningsreformen ha fått bedömas på ett annat sätt. Eftersom man nu satsat på primärkommunerna som lämpliga planeringsenheter, kan det tyckas mindre rationellt att i varje län skapa en parlamentarisk överbyggnad över de nya primärkommunerna. Från primärkommunernas synpunkt bör det även i framtiden vara önskvärt att ha möjlighet till direkt kontakt med statliga organ.

Ansvaret för samordning av primärkommunala beslut hänger samman med frågan om vilket organ som lämpligen bör överpröva de primärkommunala besluten – en länsstyrelse eller en landstingskommun. Denna senare fråga bör ses mot bakgrunden av att överprövningen i flertalet fall torde bestå både av en ren laglighetsbedömning, t. ex. enligt byggnads- och naturvårdslagstiftningen, och av en skälighetsbedömning. Det senare momentet är i och för sig en uppgift som mycket väl kan utföras av ett landstingskommunalt organ. En landstingskommunal överprövning från

skälighetssynpunkter skulle emellertid starkt markera landstingskommunens ställning av "överkommun".

Vad gäller laglighetsbedömningen kan det däremot te sig mera naturligt med statligt huvudmannaskap. Detta var också länsdemokratiutredningens åsikt beträffande besvärsprövningen av primärkommunala beslut. En länsstyrelse skulle därför kvarstå som ett regionalt organ för administrativ rättsprövning, eventuellt under annat namn.

En uppdelning av de ärenden, som nu faller under t. ex. länsstyrelsens naturvårdsenhet och planenhet, i en grupp, där enbart en laglighetsprövning bör komma i fråga och en annan, där enbart skälighetsmomentet skall göra sig gällande, förefaller emellertid rätt konstlad. Eftersom båda momenten ingår i de flesta förvaltningsärenden förefaller därför risken stor för kompetenstvister mellan det landstingskommunala beslutsorganet och det statliga. Sådana tvister behöver inte uppstå, om förvaltningsärendena handläggs av en enda huvudman.

Inom vissa sektorer är behovet av samordning primärkommunerna emellan särskilt påtagligt. Detta kan vara uttryck för att primärkommunen egentligen utgör ett för litet område för verksamhet inom sektorn i fråga. Det kan då finnas motiv för att landstingskommunen helt övertar verksamheten. Exempel på sådana uppgifter skulle kunna vara den kollektiva persontrafiken och viss kulturell verksamhet som kräver större befolkningsunderlag än den enskilda primärkommunen. Genom ett landstingskommunalt engagemang kan en ekonomisk utjämning mellan primärkommunerna inom länet uppnås. Det bör dock uppmärksammas att en statlig bidragsgivning till landstingskommunerna kan behövas i gengäld för att utjämna skillnader i landstingens ekonomiska kapacitet.

Sambandet planering – verkställighet torde dock inte kunna åberopas som motiv för att göra landstingskommunen till huvudman för regional samhällsplanering annat än för ett begränsat antal sektorer. Länsdemokratiutredningens förslag synes sålunda vara alltför långtgående.

Länsdemokratiutredningen skrev: "Men även förhållandet att den regionala planeringen, framför allt inom sådana allt viktigare underområden såsom markpolitik, fritidsområden, planering av nya stora tätorter och fritidsstugeområden, i ökad utsträckning kommer att förutsätta att verkställigheten av planeringen sker av planeringens huvudman, motiverar långtgående reformer."

Det bör dock noteras att det uteslutande är primärkommunerna som i dag svarar för denna verkställighet under viss statlig kontroll – en kontroll som kan och bör inskränkas väsentligt. Det är inte statliga länsorgan som bygger bostäder och skolor eller planerar nya stadsdelar, utan det är primärkommunerna. Länsdemokratiutredningens återgivna uttalande står vidare i motsats till en av de grundläggande förutsättningarna i våra direktiv, nämligen att primärkommunerna skall tilldelas ökat ansvar. Det bör emellertid noteras att länsdemokratiutredningens förslag utformades före riksdagens beslut om kommunindelningsreformens fullföljande. Utredningens förslag bör åtminstone delvis ses som ett alternativ till denna reform.

De nu berörda argumenten för landstingskommunalt huvudmannaskap

är efter kommunreformens fullföljande bara delvis relevanta. Behovet av interkommunal samverkan har nämligen minskat påtagligt genom reformen.

För att garantera att de *riksintressen* som uttalats av riksdag och regering beaktas i ett system där landstingskommunen skall samordna viss primärkommunal planering fordras vissa styrmedel. Eftersom landstingskommunen är suverän inom kommunallagarnas ram är inte en direkt ordergivning från regeringen på sätt som nu förekommer gentemot länsstyrelserna möjlig vid landstingskommunalt huvudmannaskap. I stället skulle det sannolikt bli nödvändigt att tillgripa en i vissa avseenden ingående författningsreglering av landstingskommunernas uppgifter på detta område. I detta sammanhang bör uppmärksammas de svårigheter som en reglering genom författningar kan innebära när statsmakterna inte har tillgång till regionala organ. Risk finns då att författningsreglering och meddelande av föreskrifter grundas på ofullständig information. Alternativt kan man tänka sig en statlig parallellorganisation till landstingskommunen varvid dessa svårigheter torde kunna undvikas. Samhällsekonomiska och rationella skäl talar dock inte för en sådan lösning.

### 3.4.2.2 *Samordning av statlig sektorsplanering*

Planering och därtill knutna beslut och åtgärder inom en sektor av samhället berör i de flesta fall även annan samhällsplanering eller får direkta följdverkningar inom andra delar av samhällsbyggandet. Sektorsorganen kan emellertid inte alltid ha sådan överblick över sammanhangen, att alla relevanta synpunkter på deras planering får göra sig gällande eller att alla verkningar av ett beslut eller rådgivning i viss riktning beaktas. Behovet av en samordning av sektorsplaneringen är därför uppenbart.

En samordning av statliga sektorsintressen innebär att det samordnande organet i vissa fall måste fatta beslut som är bindande för sektorsorganen. Sådana beslut kan inte fattas av kommunala organ.

Frågan blir därför i stället om det är lämpligt att kommunalisera vissa nu statliga sektorsuppgifter. Genom en kommunalisering skulle uppgifterna i fråga komma under ett direkt politiskt ansvar. Detta gäller i huvudsak nu regionala statliga uppgifter som skulle kommunaliseras. I klarhetens intresse förtjänar påpekas att en sådan kommunalisering inte innebär att uppgifter decentraliseras.

Vissa offentliga verksamheter kan över huvud taget inte vara föremål för kommunal självstyrelse. Det gäller främst ansvaret för den samhällsekonomiska balansen, för sysselsättnings-, lokaliserings- och näringspolitiken, för att medborgarna i olika delar av landet får leva under så långt möjligt likvärdiga förhållanden och därmed också för den regionala utvecklingen. Detta konstateras i våra direktiv. Vi anser oss därför inte närmare behöva utveckla tankegången bakom det anförda.

När det gäller arbetsmarknadspolitiken och vissa delar av väg- och trafikplaneringen är länkningen med riksintressena sådan att organisationen måste ha en mera vertikal utformning, varför ansvaret även på

regional nivå bör vara statligt. Eftersom staten har att samordna skilda trafikgrenars verksamhet under beaktande av överordnade målsättningar inom regional- och trafikpolitik måste staten även ha ett ansvar för den regionala trafikplaneringen. Även inom den fysiska planeringens och naturvårdens områden finns exempel på riksintressen som måste företrädas av statliga organ. För vissa myndighetsfunktioner enligt bl. a. trafiklagstiftningen, byggnadslagstiftningen och naturvårdslagstiftningen ter det sig också naturligt med statligt huvudmannaskap.

Det torde därför möta stora svårigheter att i full utsträckning kommunalisera den funktion på regional nivå som består i samordning av skilda delar av sektorsplaneringen. En fullständig samordning kan inte ske i ett kommunalt organ om vissa uppgifter fortfarande skall betraktas som statliga. De riksintressen som måste beaktas kan möjligen bevakas genom att de statliga verken får en regional organisation vid sidan av den kommunala. En sådan dubbelorganisation förefaller emellertid onödigt kostsam och tungrodd. En troligare följd av kommunaliseringen är därför att en omfattande del av den statliga verksamhet på regional nivå som nu är decentraliserad från verken skulle komma att flyttas upp på verksnivå. Resultatet blir då en centralisering, vilket strider mot de principer vi enligt direktiven skall arbeta efter.

Med ett landstingskommunalt ansvar för denna planering uppstår därför vissa komplikationer, om man vill att olika riksintressen i planeringen skall kunna tillgodoses. Ett sätt att vid kommunalt huvudmannaskap garantera sådana intressen är författningsreglering. En delegering till landstingskommun genom specialreglerade författningar kan dock medföra risker för byråkrati och stelbenthet. Särskilt gäller detta om den centrala statsmakten inte har tillgång till egna regionala organ som kan bidra med lokalkännedom.

En mera omfattande författningsreglering över den landstingskommunala verksamheten skulle kunna undvikas om man låter den besvärsrätt över beslut av regionalpolitisk karaktär, som sektorsmyndigheterna nu har gentemot länsstyrelsen, också gälla landstingskommunerna. Att införa en sådan besvärsrätt inger dock stor tvekan, eftersom den förutsätter – om den skall vara meningsfull – att en omfattande kontrollfunktion över landstingskommunerna skapas.

Konstruktionen med ömsesidig besvärsrätt syftar till att anpassa sektorsmyndigheternas strävanden till de regionalpolitiska målen, samtidigt som dessa mål kan ges en ökad realism, sett mot bakgrunden av de resursramar, som står sektorsmyndigheterna till buds.

Anvisningar från de centrala verken till länsstyrelserna kan i allmänhet hållas rätt allmänna i medvetande om att eventuellt erforderlig detaljering kan komma till stånd relativt formlöst och utan omfattande beredning. Någon detaljerad författningsmässig reglering av hur de statliga resurserna skall fördelas på kommuner behövs sålunda i regel inte. Det centrala verket och länsstyrelsen är båda direkt underställda regeringen och därmed jämställda, varför goda förutsättningar finns till samordning av skilda sektorssynpunkter utan att den ovan beskrivna ömsesidiga besvärsrätten behöver tillgripas annat än i undantagsfall.

Denna fråga har anknytning till ett förslag som väcktes av kommunalrättskommittén i ett betänkande år 1971 (SOU 1971: 84). Kommittén föreslog bl. a. att kommunerna skulle ges vidgad kompetens att ekonomiskt stödja industriföretag. En förutsättning för förslagets genomförande var enligt kommittén att arbetsmarknadsstyrelsen skulle ges rätt att anföra besvär över de kommunala besluten. En överväldigande remissopinion – till vilken även vi hörde – fann en sådan kontroll av kommunala beslut från ett centralt verks sida olämplig. En utvidgning av rätten att anföra besvär över kommunala beslut från att som nu enbart gälla kommunmedlemmar till att också avse statliga organ skulle ge uttryck för en helt ny syn på den kommunala självstyrelsen, innebärande en beskärning av denna.

Slutsatsen skulle därmed bli att om man låter landstingskommunen ersätta länsstyrelsen som samordnare av statliga intressen, man då riskerar antingen en ytterligare författningsreglering eller också en inskränkning av den landstingskommunala självstyrelsen. Vi har också pekat på risker för dubbelorganisation eller centralisering av verksamheter, som nu handhas på regional nivå.

### 3.4.2.3 *Samordning av statlig samt primär- och landstingskommunal planering i enlighet med de regionalpolitiska målen för regionen*

Den samordning som här åsyftas är ett instrument för att förverkliga den regionalpolitik som statsmakterna beslutat om.

I avsnitt 3.2.1 framhålles att regionalpolitik är en samlande beteckning för åtgärder och anordningar som vidtas i syfte att åstadkomma en jämnare fördelning av välfärden. Bland sådana åtgärder spelar investeringarna inom den offentliga sektorn en central roll. Beslut om anordnande av kommunikationer, om lokalisering och dimensionering av utbildningsanstalter och vårdinrättningar, om fördelningen av bostadsbyggandet och andra liknande beslut inom den offentliga sektorn bestämmer tillsammans de grundläggande förutsättningarna att utveckla ekonomisk verksamhet inom en bygd.

Ett annat viktigt instrument som står till statsmakternas förfogande vid förverkligandet av de regionalpolitiska intentionerna är de olika former av sysselsättningsskapande åtgärder som sammanfattas i begreppen näringspolitik, arbetsmarknadspolitik och lokaliseringspolitik.

Om man skall kunna erhålla ett samlat utvecklingsförlopp, som i maximal utsträckning främjar de regionalpolitiska målen, räcker det inte med bara statliga insatser. Det är nödvändigt att också primärkommuner och landstingskommuner riktar sitt handlande mot samma mål.

Stat, landstingskommuner och primärkommuner måste alltså samverka enligt ett samordnat handlingsmönster. Det erfordras därför en genomarbetad plan för länets utveckling.

Under 3.3.1 har vi framhållit att en utjämning av de regionala obalanserna inte förefaller vara möjlig utan en central planering av de ekonomiska resursernas geografiska fördelning. Riktlinjer för denna form av planering kan dras upp endast av riksdag och regering som kan göras

politiskt ansvariga för planeringen. Under det senaste decenniet har en klar tendens funnits att söka utveckla former för ökad central nivåplanering. Underlaget för de former av central nivåplanering som successivt utvecklats har till väsentlig del kunnat tillhandahållas tack vare förekomsten av en regional nivåplanering.

Den länsplanering som här åsyftas måste i så stor utsträckning som möjligt vara politiskt förankrad i länet. Detta sker nu bl. a. genom att de s. k. länsprogrammen som utarbetas av länsstyrelsen är föremål för debatt och beslutsfattande såväl i primärkommunerna som i landstingskommunen. Det är vår uppfattning att förankringen skulle vinna på att primärkommunerna och landstingskommunen författningsenligt ålades att vid fullmäktigemöte resp. landstingsmöte yttra sig över regionalpolitiskt betydelsefulla beslutsunderlag såsom länsprogram och regional trafikplanering.

När statliga resurser fördelas till kommunal nivå måste denna fördelning givetvis stå i samklang med de regionalpolitiska mål som statsmakterna uttalat på basis av bl. a. länsprogrammen. I det system vi har i dag beaktas detta genom att fördelningen till primärkommunal nivå antingen bestäms genom lag (t. ex. skatteutjämningsbidrag) eller handhas av regeringen eller regeringen direkt underställda organ.

Den samordning och resursfördelning som det här gäller innebär i vissa fall att auktoritativa beslut måste fattas. En svårighet vid landstingskommunalt huvudmannaskap är att ett kommunalt organ inte kan fatta beslut som är bindande för statliga organ. Däremot kan man, som vi förut framhållit, tänka sig att vissa nu regionala statliga uppgifter kommunaliseras. Härigenom skulle de kunna samordnas med andra kommunala intressen i ett landstingskommunalt organ. En stor fördel med ett sådant system är att besluten kommer att fattas under ett direkt politiskt ansvar.

Som framgår av avsnitt 3.4.2.2 finns det emellertid vissa sektorer som inte bör bli föremål för kommunalt huvudmannaskap. Det torde därför innebära svårigheter att kommunalisera den funktion på regional nivå som består i samordning av skilda delar av sektorsplaneringen.

Vi har därför också undersökt om det via ökad ramstyrning av de offentliga investeringarna från central nivå går att låta landstingskommunerna ta över ansvaret för den regionala samhällsplaneringen och dess förverkligande.

Ramstyrning av de offentliga investeringarna har behandlats i byggplaneringsutredningens och budgetutredningens betänkanden (SOU 1970: 33 resp. 1973: 43–46).

I dessa utredningar framhålles att syftet med styrning av offentliga investeringar i korthet kan sägas vara

a) att motverka säsongsvängningar i investeringsaktiviteten i överensstämmelse med samhällets sysselsättningspolitiska mål (*säsongstyrning*)

b) att påverka investeringarna i konjunkturstabiliserande riktning i överensstämmelse med allmänt stabiliseringspolitiska mål (*konjunkturstyrning*)

c) att påverka investeringarnas geografiska fördelning i överensstämmelse med målen för samhällets regionalpolitik (*regional styrning*)
d) att påverka investeringarnas fördelning på skilda sektorer i överensstämmelse med samhällets ekonomiska och allmänt välfärdspolitiska mål (*sektorstyrning*).

Det är ofta nödvändigt att de angivna målen kombineras med varandra. Vid landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen torde det därför inte vara tillräckligt från riksstyrelsesynpunkt med enbart regionala ramar till länen. En sådan ramtilldelning måste kombineras med sektoriella ramar och ramar för säsongstyrning samt i vissa lägen också för konjunkturstyrning. Detta skulle i så fall innebära ett delvis nytt inslag i den landstingskommunala självstyrelsen, vars uppgift skulle bli att inom snäva gränser verkställa på central nivå fattade statliga beslut.

Vi finner mot denna bakgrund att den regionala instansens frihet att disponera statliga medel inte kan antas *öka* med landstingskommunalt huvudmannaskap. En skärpning av de centrala planeringsinstrumenten torde i stället bli följden av en sådan ändring av huvudmannaskapet.

Detta beror bl. a. på att statliga regionala organ kan förutsättas spontant verka för tillgodoseende av statliga intressen i den mån dessa inte stämmer överens med de kommunala. Denna presumtion kan inte antas gälla vid landstingskommunalt huvudmannaskap, vilket kan komma att medföra en mera långtgående reglering från centralt håll vid ett dylikt alternativ.

### 3.4.2.4 *Organisatoriska konsekvenser av ett ökat landstingskommunalt ansvar för den regionala samhällsplaneringen*

En ändring i uppgiftsfördelningen mellan stat och landstingskommuner inom den regionala samhällsplaneringen skulle medföra vissa organisatoriska förändringar för landstingskommunerna, bl. a. en mer utbyggd nämndorganisation.

För ett ställningstagande till huvudmannaskapsfrågan är det inte nödvändigt med en detaljerad beskrivning av en framtida organisation vid ökat landstingskommunalt ansvar för de regionala planeringsfrågorna. Vi finner att den redogörelse som länsdemokratiutredningen lämnade kan ligga till grund för ett ställningstagande och lämnar därför en kortfattad redogörelse för länsdemokratiutredningens redogörelse i detta avseende. En skiss till organisation lämnas i bilaga nr 5.

Enligt länsdemokratiutredningen borde den översiktliga regionala planeringen och övriga väsentliga regionala frågor i högre grad än vad som nu är fallet bli föremål för offentlig debatt. Denna debatt borde ske i det representativa beslutande organet, nämligen landstinget. För att detta organ skulle kunna verka som ett regionalt politiskt debattforum, med uppgift att svara för den politiska kontrollen och ansvarsutkrävandet, måste dess sammanträdesintervaller och mötesformer anpassas därefter.

Någon närmare författningsreglering i detta avseende ansåg länsdemokratiutredningen inte erforderlig.

Landstingskommunerna borde själva i största möjliga utsträckning få bestämma under vilka administrativa former resp. landstingskommun skulle sköta de ärendegrupper, som påfördes dem. Regionala, geografiska m. fl. olikheter kunde medföra att detaljföreskrifter i dessa avseenden onödigt försvårade lösningen av landstingskommunernas organisationsproblem.

En betydande del av de uppgifter som kunde föras över på landstingskommunerna är emellertid av sådan art att ansvarsförhållandena måste vara klart definierade. Handläggningen av dessa uppgifter måste därför författningsregleras, ansåg länsdemokratiutredningen.

Ett landstingskommunalt ansvar för den regionala samhällsutvecklingen 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".

Huvuddelen av de nya arbetsuppgifterna för landstingskommunerna måste därför handläggas av särskilda centrala, dvs. på länsplanet verkande landstingsnämnder. Därvid är olika alternativ möjliga. Landstingskommunen kan åläggas att svara för uppgifterna utan närmare angivande genom vilket organ, eller också kan landstingskommunen åläggas att genom bestämda nämnder eller motsvarande handlägga ärendena.

Länsdemokratiutredningen förordade att det första alternativet användes beträffande de länssociala frågorna. Landstingskommunen borde ha frihet att avgöra om en speciell nämnd skulle inrättas eller om den nära anknytningen till sjukvården gjorde det lämpligt att socialärenden handlades inom sjukvårdsstyrelsen.

Utredningen föreslog också att det borde föreskrivas i speciallagstiftning att det skulle finnas en länsplanenämnd i varje landstingskommun.

En länsplan borde upprättas av förvaltningsutskottet och antas av landstinget. Även i de fall andra organ skulle bli beslutande i plan- och fördelningsfrågor borde dessa obligatoriskt beredas av länsplanenämnden.

### *Fristående statliga länsorgan*

Vad gäller de länsnämnder som fortfarande skulle vara statliga framhöll länsdemokratiutredningen att om landstingskommunerna skulle kunna fullgöra sina representativa och demokratiska åligganden måste deras inflytande på statliga länsorgan stärkas genom att de av landstingskommunerna utsedda ledamöterna i dessa organ blev politiskt ansvariga gentemot landstingen.

### *Länsstyrelsen*

Vid ett landstingskommunalt ansvar för den regionala samhällsplaneringen finns vissa andra uppgifter som bör vara kvar i länsstyrelsen eller annat

statligt organ på regional nivå. Länsdemokratiutredningen underströk att länsstyrelsen i första hand borde 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. Statliga förvaltningsuppgifter som t. ex. handhavandet av körkortsregister och beredskapsfrågor borde enligt utredningen kunna handläggas av andra statliga organ än länsstyrelsen. Med hänsyn till denna renodling av länsstyrelsens uppgifter till de judiciella ärendena kunde detta organ omvandlas till en "länsrätt".

### 3.4.2.5 *Länsberedningens överväganden och förslag*

Landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen är överlägset statligt huvudmannaskap väsentligen i ett avseende, nämligen att beslut i dessa frågor kan förankras vid landstingsmöte. Detta förhållande saknar dock påtaglig betydelse när det gäller arbetet med de regionalpolitiska länsprogrammen. Vi vill erinra om att landstingskommunerna numera skall medverka vid upprättandet av länsprogram på samma sätt som primärkommunerna. I dessa frågor fattas vidare de slutliga besluten av riksdag och regering. Uppgiften för den ansvariga regionala instansen är utredande och förslagsställande. Mot denna bakgrund anser vi oss kunna konstatera att det med avseende på arbetsuppgifter i fråga om länsprogrammen inte föreligger några väsentliga skillnader mellan de båda alternativen för huvudmannaskap.

Möjligheten att förankra vissa beslut i landstinget kan synas innebära att man säkerställer ökad medverkan av politiskt ansvariga förtroendemän vid beslutsfattande av betydelse för utvecklingen inom länet. Ett studium av beslutsfunktionen i länsstyrelse och länsnämnder ger emellertid vid handen att beslutsfunktionen i praktiken kan förbehållas förtroendemännen bara när det gäller ett fåtal ärenden. Oavsett huvudmannaskap torde det av praktiska skäl vara nödvändigt att i ett stort antal ärenden delegera beslutanderätt till tjänstemän om förtroendemännen skall kunna ägna tillräckligt intresse åt de stora och mest betydelsefulla frågorna. Den andel av ärenden som blir föremål för prövning av förtroendemän resp. endast av tjänstemän kan givetvis göras exakt lika – både i kvalitativt och kvantitativt avseende – i båda de skisserade huvudmannaskapsalternativen.

Någon avgörande skillnad mellan de båda alternativen ligger således inte i *andelen* av beslut som kan ställas under förtroendemäns prövning.

Även vid ett landstingskommunalt huvudmannaskap måste man – som framgår av avsnitt 3.4.2.4 – tänka sig att ett stort antal beslut fattas av ett arbetsutskott i någon form, ungefärligen motsvarande det nuvarande förvaltningsutskottet. Antalet ledamöter i förvaltningsutskotten kan enligt landstingslagen växla, allt efter landstingens beslut, men får inte underskrida fem. Vanligen brukar 11 ledamöter utses, vilket är samma antal som finns i länsstyrelsernas lekmannastyrelser. Om man finner påtagliga fördelar med att öka eller minska detta antal bereder det givetvis inte några svårigheter. Den avgörande skillnaden mellan lands-

tingskommunalt och statligt huvudmannaskap ligger således inte heller i *antalet* engagerade förtroendemän.

När förtroendemannamedverkan åberopas som skäl för landstingskommunalt huvudmannaskap hänger detta i stället samman med sättet att utse förtroendemännen och med förtroendemännens ställning som politiskt ansvariga. Enligt nu gällande ordning väljs fem av länsstyrelsens ledamöter av landsting (primärkommun) medan sex utses av regeringen. Vid landstingskommunalt huvudmannaskap får det förutsättas att samtliga ledamöter av det beslutande organet väljs av landstinget. Det bör även framhållas att kommunal förvaltning i långt högre grad än statlig förvaltning präglas av förtroendemannamedverkan i det dagliga arbetet.

Vi delar den av länsdemokratiutredningen anförda uppfattningen att den politiska kontrollen av förtroendemännen i samhälleliga beslutsorgan främst kommer till uttryck i form av partiorganisationernas inflytande. Utredningen ansåg sig kunna konstatera att ett sådant inflytande gör sig gällande i kommunala nämnder och styrelser men däremot inte i statliga lekmannanämnder. Gentemot det sist återgivna har det betydande intresse att kunna konstatera att det mönster som växt fram inom länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser innebär ett betydande inflytande från partiorganisationernas sida. Detta visas bl. a. av en inom statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet verkställd undersökning. Undersökningen redovisas i bilaga 9.

Huvudresultatet av undersökningen är att den nya länsstyrelsen fungerar som ett organ där ledamöterna upplever att de har möjligheter att lägga fram förslag och synpunkter och där medborgare, partier och organisationer kontaktar styrelseledamöterna och vice versa. Vidare förekommer det meningsskiljaktigheter vid beslutsfattandet inom organet. Länsstyrelsen och dess verksamhet präglas vidare av insyn och offentlighet.

Det kan således numera inte med fog hävdas att länsstyrelsens ledamöter i gemen står utanför politisk kontroll i den mening länsdemokratiutredningen gett begreppet. Möjligen kan det sägas att vissa av de ledamöter som utsetts av regeringen inte vill tillkännage någon partipolitisk hemvist och följaktligen ställer sig utanför sådan politisk kontroll.

Den politiska kontrollen vid landstingskommunalt huvudmannaskap är starkare genom att den gäller samtliga ledamöter av det beslutande organet. Möjligheten att kunna kräva ut ett direkt politiskt ansvar är det som främst skiljer den kommunala förvaltningen från den decentraliserade statliga. Ett sådant ansvar kan dock inte heller utkrävas av de centrala ämbetsverken. Statliga organs befogenheter och allmänna handlande kan däremot bli föremål för debatt i riksdagen. Till följd härav kan det politiska ansvaret ytterst utkrävas där. Genom anslagsbeslut och författningsreglering kan statsmakterna också reglera statliga organs befogenheter och handlande.

Som framhållits under 3.4.2.3 är en viktig funktion för den regionala samhällsplaneringen att samordna statlig samt primär- och landstingskommunal planering i enlighet med de av statsmakterna fastlagda

regionalpolitiska målen för regionen. Det torde vara svårt att klart och entydigt avgränsa det regionala beslutsfattande organets ansvarsområde på ett sådant sätt att det för gemene man framstår som möjligt att definiera ett politiskt ansvar och som meningsfullt att ha en form för dess utkrävande till sitt förfogande. Detta beror ytterst på att besluten på regional nivå i så stor utsträckning är uppbundna av centrala beslut och av statsmakternas uttalade målsättningar. De flesta frågor på regional nivå hänger nämligen samman med frågor för vilka ansvaret måste ligga på central nivå – arbetsmarknadspolitik, trafikplanering, det civila försvaret och vissa delar av den fysiska planeringen. Ett sådant ansvarsutkrävande försvåras uppenbarligen också av den omständigheten att regionala politiska organ i vissa frågor kan ha andra politiska värderingar än riksdagen.

Den omständigheten att ett direkt politiskt ansvar inte kan utkrävas av dem som fattar vissa beslut på regional nivå innebär emellertid inte att beslutssystemet är odemokratiskt. Frågan om "länsdemokrati" handlar i realiteten mera om det lämpliga i att kommunalisera vissa nu statliga uppgifter än huruvida det ena huvudmannaskapsalternativet skulle vara mera demokratiskt än det andra. Statliga planerings- och förvaltningsorgan på olika nivåer tillsätts och utövar sin verksamhet under full demokratisk kontroll. Politiskt ansvar för deras verksamhet kan utkrävas i riksdagen. Det är regeringen som måste ikläda sig detta ansvar. Ett administrativt organ kan inte uppfattas som mindre demokratiskt om det får sina allmänna direktiv från landets regering än om det lyder under en "regional regering" utsedd av en landstingskommun.

Om man låter landstingskommunen ersätta länsstyrelsen som samordnare av statliga intressen uppstår vissa komplikationer ur demokratisk och funktionell synvinkel. Man riskerar då antingen en mer eller mindre ingående författningsreglering eller också att en vidsträckt kontrollfunktion över landstingskommunen skapas. En utvidgning av rätten att anföra besvär över landstingskommunala beslut från att nu enbart gälla kommunmedlemmar till att också avse statliga organ skulle innebära en beskärning av den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt är oförenlig med hittills gängse syn på kommunal självstyrelse.

Andra konsekvenser är risker för dubbelorganisation eller centralisering av verksamheter, som nu handhas på regional nivå.

Vidare har konstaterats att en kommunalisering av samhällsplaneringsuppgifter på regional nivå – efter i princip de riktlinjer som angavs i länsdemokratiutredningens betänkande – skulle innebära risk för en försvagning av primärkommunernas kompetens och därmed en centralisering inom vissa sektorer av samhällslivet.

Vi finner mot bakgrund av det anförda att huvudmannaskapet för den samordnande regionala samhällsplaneringen liksom för viss sektorsplanering även fortsättningsvis bör vara statligt.

Som vi visar i kapitel 4 kan det emellertid vara lämpligt att landstingskommunerna får ökat ansvar för vissa samhällssektorer förutom sjukvårdssektorn.

Frågor av väsentlig betydelse för länen, exempelvis länsprogrammen, får därmed ökad betydelse för landstingskommunerna och bör därför regelmässigt bli föremål för debatt och beslutsfattande i landstinget. Vi föreslår en författningsmässig föreskrift om att landstingskommunerna liksom primärkommunerna skall yttra sig över regionalpolitiskt betydelsefulla beslutsunderlag såsom länsprogram och regional trafikplanering.

Vi finner därjämte att länsstyrelsen bör åläggas att årligen till regeringen avlämna en rapport angående resultatet av länsplaneringen. En sådan årlig rapport från länsstyrelsen skall sändas för kännedom till landstingskommunen och länets primärkommuner. Därmed skulle dessa få anledning att diskutera de regionala frågorna ur ett brett perspektiv. Företrädare för länsstyrelsen bör därvid stå till förfogande och lämna information. Vi förutsätter därjämte att länsstyrelsen lämnar såväl landstingskommunen som primärkommunerna erforderligt underlagsmaterial för bedömning av de regionala frågorna.

I kapitel 7 föreslår vi att länsstyrelsens förtroendemannastyrelse skall bestå av tolv ledamöter förutom landshövdingen, styrelsens ordförande. Av de tolv ledamöterna anser vi att fyra skall ha primärkommunal erfarenhet och fyra skall ha landstingskommunal erfarenhet. De fyra återstående ledamöterna bör ha erfarenhet från näringsliv och arbetsmarknad.

De fyra ledamöterna med primärkommunal erfarenhet skall nomineras av kommunförbundets länsavdelning med beaktande av den proportionella metoden. De fyra ledamöterna med landstingskommunal erfarenhet skall nomineras av landstingskommunerna likaledes med beaktande av den proportionella metoden. De sålunda nominerade ledamöterna skall därefter formellt utses av regeringen tillsammans med de fyra övriga. Genom ett sådant förfaringssätt får företrädare för länets befolkning majoritet i förtroendemannastyrelsen, varjämte såväl primärkommunerna som landstingskommunen blir väl företrädda i den.

# 4 Primär- och landstingskommuner i samverkan

Samhället har ansvaret för att utvecklingen går i sådana banor att människorna i olika delar av vårt land kan erbjudas arbete samt en tillfredsställande social och kulturell service. Åtgärder som syftar till en fortsatt ekonomisk och industriell expansion måste också förenas med omsorg om den framtida miljön. Det är vidare angeläget att förändringar i näringsliv och samhälle sker i sådana former och i sådan takt att den enskildes trygghet värnas.

Det torde i dag råda allmän enighet om att samhällets insatser i de här berörda avseendena måste ha betydande omfattning. När så är fallet bör det heller inte finnas några delade meningar om att samhällets organ måste vara organiserade på ett sätt som gör det möjligt att effektivt fullgöra de uppgifter de ställs inför. En stor del av dessa uppgifter handhas i dag inom den kommunala sektorn.

När det gäller frågan om ansvars- och befogenhetsfördelningen inom den kommunala sektorn, dvs. mellan primärkommuner och landstingskommuner, valde man genom 1962 års beslut, som framgår av kapitel 2, att reformera den primärkommunala indelningen som ett medel att stärka primärkommunernas ställning. Detta beslut, liksom 1969 års beslut om riktlinjer för kommunindelningsreformens fullföljande, innebar således ett klart ställningstagande för ökat primärkommunalt ansvar. Särskilt betonades därvid en vidgad primärkommunal kompetens inom samhällsplanering och samhällsbyggande.

Av många skäl är det önskvärt att primärkommunerna, som är den samhällsorganisation som har de skilda problemen närmast inpå sig, så långt det är möjligt får sörja för uppgifter som medborgarna vill ha lösta av samhället. Av den anledningen har också genom åren många betydande uppgifter decentraliserats till primärkommunerna. Det var bl. a. för att denna utveckling inte skulle behöva brytas som 1962 och 1969 års beslut om en ny kommunindelning kom till. Kommunindelningsreformen motiverades också av en önskan från primärkommunalt håll att kunna ta hand om för medborgarna betydelsefulla uppgifter och behålla möjligheten att genom kommunal självstyrelse öva inflytande över samhällsutvecklingen i den egna bygden.

Kommunal självstyrelse innefattar emellertid inte endast frågan om den yttre ramen för kommunernas inflytande – ett inflytande som kan öka ju större och bärkraftigare kommunerna är – utan också syftet att

decentralisering av uppgifter till kommunerna skall ge medborgarna vidgade möjligheter att delta i samhällsarbetet. Detta senare led brukar benämnas den kommunala demokratin.

Allmän enighet råder om att den kommunala demokratin utgör en av grunderna i vårt samhällssystem. En vidgning och fördjupning av människornas engagemang i kommunala frågor bör därför eftersträvas. Det är av utomordentlig betydelse i detta sammanhang att de frågor som omfattas av den kommunala självstyrelsen av den enskilde uppfattas som för honom väsentliga.

Det kan därför slås fast att den kommunala demokratin ytterst beror på innehållet i den kommunala självstyrelsen. Blir de frågor den kommunala självstyrelsen har att befatta sig med inte tillräckligt meningsfulla förlorar också den kommunala demokratin i mening. Statsmakternas beslut om principer för en ny kommunindelning utgick från att en förstärkning av den kommunala självstyrelsen skulle ge bättre underlag och vidgade möjligheter för en väl fungerande kommunal demokrati.

I enlighet med indelningsreformens syfte har fattats beslut som innebär att kommunernas befogenheter ökat på vissa områden bl. a. genom en minskad statlig kontroll över kommunerna.

Statsmakterna har beslutat att reducera antalet ärenden och kommunala beslut som måste underställas statliga organs prövning för fastställelse. Detta gäller beslut om vissa reglementen och avgifter.

Som redan nämnts fullföljs nu i berörda departement ett arbete med översyn av omfattningen av och metoderna för den statliga tillsynen över kommunerna på skilda verksamhetsområden. Syftet med översynen är att utmönstra onödiga detaljföreskrifter som kan försvåra den kommunala verksamheten. Indelningsreformen har ändrat på många av de förutsättningar som rådde när dessa detaljföreskrifter kom till.

Vidare har tillsatts ett antal offentliga utredningar som bl. a. syftar till att stärka den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin.

Samma inriktning har våra egna direktiv som slår fast att som en första utgångspunkt för beredningens arbete bör gälla att primärkommunerna – i enlighet med syftet med den till år 1974 genomförda kommunindelningsreformen – även framdeles skall svara för betydelsefulla samhällsuppgifter och i ökad utsträckning kunna medverka aktivt i samhällsbyggandet. Intresset av att ge medborgarna största möjliga inflytande över allmänna angelägenheter och skapa tillfällen till en anpassning av samhällets åtgärder efter skiftande lokala förhållanden är starka motiv för en sådan ordning.

Vilka uppgifter primärkommunerna bör ombesörja är självfallet ingenting en gång för alla givet. Även i detta avseende måste en fortlöpande anpassning ske till utvecklingen. Den vägledande principen bör därvid vara ändamålsenligheten; en uppgift bör ankomma på det organ som har de bästa förutsättningarna att sköta den på ett rationellt och ändamålsenligt sätt. Med denna utgångspunkt bör sådana angelägenheter ankomma på primärkommunerna, som bäst tillgodoses genom lokal

självstyrelse och kommunal förvaltningsorganisation. Det synes då självklart att de uppgifter som i första hand bör läggas på primärkommunerna såsom bärare av denna självstyrelse är sådana som direkt påverkar miljö och samhällsförhållanden i den egna bygden. Sådana uppgifter bör förenas med en planering där varje enskild åtgärd sättes in i sitt sammanhang och dess lämplighet bedömes på längre sikt. Av detta följer att primärkommunerna i görligaste mån bör anförtros alla de åtgärder, som är väsentliga för samhällsverksamheten på det lokala planet.

Detta leder till slutsatsen att för uppgifter som kan kommunaliseras bör i första hand övervägas ett primärkommunalt huvudmannaskap. Det finns emellertid betydelsefulla samhällsuppgifter som bör fullgöras under kommunalt ansvar men som primärkommunerna inte heller efter att indelningsreformen nu är genomförd kan väntas bemästra var och en för sig. För sådana kommunala uppgifter som kräver ett större befolkningsunderlag än primärkommunernas är två lösningar tänkbara. Dels en interkommunal samverkan mellan ett antal kommuner, dels att sådana uppgifter handhas av en kommun på den regionala nivån, dvs. landstingskommunen. Det senare är fallet med hälso- och sjukvården.

I det följande skall visas att interkommunal samverkan och landstingskommunalt huvudmannaskap får olika verkan bl. a. när det gäller relationerna till primärkommunerna.

## 4.1 Interkommunal samverkan

För sådana kommunala uppgifter som kräver samverkan mellan ett fåtal primärkommuner kan interkommunal samverkan komma i fråga. Sådan samverkan mellan primärkommuner i frågor av gemensamt intresse kan ske i olika former. En vanlig form är samverkan genom *avtal*, dvs. en civilrättslig överenskommelse som reglerar förhållandet mellan kommunerna beträffande den eller de samarbetsuppgifter avtalet avser. Var och en av de samverkande kommunerna behåller därvid kommunalrättsligt sin beslutanderätt i den av avtalet berörda frågan. Användandet av avtalsformen är begränsat med hänsyn till dels de särskilda bestämmelser som kan gälla för kommunernas fullgörande av vissa uppgifter, dels i kommunallagstiftningen upptagna principer, som lägger hinder i vägen för obegränsad delegation av förvaltning och verkställighet. Samverkan genom avtal förekommer t. ex. inom skolsektorn och brandförsvaret.

En i lag närmare reglerad form av interkommunal samverkan är *kommunalförbundet*. Kommunalförbund kan i princip bildas för vilken kommunal angelägenhet som helst, under förutsättning att bildandet av förbundet medför allmänt gagn. De kommuner, som avser att samverka, enas om en förbundsordning. I denna skall bl. a. anges vilken eller vilka kommunala uppgifter förbundet skall handha. Förbundsordningen skall underställas länsstyrelsen för fastställelse. Beslutande organ är förbundsfullmäktige till det antal och med den fördelning som kommunerna kommit överens om. För förvaltning och verkställighet skall finnas en

förbundsstyrelse, vald av förbundsfullmäktige och sammansatt i enlighet med vad kommunerna beslutat om. Kommunalförbundet har egen utgifts- och inkomststat och egna räkenskaper. Kommunalförbundet kan sägas vara utrustat med en indirekt uttaxeringsrätt mot medlemmarna. I samband med att förbundsfullmäktige fastställer utgifts- och inkomststat bestämmer fullmäktige samtidigt, enligt de i förbundsordningen angivna grunderna, storleken av de bidrag som förbundsmedlemmarna skall lämna. På verksamhetsområden som överförts till kommunalförbund fullgör förbundet de deltagande kommunernas uppgifter i alla avseenden utom i fråga om det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Om kommunalförbund handhar angelägenhet, som det enligt särskild författning åligger kommun att vårda, skall författningens bestämmelse om kommun ha avseende på förbundet. Medlemskommunernas inflytande på kommunalförbundens verksamhet tillgodoses bl. a. genom regler i förbundsordningen.

Även om det i och för sig går att bygga ut det interkommunala samarbetet och även om varje uppgift för sig inte blir lidande på att den löses genom sådan samverkan, är det en betydande svaghet i ett sådant system att man därigenom lätt förlorar möjligheterna till planmässig samordning mellan uppgifter, som löses på detta sätt, och de angelägenheter de enskilda kommunerna själva har ansvaret för. Olägenheterna framträder självfallet med större styrka ju betydelsefullare de uppgifter är, som ligger utanför kommunens egen beslutanderätt. Dessa olägenheter gäller i nära nog samma utsträckning i de fall, där samverkan sker i avtalets form.

Enligt uppgift av kommunallagsutredningen fanns 20 kommunalförbund 1974-01-01. En betydande del av dessa har sin verksamhet lokaliserad till storstadsområdena.

Den kraftiga minskning av antalet kommunalförbund som ägt rum under de senaste tio åren beror inte i första hand på brister i fråga om kommunalförbundsinstitutet som samverkansform. Minskningen har däremot ett klart samband med kommunsammanläggningarna och förstatligandet av polisväsendet.

Detta innebär emellertid inte att kommunindelningsreformer eller uppgiftsöverföringar helt utesluter behovet av interkommunalt samarbete. Även med stora kommuner finns i vissa frågor behov av att gå över kommungränsen för att lösa dem på ett ändamålsenligt sätt. Utvecklingen i storstadsområdena visar detta. De administrativa gränsdragningarna passar inte alltid bäst som gräns för handhavande av en viss uppgift. På senare tid har t. ex. uppkommit ett starkt behov av interkommunal samverkan i vissa renhållningsfrågor. Inom energiförsörjningen finns enligt många uttalanden ett ökat behov av interkommunal samverkan. Även inom den översiktliga samhällsplaneringen kan man anta att det finns ett behov av interkommunalt samarbete.

Frågan om valet av form för interkommunal samverkan har i och för sig inget direkt samband med behovet av sådan samverkan, utan här kommer andra aspekter in i bilden. Detta gäller t. ex. önskan om offentlighet och möjlighet för medborgare att anföra besvär. Det torde

dock vara klart att det inte heller i framtiden kommer att räcka att hänvisa kommunerna att sluta interkommunala avtal, i det fall interkommunalt samarbete visar sig erforderligt. För mer betydande samarbetsuppgifter kan man anta att det även i framtiden blir erforderligt att bilda från kommunerna fristående rättssubjekt. I dag står därvidlag ett privaträttsligt alternativ, aktiebolaget, och ett kommunalrättsligt alternativ, kommunalförbundet, till buds. Här bortses från möjligheten till interkommunalt samarbete genom gemensam stiftelse. Det praktiska utrymmet för ett dylikt alternativ torde vara ringa. Vid bedömning av dessa båda alternativ finns anledning att undersöka skillnader mellan interkommunal samverkan i bolagsform resp. i kommunalförbundsform.

1. Kommunalförbundsformen har ett vidsträcktare användningsområde än aktiebolagsformen. Bakgrunden härtill är att bolagsformen är begränsad främst till verksamhet inom området för fakultativ kommunal verksamhet med stöd av 3 § KL.
2. Kommunmedlemmarna, liksom medlemskommunerna, kan anföra kommunalbesvär över kommunalförbunds beslut. Någon motsvarande möjlighet finns inte i fråga om interkommunala aktiebolag.
3. Offentlighetsprincipen gäller endast i fråga om kommunalförbund.
4. För kommunalförbund föreligger inskränkningar i rätten att fritt ta upp lån. För aktiebolag finns inga sådana begränsningar. Denna skillnad har sin största betydelse i fråga om verksamhet av affärsmässig natur.

Fördelen med kommunalförbund jämfört med avtal är att lagstiftaren vid kommunalförbund gett kommunerna möjlighet att samverka i offentligrättsliga former, där man erhåller i princip samma grad av offentlighet och insyn som i fråga om annan kommunallagsreglerad förvaltning. Från kommunaldemokratiska synpunkter och i fråga om rättssäkerhetsaspekter synes kommunalförbundsformen vara att föredra framför bolagsformen. Dessutom har förbundsformen ett vidsträcktare användningsområde än bolagsformen. Bolagsformens fördelar torde främst ligga i möjligheterna till affärsmässig drift och effektivitet.

Frågan om bruket av olika former av interkommunal samverkan bör avgöras från fall till fall, varvid uppgifternas karaktär bör vara det som vägleder valet.

## 4.2 Ändringar i uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn

I kapitel 1 diskuteras olika nivåer i samhällsförvaltningen. Vi konstaterade där att för att samhället skall kunna lösa vissa uppgifter det är nödvändigt med en kommun på regional nivå. Dessutom gäller att självständiga samhällsorgan inte bör vara alltför specialiserade. En differentierad verksamhet ger bl. a. möjligheter till prioriteringar.

I dag är hälso- och sjukvården landstingskommunernas helt domineran-

de uppgift. Landstingskommunerna bedriver även viss verksamhet inom kultur-, utbildnings- och kommunikationssektorerna. Vissa landstingskommuner har vidare engagerat sig inom andra sektorer. I relation till landstingskommunernas insatser inom sjukvården är emellertid de andra insatserna av mycket begränsad omfattning. Samma sak gäller i förhållande till primärkommunernas insatser inom motsvarande sektorer. Inte minst med hänsyn till det angelägna i att samhällsinsatser för skilda ändamål blir noggrant vägda mot varandra bör det emellertid vara önskvärt att pröva möjligheterna att vidga landstingskommunernas ansvarsområde.

Som framgår av det följande är förhållandet annorlunda i Stockholms län där landstingskommunen också ansvarar för bl. a. trafikförsörjningen och för viss översiktlig planering.

På Gotland fullgöres i dag de uppgifter som i andra län ankommer på landstingskommunen av primärkommunen. Vårt förslag i det följande om ändringar i uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn berör därför inte Gotlands kommun.

Malmö och Göteborgs kommuner står i dag utanför landstingskommun. I kapitel 5 föreslår vi att dessa båda kommuner skall ingå i respektive landstingskommun. Detta skulle väsentligt underlätta genomförandet av våra förslag om ändringar i uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn.

Kommunala uppgifter som kräver större befolkningsunderlag än de enskilda primärkommunernas kan i vissa fall lämpligen lösas genom att ansvaret för dem läggs på en regional kommun, dvs. landstingskommunen. En förutsättning för att en sådan lösning skall vara lämplig är att uppgifterna i fråga i princip täcker hela landstingskommunens geografiska område.

Vi betraktar sålunda primär- och landstingskommuner som varandra kompletterande kommuner, bildningar inom olika geografiska områden, parallellställda med avseende på kompetens. Vi vill därför betona att den ena kommuntypen inte har en överordnad ställning i förhållande till den andra.

Sett ur primärkommunernas synvinkel kan samma invändningar resas mot att vissa nu primärkommunala uppgifter får ett landstingskommunalt huvudmannaskap som då sådana uppgifter löses genom interkommunal samverkan. Även vid ett landstingskommunalt huvudmannaskap kan det bli svårigheter att planmässigt samordna de uppgifter som landstingskommunen ansvarar för och dem som den enskilda kommunen själv handhar. Man torde t. o. m. kunna hävda att den enskilda kommunens inflytande på sådana uppgifter som har landstingskommunalt huvudmannaskap är svagare än på uppgifter som blir föremål för interkommunal samverkan. Genom bestämmelser i förbundsordningen kan varje primärkommun ges ett betydande inflytande på kommunalförbundets angelägenheter. Någon sådan möjlighet existerar inte i dag i förhållande till landstingskommunen.

Fördelen med ett landstingskommunalt ansvar jämfört med om uppgifterna löses genom interkommunal samverkan står att finna i att

medborgarna får förbättrade möjligheter att kräva ut ett direkt politiskt ansvar. I de fall landstingskommunens uppgifter har ett nära samband med primärkommunala uppgifter gäller dock möjligheten att kräva ut ett ansvar endast en begränsad del av en verksamhet som bör ses som en helhet. I sådana fall finns risk att medborgarna får svårt att veta vilket organ som skall göras ansvarigt. Detta begränsar möjligheten till ett politiskt ansvarsutkrävande. Exempel på problem av detta slag finner vi i dag inom gränsskiktet mellan åldringsvården och långtidssjukvården liksom mellan olika delar av nykterhetsvården. I bilaga 2 redogörs för planerad försöksverksamhet med integrering av sjukvård och socialvård. Därvid uppmärksammas de svårigheter som en nära samverkan mellan olika kommunala huvudmän kan innebära.

I samband med nämnda försöksverksamhet har de organisatoriska frågorna hittills behandlats mycket summariskt. Enligt vår mening kan en formell organisation med klart definierade kompetensområden ofta underlätta ett samarbete mellan två beslutsfattare. När de olika beslutsfattarnas kompetens är klart definierad kan man ange vem som har ansvaret för en viss verksamhet. Dessa förhållanden synes ha tilldragit sig föga uppmärksamhet vid de hittillsvarande integrationsförsöken. Dessa förefaller i stället närmast präglas av en strävan att sudda ut gränserna mellan sjukvårdens och socialvårdens kompetensområden. Därmed uppkommer betydande risk för att det inte klart framgår vem som är ansvarig för ifrågavarande verksamheter.

När det gäller gränsskiktet mellan åldringsvården och långtidssjukvården tillkommer dessutom det medicinska problemet att avgöra när en åldring är ett fall för sjukvården.

Det sagda leder till slutsatsen att närliggande uppgifter i största möjliga utsträckning bör ha samme huvudman. Först då har medborgarna goda förutsättningar att vara informerade om vem som har ansvaret för en verksamhet, vilket är förutsättningen för att politiskt ansvar skall kunna utkrävas. Det är dock svårt att fullt ut förverkliga en sådan princip vid gränsdragningen mellan primärkommunalt och landstingskommunalt kompetensområde.

För övergripande kommunala frågor som har starkt samband med övriga primärkommunala uppgifter är interkommunal samverkan att föredra också från effektivitetssynpunkt, eftersom sådan samverkan ger primärkommunerna bättre möjligheter till en samlad bedömning än om uppgifterna ankommer på landstingskommunen.

I enlighet med det anförda bör i första hand övervägas att till landstingskommunen föra över sådana i dag primärkommunala uppgifter, som kräver samverkan inom i princip hela landstingskommunens geografiska område eller där en sådan samverkan kan medföra fördelar och som inte har ett nära samband med övriga primärkommunala uppgifter. De uppgifter som skall föras över på landstingskommunen bör därför så långt möjligt innefatta ett odelat verksamhetsområde. Landstingskommunen får därvid det totala ansvaret för en verksamhet vilket är att förorda från effektivitetssynpunkt samtidigt som det underlättar för medborgarna att kräva ut ett politiskt ansvar.

Genom ett landstingskommunalt engagemang enligt det anförda kan viss ekonomisk utjämning mellan kommunerna inom länet uppnås. Det bör dock uppmärksammas att en omfördelning av den statliga bidragsgivningen från primärkommunerna till landstingskommunerna kan behövas i gengäld för att utjämna skillnader i landstingens ekonomiska kapacitet.

Förutsättningarna för landstingskommunerna att ta över ansvaret för vissa i dag primärkommunala uppgifter varierar mellan olika delar av landet. De betydelsefullaste faktorerna torde därvid vara landstingskommunens befolkningstäthet och ytstorlek. Av detta följer att det inte alltid är lämpligt att i författningar ange vilka uppgifter som landstingskommunerna bör överta från primärkommunerna. Olika lösningar beroende på nämnda faktorer bör i stället förutsättas.

I det följande visas emellertid att övervägande skäl talar för att landstingskommunerna generellt blir huvudmän för lokal och regional kollektiv persontrafik och för viss kulturell verksamhet som kräver ett större befolkningsunderlag än den enskilda primärkommunens.

När det gäller övriga verksamheter bör det ankomma på primärkommuner och landstingskommuner att själva avgöra om uppgifter bör föras över på landstingskommunerna. Regeringen bör ges möjlighet att förordna om att primärkommunala uppgifter skall föras över på landstingskommunen i de fall en minoritet av kommuner motsätter sig detta. Även i de fall primärkommuner och landstingskommun kommer överens om att föra över primärkommunala uppgifter till landstingskommunen bör sådana beslut fastställas av regeringen. Skälet till detta är att man vid eventuella tvister klart måste kunna ange vem som har ansvaret för en viss uppgift samt från vilken tidpunkt detta ansvar gäller.

Primärkommunernas nuvarande ansvar för fysisk planering, bostadsförsörjning och social omvårdnad kan dock inte lämpligen föras över på landstingskommunerna. De båda förstnämnda verksamheterna spelar den kanske viktigaste rollen inom miljödaningen i vårt samhälle och utgör därmed själva kärnan i en lokal kommunal självstyrelse. När det gäller social omvårdnad har denna dels ett mycket nära samband med de båda förstnämnda verksamheterna, dels är lokala synpunkter och lokal sakkunskap särskilt betydelsefulla vid beslutsfattande i sådana frågor.

Av vårt synsätt med primär- och landstingskommuner som parallella organ som kompletterar varandra följer att det även skall vara möjligt för primärkommunerna att träffa överenskommelse med landstingskommunen att föra över vissa landstingskommunala uppgifter till primärkommunerna. Även i sådana fall bör besluten fastställas av regeringen.

Stockholms läns landstingskommun har övertagit två betydelsefulla uppgifter – trafikförsörjning och regionplanering – från primärkommunerna. Bakgrunden till detta är att kommunindelningen har genomförts efter andra principer i stockholmsområdet än i landet i övrigt. Hela stockholmsområdet utgör en näringsgeografisk enhet, men då folkmängden i detta område betydligt överstiger en miljon invånare ansågs det lämpligare att konstruera mindre kommuner, även om dessa inte utgör

näringsgeografiskt väl avgränsade enheter, än att föra samman hela huvudstadsregionen till en enda kommun. Vissa primärkommunala uppgifter som sträcker sig över kommungränserna överfördes i stället i sin helhet på landstingskommunen.

Även i stockholmsområdet löses dock vissa kommunala uppgifter genom interkommunal samverkan. Det gäller uppgifter som inte rör hela området för Stockholms läns landstingskommun men för vilka ändå finns behov av samverkan mellan kommuner. Exempel på sådana uppgifter är bostadsförmedling, fördelning av statlig bostadslåneramar på kommuner och va-försörjning.

I de båda andra storstadsområdena, Malmö och Göteborg, finns också uppgifter som primärkommunerna inte var för sig bemästrar. Sådana uppgifter sköts där uteslutande genom interkommunal samverkan.

Sammanfattningsvis leder diskussionen fram till att primärkommuner och landstingskommuner bör betraktas som varandra kompletterande kommuner – jämställda med avseende på kompetens, men med olika geografiska verksamhetsområden. Med detta åsyftas att landstingskommunerna kan komplettera primärkommunerna genom att i en del fall överta *hela* ansvaret för vissa väl avgränsade primärkommunala uppgifter. Primärkommunerna bör på likartat sätt ges möjlighet att överta hela ansvaret för vissa landstingskommunala verksamheter. Det får däremot inte leda till att både primärkommuner och landstingskommuner får ansvaret för i princip samma uppgifter. En sådan ordning skulle starkt försvåra medborgarnas möjligheter att vara informerade om vem som har ansvaret för en viss verksamhet, vilket är grundförutsättningen för att kunna kräva ut ett politiskt ansvar. Även av effektivitetsskäl bör närliggande uppgifter ha samme huvudman.

Såvida inte annat anges i särskild författning, är landstingskommun enligt rättstillämpningen oförhindrad att inom sitt område främja verksamhet av samma art som primärkommunerna inom sitt område har ansvaret för. Sålunda kan både landstingskommun och primärkommun understödja sådana ändamål som enskild väghållning, landsbygdens elektrifiering och olika kulturella ändamål. Det av primärkommunerna bedrivna planeringsarbetet med avseende på bebyggelsens ordnande, vatten- och avloppsanläggningar m. m. torde kunna främjas av landstingskommun, t. ex. genom inrättande av ett arkitektkontor, som tillhandagår primärkommunerna inom landstingskommunens område med utredningar och planförslag. Likaså ligger det inom landstingskommunens kompetensområde att främja för dess invånare samfällda intressen på t. ex. friluftslivets område. Skillnaden i kompetens de olika enheterna emellan avser alltså deras geografiska verksamhetsområden. I enlighet härmed skall landstingskommuns åtgärder tillgodose intressen, som kan hänföras till denna. Detta hindrar emellertid inte, att ett beslut av landstingskommunen att främja ett speciellt ändamål avser viss eller vissa delar av landstingskommunens område, blott beslutet fattas under den givna förutsättningen att övriga delar av landstingskommunen under motsvarande betingelser kan åtnjuta samma förmån.

Tidigare har anförts att det är önskvärt att närliggande uppgifter

handhas av samme huvudman, dels för att underlätta medborgarnas möjlighet att kräva ut ett politiskt ansvar, dels för att en sådan ordning torde innebära effektivitetsvinster. Med hänvisning till detta skulle en rättstillämpning enligt ovan kunna ifrågasättas. Eftersom landstingskommunernas engagemang i uppgifter för vilka primärkommunerna har huvudansvaret är av ringa omfattning synes dock det dubbla huvudmannaskapet i dag inte bereda några nämnvärda problem. Vi anser emellertid att man i det framtida reformarbetet, så långt det är möjligt, bör undvika dubbla huvudmän inom den kommunala sektorn.

### 4.2.1 *Landstingskommunalt ansvar för den regionala och lokala persontrafikförsörjningen*

Ungefär 90 % av persontrafiken har lokal och regional karaktär med tonvikten på arbets-, service- och fritidsresor. Av den totala persontrafiken svarar kollektiva transportmedel för ca 15 %. I den kollektiva trafiken är i dag såväl primärkommuner och landstingskommuner som staten intressenter. Primärkommunerna har tagit på sig visst ansvar för den lokala trafikförsörjningen. Ansvaret är dock inte reglerat i författningar. Den regionala trafiken – dvs. i princip trafiken mellan kommun-, region- och länscentra – ombesörjer staten i betydande utsträckning genom såväl tåg- som busstrafik. Genom den till länsstyrelserna knutna regionala trafikplaneringen har staten påtagit sig ett planeringsansvar och genom bussbidragssystemet visst ekonomiskt ansvar för den regionala trafiken. Staten lämnar även visst ekonomiskt stöd till den lokala trafiken genom bidraget för olönsam busstrafik. Vissa landstingskommuner har engagerat sig i problemen kring den kollektiva trafikservicen och bl. a. känt ett ansvar för den regionala utjämningen av taxorna. Diskussioner om en satsning på den regionala trafiken pågår inom flera landstingskommuner. Jämfört med statens och primärkommunernas satsningar på den kollektiva trafiken är emellertid de landstingskommunala insatserna hittills blygsamma. Ett undantag från detta utgör Stockholms läns landstingskommun som har ansvaret för såväl den regionala som den lokala persontrafikförsörjningen i länet.

Samhälls- och trafikutvecklingen ställer i dag ökade krav på kollektivtrafiken både på landsbygden och i tätorterna. I tätorterna har befolkningstillväxten i förening med den geografiska spridningen av bostäder, arbetsplatser och serviceställen ökat både resornas antal och längd. För befolkningen på landsbygden har utvecklingen inneburit att den i ökad utsträckning är hänvisad till arbete och olika slags service i närliggande kommun- och regioncentra.

Genom en medveten planering med målsättningen att ge den kollektiva trafikapparaten en ändamålsenlig utformning och inriktning bör man eftersträva att de kollektiva trafikmedlen används mera än nu. Den nya energisituationen med höga energipriser medför ett behov av att genom kollektivtrafiken kunna erbjuda energibesparande alternativ till privat bilism. En rad andra skäl talar också för ökad kollektivtrafik, exempelvis

buller- och avgasproblem, ökad trafiksäkerhet och allmänna miljöpolitiska hänsyn.

Det finns inte några lagtekniska hinder för landstingskommunerna att genom åtgärder av generell ekonomisk natur avlasta primärkommunerna ansvaret för den lokala trafikförsörjningen och komplettera denna med åtgärder för den regionala trafikförsörjningen. Enligt yrkestrafikförordningen har sålunda landstingskommun likaväl som primärkommun numera särskild rätt att överta tillstånd till linjetrafik med buss. Trafiktillstånd kan återkallas och i stället meddelas primär- eller landstingskommun om dessa gör sannolikt att trafikförsörjningen i orten eller bygden främjas genom en sådan åtgärd.

Eftersom en regional trafiklinje ofta ingår som en betydelsefull del i den lokala trafiken kan en fortsatt uppdelning i lokal och regional trafik starkt ifrågasättas. Anslutning med lokala linjer till regionala linjer motiverar en nära samordning av den kollektiva trafiken. Det finns således starka skäl för en samordnad planering av trafikförsörjningen på lokal och regional nivå. Genom ett enhetligt huvudmannaskap för den lokala och regionala kollektivtrafiken skapas möjligheter till ett effektivare utnyttjande av de olika trafikmedlen. Ett sådant enhetligt ansvar har även den fördelen att det underlättar för medborgarna att veta vem som ansvarar för trafikförsörjningen.

Vi har mot denna bakgrund kommit fram till att landstingskommunerna bör göras ansvariga för den regionala och lokala kollektiva persontrafiken inom respektive landstingsområde. Förutom de förbättrade möjligheterna att utkräva politiskt ansvar talar följande skäl för ett landstingskommunalt ansvar. En betydligt effektivare samordning mellan lokal och regional trafikförsörjning kan då göras. Härtill kommer att landstingskommunerna förfogar över egna ekonomiska resurser. Statliga regionala organ är däremot beroende av resurser som ställs till förfogande från central nivå. Ett system där beslut om den kollektiva regionala och lokala trafiken fattas på central nivå har svagheten att de lokala och regionala intressena kan ha svårt att göra sig gällande.

En annan fördel med landstingskommunalt ansvar är att landstingskommunerna kan driva egna trafikföretag. Landstingskommunerna kan därför i sin planering tillföras direkta erfarenheter från trafikverksamheten.

I och för sig kunde det övervägas att låta landstingskommunernas ansvar för trafikförsörjningen få fakultativ karaktär. Ett skäl härtill är att förhållandena skiftar starkt mellan de olika länen. Vi har emellertid funnit att ansvaret bör vara generellt. Motivet är främst de fördelar som följer av likformighet över hela landet särskilt med hänsyn till samordningen med rikstrafiken. Den länsövergripande planeringen underlättas om planeringsunderlaget är enhetligt. Den statliga bidragsgivningen till trafikförsörjningen underlättas också genom likformighet. När det gäller den statliga bidragsgivningen skulle ett varierande ansvarsmönster med stor sannolikhet kräva en betydligt större och mera tungrodd administration jämfört med om ansvarsförhållandena är enhetliga i hela landet. Ett

generellt landstingskommunalt ansvar för den lokala och regionala trafiken skulle även underlätta införandet av enhetstaxor av 50-kortstyp, vilket skulle få betydelse framför allt för befolkningen i glesbygdskommuner med svagt trafikunderlag.

I dag är trafikförsörjningen en frivillig uppgift för primärkommuner och landstingskommuner. Primärkommunerna har dock känt ett ansvar för den kollektiva lokala persontrafiken. Ett generellt ansvar för landstingskommunerna medför en begränsning av framför allt primärkommunernas kompetens. Vårt förslag att göra landstingskommunerna generellt ansvariga för kollektiv persontrafikförsörjning på lokal och regional nivå innebär därför att två av de allmänna principer som vi formulerade i kapitel 1 kommer att stå mot varandra. Principen att besluten skall läggas så nära dem som berörs av besluten som det är möjligt bryts sålunda mot principen att närliggande uppgifter bör handhas av samme huvudman.

När det gäller ansvaret för den kollektiva persontrafikförsörjningen har vi emellertid funnit att de funktionella skälen för ett enhetligt ansvar överväger. För att garantera primärkommunerna ett inflytande över och en insyn i den lokala persontrafiken anser vi att landstingskommunen genom föreskrift bör åläggas att samråda med länets primärkommuner när den upprättar sin trafikförsörjningsplan. Vi förutsätter därvid att primärkommunernas krav, önskemål och synpunkter väger tungt i landstingskommunens planering. Primärkommunerna bör även bli obligatoriska remissorgan beträffande de inom landstingskommunen upprättade förslagen till planer.

Ett generellt landstingskommunalt ansvar för den regionala och lokala kollektiva trafiken förutsätter inte att trafikapparaten ägs av landstingskommunerna eller landstingskommunala bolag. Landstingskommunerna kan mycket väl köpa tjänster av nuvarande primärkommunala, statliga och enskilda trafikföretag eller träffa avtal med dem om taxebunden trafik i deras egen regi. I många landstingsområden blir det även aktuellt att SJ driver trafik på entreprenad efter avtal med landstingskommunerna. Detta är som bekant fallet med SJ: s pendeltågstrafik i Stockholms län.

Ett landstingskommunalt ansvar för trafikförsörjningen aktualiserar behovet av samordning mellan skolskjutsar, färdtjänst och övrig trafikförsörjning. Särskilt i de mera glest befolkade delarna av landet är skolskjutsarna och färdtjänsten i dag till stor del samordnade med den övriga kollektiva trafiken. Landstingskommunerna bör därför även överta ansvaret för skolskjutsar och färdtjänst.

Ett generellt landstingskommunalt ansvar för lokal och regional kollektiv trafik utesluter inte möjligheten för primärkommun att träffa överenskommelse med landstingskommunen om primärkommunalt ansvar för lokal kollektiv trafik. En sådan ordning kan vara motiverad av speciella förhållanden i vissa delar av landet. På likartat sätt skall landstingskommunen och primärkommunerna kunna komma överens om att skolskjutsar och färdtjänst skall ha primärkommunala huvudmän.

Överenskommelser av detta slag bör underställas regeringen, som

genom sitt beslut fastlägger ansvarsförhållandet. Vi räknar med att överenskommelser om undantag från regeln om landstingskommunalt ansvar för lokal och regional kollektiv persontrafikförsörjning kommer att bli få.

Även vid ett landstingskommunalt ansvar för den lokala och regionala kollektiva persontrafikförsörjningen måste staten engagera sig i regional trafikplanering. Det blir emellertid landstingskommunens sak att utarbeta och tillhandahålla underlaget för denna planering vad gäller den kollektiva persontrafiken. Statens uppgift blir i första hand att samordna skilda trafikgrenars verksamhet under beaktande av överordnade målsättningar inom regionalpolitik, trafikpolitik m. m. En statlig regional trafikplanering är särskilt relevant vad avser godstrafiken. När det gäller den kollektiva persontrafiken blir de statliga planeringsinsatserna mindre omfattande och endast av samordnande karaktär, särskilt vad gäller den riksövergripande trafiken.

Om landstingskommunerna skall åläggas ett ansvar för trafikförsörjningen kunde det tyckas ligga nära till hands att de också får svara för den samordnande regionala trafikplaneringen. Enligt vår mening vore emellertid detta inte lämpligt. Vi har i kapitlet om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun anfört att det är ofrånkomligt att statliga organ svarar för någon form av trafikplanering. Huvudskälet till detta är att huvudmannaskapet för trafikplaneringen hänger nära samman med statens ansvar för investeringar och drift inom viktiga grenar av transportsektorn som järnvägar, allmänna vägar, flygplatser, flygledning och farleder. Dessutom har staten det överordnade ansvaret för att landets olika delar har en tillfredsställande transportförsörjning vad gäller både godstrafik och persontrafik. Den regionala trafikplaneringens roll därvid är att mot bakgrund av vissa överordnade målsättningar på regional nivå samordna de olika trafikgrenarnas verksamhet.

I detta samordningsarbete måste beaktas att transportsektorn både absolut och relativt sett spelar en framträdande roll i vår samhällsekonomi. De former i vilka denna sektor utvecklar sig är därför av väsentlig betydelse för samhällsutvecklingen i stort. Samspelet med andra delar av samhällsekonomin innebär härvidlag en ömsesidig påverkan.

Överordnade målsättningar som bör beaktas i den regionala trafikplaneringen finns inom regionalpolitiken. Möjligheterna att exempelvis använda investeringar i transportsektorn som regionalpolitiskt medel underlättas om den regionala trafikplaneringen sköts av samma organ som har hand om den regionalpolitiska planeringen. Samordningen skulle däremot kunna försvåras om den översiktliga trafikplaneringen sköttes av landstingskommuner med skilda regionalpolitiska värderingar sinsemellan och i förhållande till regering och riksdag.

Även möjligheterna att anpassa den regionala trafikplaneringen så att den länsövergripande trafikens krav beaktas torde underlättas med statligt huvudmannaskap. För den internationella trafiken, som i några län är omfattande, måste i sista hand landets intressen företrädas av statliga organ.

Möjligheterna att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för att

tillgodose en tillfredsställande transportförsörjning i landets olika delar förutsätter också en statlig trafikplanering.

Ett för den regionala trafikplaneringen viktigt styrinstrument, nämligen myndighetsfunktionerna enligt yrkestrafikförordningen och väglagstiftningen, kan inte utan olägenheter ha kommunalt huvudmannaskap. Olägenheterna ligger i att myndighetsfunktioner såsom tillståndsgivning till trafikutövare, uppställande av villkor för tillståndsgivningen samt olika sanktionsåtgärder vid överträdelser av bestämmelser för tillståndsgivningen har en så nära anknytning till det offentliga rätts- och samhällsskyddet att det ter sig naturligt med statligt huvudmannaskap. Ytterligare ett skäl för statligt huvudmannaskap för myndighetsfunktionerna är att landstingskommunerna som trafikutövare har partsställning. Ett statligt ansvar synes därför ofrånkomligt. Som tidigare angivits ger gällande lagstiftning kommun företräde vid koncessionsgivningen om trafikförsörjningen främjas genom en sådan åtgärd. Det finns vissa praktiska fördelar med att tillståndsgivningen sker i anslutning till den regionala trafikplaneringen. Detta innebär att samma organ som svarar för nämnda myndighetsfunktioner – länsstyrelsen – också bör svara för den regionala trafikplaneringen.

Slutsatsen blir därför att ett landstingskommunalt engagemang i den regionala trafikplaneringen inte kan leda till en fullständig avlastning från den statliga trafikplaneringen. Betydande uppgifter måste av olika skäl ligga kvar hos statliga organ. En självklar följd av att landstingskommunerna tar över ett ansvar för trafikförsörjningen blir dock att de lämnar aktiva bidrag till det planeringsarbete som utförs av statliga organ. Detta bör ske genom att landstingskommunerna blir obligatoriskt remissorgan i sådana frågor.

Ett generellt landstingskommunalt ansvar för den regionala och lokala kollektiva trafikförsörjningen kan i vissa landstingskommuner medföra *ekonomiska* åtaganden av sådan storlek att landstingskommunerna får svårigheter att med egna medel helt finansiera verksamheten. Detta gäller särskilt de befolkningsglesa länen, där möjligheterna att bedriva en självbärande trafikförsörjning är små. I dessa län bör staten genom ekonomiska bidrag till landstingskommunerna medverka till att länets olika delar får en tillfredsställande transportförsörjning. Ett av medlen härvid är för närvarande statsbidragen till olönsam trafik, som nu till alldeles övervägande delen går till skogslänen.

Frågan om ett mera långtgående finansiellt engagemang från landstingens sida i regional och lokal trafikförsörjning får emellertid konsekvenser för samordningen av de skilda utdebiteringssatserna till stat, landstingskommun och primärkommun. För primärkommunernas del innebär ett landstingskommunalt ansvar för den lokala trafikförsörjningen en minskning av utgifterna på ca 600 milj kr. Konsekvenserna av detta torde få bli föremål för behandling i särskilda utredningar.

### 4.2.2 *Landstingskommunalt ansvar för viss institutionsbunden kulturell verksamhet*

Under senare år har genomförts ett omfattande utredningsarbete rörande de statliga insatserna inom kulturområdet. Utredningsverksamheten har bedrivits främst av kulturrådet som i sitt betänkande "Ny kulturpolitik" framlagt sin syn på kulturpolitiken.

Andra utredningar har avlämnat betänkanden rörande skilda delar av kultursektorn, bl. a. MUS 65.

Efter remissbehandling av de olika betänkandena har statsmakterna år 1974 behandlat kulturpolitiken. I fråga om ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och organisationsliv framhöll departementschefen bl. a. följande:

"Ansvarsfördelningen i fråga om samhällsinsatserna på kulturområdet måste naturligtvis ansluta till vad som gäller i samhället i övrigt. Liksom kulturrådet anser jag att det inte finnes något behov av att ändra nuvarande ansvarsfördelning. Det som behövs är ett klargörande och en vidare utveckling av de principer som gäller redan i dag."

I propositionen togs inte ställning till huvudmannaskapet för de olika kulturella verksamheterna. Man förutsatte emellertid att ansvarsfrågorna skulle bli föremål för diskussioner bl. a. mellan kommunförbundet och landstingsförbundet.

Av skäl som redovisas i det följande föreslår vi att landstingskommunerna görs generellt ansvariga för sådan institutionsbunden kulturell verksamhet som kräver ett större befolkningsunderlag än vad den enskilda primärkommunen har. Med detta avser vi vissa orkestrar, teatrar och museer.

Kulturbegreppet är vittomfattande och tolkningarna av begreppets innebörd många. I propositionen om den statliga kulturpolitiken avstod departementschefen från att definiera vad som inräknas i begreppet kultur. Han konstaterade dock, att till området för kulturpolitiska insatser bör föras åtgärder inom ordets, scenens, bildens, tonens och etermediernas områden samt kulturbevarande insatser även utanför dessa områden.

En omfattande kulturverksamhet förekommer också inom samhällsområden för vilka det inte i första hand är de kulturpolitiska målen som är relevanta. Detta gäller främst skolan och de sociala institutionerna. Skolans kulturpolitiska uppgifter är angivna i olika läroplaner. Samverkan mellan kulturpolitiska och socialpolitiska insatser har inte samma tradition som relationerna med utbildningsområdet. Den helhetssyn på människan och hennes livsvillkor, som blivit alltmer framträdande i planerings- och utvecklingsarbete på det socialpolitiska området, är emellertid en naturlig utgångspunkt för samverkan.

En av utgångspunkterna för den nuvarande regionalpolitiken är att samhället bör styra utvecklingen i sådana banor att det stigande välståndet fördelas på ett rättvist sätt och att människorna i olika delar av landet erbjuds en tillfredsställande social och kulturell service. Staten såväl som primärkommuner och landstingskommuner är i dag engagerade

på kulturområdet. Statens utgifter för kulturändamål var budgetåret 1971/72 ca 320 milj. kr. Enligt beräkningar gjorda av kulturrådet uppgick primärkommunernas anslag till samma ändamål till ca 400 milj. kr. per år. Landstingskommunernas anslag är betydligt blygsammare. Det rör sig om ca 40 milj. kr. per år.

Huvuddragen i den kulturpolitiska reformen kan uttryckas i termer som decentralisering, jämnare geografisk spridning av kulturutbudet, ökad satsning på "länskulturinstitutioner" och turnéverksamhet, kraftig markering av det lokala föreningslivets roll för arrangemang och amatörverksamhet. Den nya kulturpolitiken förutsätter ett starkt vidgat samhällsstöd.

För att genomföra den nya kulturpolitiken måste ett stort ansvar ligga på primärkommunerna. En decentralisering av kulturutbudet förutsätter emellertid också en ökad medverkan från landstingskommunerna. Landstingskommunerna bör ha goda förutsättningar att medverka till att underlätta för medborgarna att inom landstingskommunens område nå ett kulturutbud som tidigare i stort sett har varit förbehållet dem som bor i de största städerna. Större kulturinstitutioner som teatrar, orkestrar och museer kräver ett så stort underlag, att endast ett fåtal stora kommuner i dag har sådana resurser. Genom ett landstingskommunalt ansvar för dessa skapas bättre möjligheter för de delar av ett län som är kulturellt underförsörjda att få del av det kulturutbud som i dag finns i mera gynnade orter. Detta kan bli möjligt genom bl. a. ökad turnéverksamhet från länsinstitutionerna.

För ett landstingskommunalt ansvar talar också att vissa kommuner inte bör belastas med kostnader för verksamheter som även kommer medborgare i andra kommuner till godo. Genom ett landstingskommunalt ansvar kan en viss ekonomisk utjämning åstadkommas.

Vi föreslår därför att landstingskommunerna görs generellt ansvariga för de teatrar, orkestrar och museer som kräver ett större befolkningsunderlag än vad den enskilda primärkommunen har. Vårt förslag motiveras också av den ökade betydelse som den kulturella verksamheten kan väntas få i framtiden. Ett generellt ansvar förutsätter bl. a. att landstingskommunerna skaffar sig kännedom om kulturförsörjningen i länets olika delar och genom en medveten planering söker tillgodose ett tillfredsställande utbud av kultur. Vårt förslag innebär att en i dag frivillig kommunal uppgift underkastas viss reglering.

### 4.2.3 *Räddningstjänst*

Vi har i det föregående föreslagit att landstingskommunerna skall kunna ta över ansvaret för uppgifter, som i dag är primärkommunala, under förutsättning att landstingskommunen och primärkommunerna är överens om detta. Omfattningen av sådana fakultativa uppgifter kan växla från län till län med hänsyn till olikheter i förutsättningar. I det följande lämnas exempel på en sådan fakultativ landstingskommunal uppgift.

Enligt brandlagen definieras räddningstjänst som en verksamhet som syftar till att vid en olyckshändelse avvärja eller begränsa skada på

människa eller egendom eller i miljön, allt under förutsättning att det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, de beräknade kostnaderna för räddningsinsatser och omständigheterna i övrigt framstår som påkallat att räddningsorganen ingriper.

Fr. o. m. den 1 juli 1974 ankommer enligt brandlagen ansvaret för räddningstjänsten på primärkommunerna. Kommunernas ansvar omfattar dock inte skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggning m. m. eller sjöräddning eller fjällräddning. Primärkommunerna har inte heller ansvar för oljebekämpning till havs eller i kustvattnen, Vänern eller Mälaren.

Räddningsarbetet vid olycka i atomanläggning planläggs och leds enligt särskild lagstiftning av länsstyrelsen. Polisen svarar för fjällräddningen. Tullverkets kustbevakning svarar för bekämpningsåtgärder vid oljeutsläpp till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren. För ingripande vid sjöolycka finns en organisation i vilken ett flertal myndigheter samt Sjöräddningssällskapet deltar.

Härutöver kan nämnas att flygräddningstjänsten ankommer på luftfartsverket samt att statens järnvägar har organiserat en hjälpberedskap för räddningsåtgärder vid järnvägsolycka. Vissa större företag eller företag som bedriver särskilt farlig verksamhet, t. ex. tillverkning av explosiva varor eller klor, har upprättat planer och utbildat personal för ingripande vid olyckor i företagens verksamhet.

Det åligger landstingskommun och primärkommun, som inte hör till landstingskommun, att ombesörja såväl öppen som sluten *vård för sjukdom och skada* för dem som är bosatta inom sjukvårdsområdet samt vid behov av omedelbar vård även för dem som vistas inom sjukvårdsområdet utan att vara bosatta där. Sjukvårdshuvudmannen svarar vidare för att det inom sjukvårdsområdet finns en ändamålsenlig organisation för *transport till och från sjukhus eller läkare* av personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med fordon som är inrättat för ändamålet. Skyldigheten omfattar endast vägbunden sjuktransport. Ansvaret för ambulansflyget åvilar rikspolisstyrelsen.

Länsstyrelsen har ansvar för katastrofberedskapsplanläggning inom sitt område och övertar ledningen av räddningstjänsten vid katastrofer. Länsstyrelsen har vidare tillsyn över den kommunala räddningstjänsten.

Frågan om ändrat huvudmannaskap för brandförsvaret togs upp under förarbetena till 1962 års brandlagstiftning. Därvid avvisades tanken att föra över brandförsvaret på staten eller landstingskommunerna.

Vid tillkomsten av nu gällande brandlag, i vilken primärkommunerna fick utökat ansvar för räddningstjänsten, avvisades likaså ändrat huvudmannaskap för räddningstjänsten.

Vi kan därför konstatera att det primärkommunala huvudmannaskapet för huvuddelen av räddningstjänsten nyligen prövats av riksdagen. Ett primärkommunalt ansvar stämmer även väl överens med det synsätt på uppgiftsfördelningen mellan primärkommuner och landstingskommuner som vi redovisat i detta kapitel. Vi föreslår därför inte någon obligatorisk ändring av ansvaret för räddningstjänsten.

Det finns emellertid visst behov av samarbete kommunerna emellan på detta område. Sådant samarbete kan ske genom avtal men det kan också

ske inom kommunalförbundets ram.

Föreligger det stort behov av samarbete inom ett län kan det ifrågasättas om inte landstingskommunen, som i egenskap av sjukvårdshuvudman medverkar efter svåra olyckor bör kunna träda in som huvudman för räddningstjänsten.

Som skäl för ett sådant åtagande från landstingets sida kan anföras att kostnader för materialanskaffning samt samverkan över kommungränserna skulle underlättas vid ett landstingskommunalt huvudmannaskap.

Den katastrofplanläggning som åligger länsstyrelsen kan också antas bli underlättad av ett landstingskommunalt huvudmannaskap. Vid landstingskommunalt ansvar skulle länsstyrelsens roll begränsas till att granska och godkänna den landstingskommunala planläggningen.

Vi föreslår därför att landstingskommunerna får möjlighet att inträda som huvudman för räddningstjänsten i den mån regeringen finner ett sådant övertagande lämpligt. Som villkor för ett sådant förordnande bör gälla att primärkommunerna och landstingskommunen i princip är överens om en sådan överflyttning.

### 4.2.4 *Social verksamhet inom sjukvården*

På samma sätt som landstingskommunen och primärkommunerna skall ha möjlighet att komma överens om att föra över primärkommunala uppgifter till landstingskommunen har vi i det föregående föreslagit att möjlighet skall finnas att också föra över uppgifter från landstingskommunen till primärkommunerna. Vi lämnar därför exempel på en landstingskommunal uppgift för vilken det senare kan vara lämpligt. Vårt exempel gäller en oreglerad landstingskommunal uppgift som redan varit föremål för viss utredningsverksamhet gemensamt av de båda kommunförbunden.

En arbetsgrupp med representanter för landstingsförbundet, kommunförbundet och svenska kuratorsföreningen föreslog i den s. k. "KOS-rapporten" ett vidgat samarbete mellan socialvård och sjukvård för att åstadkomma ett effektivare socialt arbete inom sjukvården. Bakgrunden är att organisationsformerna för kuratorerna inom sjukvården i dag växlar från institution till institution. Vid många sjukhus saknas också helt ledningsorgan för de sociala insatserna.

Enligt KOS-gruppen är det stora brister när det gäller kontakterna mellan kuratorerna och de primärkommunalt anställda socialarbetarna. Kontakterna förekommer mycket sällan och är hämmade av brist på kännedom om den andra partens arbetsvillkor och handlingsmöjligheter. Bristen på kontakter beror också på olika tolkningar av de sekretessbestämmelser som gäller.

Kuratorsarbetet inom sjukvården har hittills traditionellt haft sin tyngdpunkt förlagd till den slutna vården, men under de senaste åren har utvecklingen visat på en jämnare fördelning av kuratorsärendena mellan öppen och sluten vård. I och med förskjutningen av tyngdpunkten i vårdorganisationen mot den öppna vården kan man i framtiden räkna

med ytterligare förkortade vårdtider inom stora delar av sjukvården. Detta kommer att medföra förändringar även av det sociala arbetet inom sjukvården.

Man kan därför räkna med att de sociala insatserna i framtiden i större omfattning än nu sätts in vid öppna mottagningar och akutmottagningar. Patienter som redan när de besöker mottagningen observeras ha sociala problem, eller vilka som en följd av sjukhusvistelsen behöver social hjälp vid utskrivningen, kan då få en tidig kontakt med socialarbetaren och bli föremål för förberedande sociala åtgärder. Dessa åtgärder blir då lättare att följa upp under sjukhusvistelsen eller vid utskrivningen. Övergången mellan sjukhusvistelse och hemkomst blir smidigare om man i tid uppmärksammat behoven av sociala hjälpinsatser.

Samarbete och samordning mellan sjuk- och socialvård bör i görligaste mån ordnas så att respektive huvudman för sjuk- och socialvården tillhandahåller erforderliga tjänster inom sitt område åt den andre huvudmannen. I det här valda exemplet skulle detta ta sig uttryck i ett primärkommunalt övertagande av den sociala verksamhet som för närvarande förekommer inom såväl öppen som sluten hälso- och sjukvård.

# 5 Geografiska arbetsområden

## 5.1 Problemställningar

Länen är områden för viktiga funktioner inom samhällsförvaltningen. De är verksamhetsområden för delar av den decentraliserade statliga förvaltningen. De är också i princip områden för den landstingskommunala verksamheten.

Vid sidan om indelningen i län finns ett stort antal andra indelningar av landet i regioner för decentraliserad statlig förvaltning.

Utmärkande för den svenska länsindelningen är att den trots mycket stora förändringar i rikets befolkningsfördelning och väsentligt förändrad kommunikationsstandard förblivit opåverkad under mycket lång tid. Den nuvarande länsindelningen har bortsett från några mindre gränsjusteringar bestått oförändrad sedan år 1810. Antalet län har under hela denna period varit 24, dock med det undantaget att ett självständigt Ölands län var inrättat under åren 1819–1824. Härtill kommer att det fanns ett särskilt överståthållarämbete för Stockholm fram till årsskiftet 1967/68.

Länsindelningen har emellertid äldre anor än från 1810. I 1634 års regeringsform reglerades länsindelningen. Gränserna i denna är i stort sett desamma som de nu gällande vad beträffar södra och mellersta Sverige, om undantag göres för de dåvarande danska områdena.

Av tabell 1 i bilaga 7 framgår att under tidigare sekler skillnaden mellan länen i fråga om folkmängd var betydligt mindre än nu. Efter industrialismens genombrott har länen emellertid genomgått en alltmer olikartad utveckling. År 1973 var det största länet 28 gånger större i folkmängd än det minsta, jämfört med endast 5 gånger större år 1810.

Det kan samtidigt konstateras att medan skillnaderna i folkmängd mellan de största och de minsta länen blivit allt större, förvaltningsapparaten är i princip lika organiserad i det lilla länet som i det stora och förvaltningsuppgifterna författningsenligt likaså desamma. Kapaciteten i de minsta länen har med andra ord blivit en avgörande faktor när det gällt att bestämma länsorganens kompetens och därmed även graden av decentralisering från centrala statliga organ.

Enligt våra direktiv skall vi ta upp frågan om lämpliga geografiska arbetsområden för såväl den landstingskommunala verksamheten som den decentraliserade statliga förvaltningen.

Den frågeställningen är ingalunda ny utan har varit föremål för olika utredningar.

Vid 1957 års riksdag togs frågan om en ny länsindelning upp med anledning av den av riksdagens revisorer avgivna berättelsen över granskningen angående statsverket. Revisorerna ansåg att frågan om en ändrad administrativ indelning av riket i län snarast borde göras till föremål för en allsidig och förutsättningslös utredning.

Statsutskottet fann i sitt utlåtande att skäl i och för sig kunde anföras till stöd för en utredning i ämnet i enlighet med de principiella riktlinjer som revisorerna avgett. Med hänsyn till frågans svårbedömbara och komplicerade natur borde utredningen dock begränsas till stockholms- och göteborgsregionerna, där de med den nuvarande indelningen förenade olägenheterna var så stora att det var angeläget att undanröja dem. Frågan om en allmän översyn av länsindelningen ansåg utskottet böra tas upp till förnyad prövning med ledning av material som erhölls genom den föreslagna utredningen.

Sedan riksdagen beslutat i enlighet med utskottets utlåtande tillsatte Kungl. Maj:t en utredning som antog benämningen 1959 års länsindelningsutredning.

Denna utredning redovisade i sitt betänkande "Länsindelningen inom stockholms- och göteborgsområdena" (SOU 1961: 40) en rad olika förslag till lösning av indelningsfrågorna utan att förorda någon bestämd lösning. Utredningen redovisade emellertid som sin uppfattning att en ändamålsenlig länsindelning inom de båda områdena måste få följdverkningar beträffande även andra län.

En utgångspunkt för den år 1962 tillsatta länsindelningsutredningen var därför att en allsidig utredning rörande rikets indelning i län borde komma till stånd och att separata lösningar för enskilda regioner ej var tillräckliga.

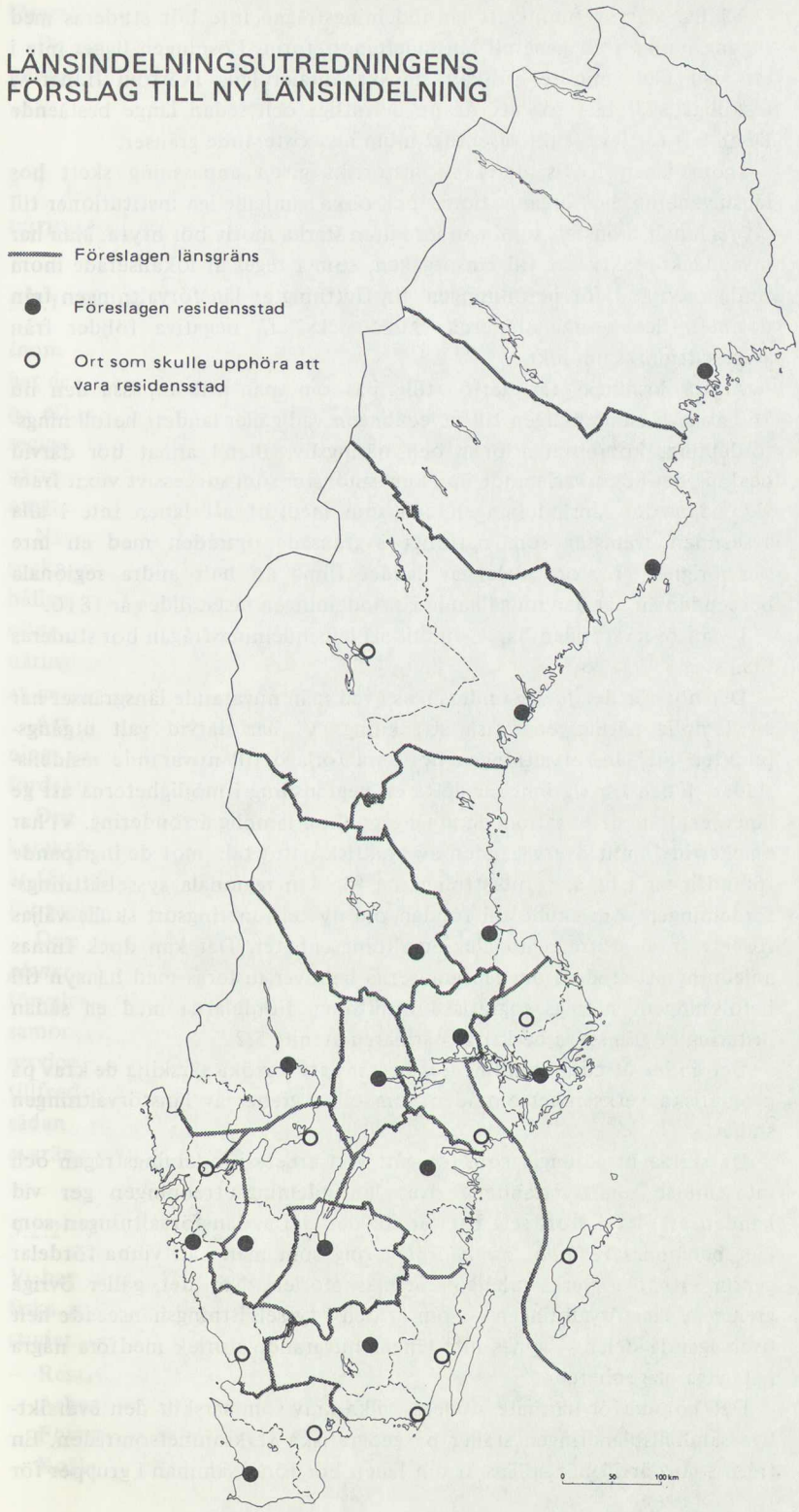
Länsindelningsutredningen redovisade sitt betänkande år 1967 (SOU 1967: 23). Betänkandet innehöll vissa principiella synpunkter på indelningsfrågan och ett förslag till en ny länsindelning med 15 län. Förslaget framgår av figur 5.1.

En sammanfattning av remissyttrandena över länsindelningsutredningens betänkande redovisas i bilaga 6.

Den föreslagna indelningen kritiserades av många remissinstanser. Kritiken innebar i främsta rummet att de föreslagna länen skulle bli för stora och avståndet till residensstaden för långt. Servicen gentemot allmänhet och kommuner skulle därmed bli försämrad. För de residensstäder som skulle mista sin länsförvaltning (10) skulle dessutom sysselsättningsläget försämras och underlaget för den kommunala förvaltningen och servicen påverkas i negativ riktning.

Ett icke ringa antal remissinstanser, främst centrala verk men också några länsstyrelser, riktade emellertid kritik mot betänkandet från en helt annan utgångspunkt. Man fann att de föreslagna länen trots allt var för små för att kunna tillgodose de krav som framför allt den översiktliga samhällsplaneringen ställer.

Vi har tagit fasta på remissinstansernas principiella synpunkter vad gäller å ena sidan länen som områden för samhällelig förvaltning och service och länen som områden för översiktlig planering å den andra.


LÄNSINDELNINGSUTREDNINGENS
FÖRSLAG TILL NY LÄNSINDELNING
Föreslagen länsgräns
Föreslagen residensstad
Ort som skulle upphöra att vara residensstad
0 50 100 km

*Figur 5.1*

Vi har därvid funnit att länsindelningsfrågan inte bör studeras med utgångspunkt i en generell länsindelningsreform. Lösningen ligger inte i att mer eller mindre radikalt minska antalet län. Tvärtom finner vi åtskilliga skäl tala för att de nu befintliga och sedan länge bestående länen bör fortleva, i allt väsentligt inom nu existerande gränser.

Inom länen har sålunda en historiskt given anpassning skett hos länsinvånarna, hos organisationer och olika samhälleliga institutioner till ett regionalt mönster, som man inte utan starka motiv bör bryta. Man har invanda kontaktvägar till länsorganen, som i regel är lokaliserade inom rimliga avstånd för befolkningen. En flyttning av länsförvaltningen från de befintliga residensstäderna skulle också få negativa följder från sysselsättningssynpunkt.

Andra lösningar får därför tillgripas om man vill anpassa den nu 160-åriga länsindelningen till utvecklingen vad gäller landets befolkningsfördelning, kommunikationer och näringsliv. Bland annat bör därvid beaktas det högst varierande indelningsmönster som successivt vuxit fram vid sidan om länsindelningen och som medfört att länen inte i alla avseenden framstår som naturligt avgränsade områden med en inre samhörighet. I stora delar av landet finns nu helt andra regionala beroenden än när den nu gällande länsindelningen fastställdes år 1810.

I våra överväganden har vi funnit att länsindelningsfrågan bör studeras i två steg.

Det bör för det *första* undersökas i vad mån nuvarande länsgränser har en lämplig näringsgeografisk sträckning. Vi har därvid valt utgångspunkten att länsförvaltningen bör vara förlagd till nuvarande residensstäder. I och för sig innebär detta en begränsning i möjligheterna att ge länen en från strikt rationella utgångspunkter lämplig arrondering. Vi har emellertid funnit överväganden av praktisk natur tala mot de ingripande förändringar i bl. a. förutsättningarna för den regionala sysselsättningsfördelningen som skulle bli följden om ny stationeringsort skulle väljas för ett antal större regionala förvaltningsenheter. Det kan dock finnas anledning att studera om länsgränserna behöver justeras med hänsyn till befolkningens näringsgeografiska inriktning. Fördelarna med en sådan justering av gränserna beskrives närmare i avsnitt 5.2.

Det *andra* utredningsmomentet består i att försöka särskilja de krav på geografiska verksamhetsområden som olika grenar av länsförvaltningen ställer.

De skilda utredningar som föregått vårt arbete i indelningsfrågan och inte minst remissyttrandena över länsindelningsutredningen ger vid handen att det i stort sett bara är för den del av länsförvaltningen som kan benämnas *regional samhällsplanering* som man kan vinna fördelar genom att öka verksamhetsområdenas storlek. När det gäller övriga grenar av länsförvaltningen – som är den i sysselsättningshänseende helt övervägande delen – synes inte länens nuvarande storlek medföra några påtagliga olägenheter.

Det bör därför närmare studeras vilka krav som särskilt den översiktliga samhällsplaneringen ställer på geografiska verksamhetsområden. En fråga som därvid bör ställas är om länen bör föras samman i grupper för

lösande av vissa gemensamma planeringsfrågor (avsnitt 5.3).

De icke landstingsanknutna kommunernas framtida ställning behandlas i avsnitt 5.4.

## 5.2 Justering av länsgränser med hänsyn till befolkningens näringsgeografiska inriktning

### 5.2.1 *Metodik*

Inom offentlig förvaltning liksom även inom näringslivets administration har det blivit allt vanligare att anpassa de geografiska verksamhetsområdena efter olika näringsgeografiska förhållanden. Med en näringsgeografisk region brukar därvid menas ett geografiskt område som med hänsyn till näringsliv, bosättning, kommunikationer och service samt kontaktinriktningen i övrigt bildar ett sammanhållet område.

Näringsgeografiska regioner finns på olika nivåer i samhället. De gamla socknarna exempelvis var från början i många hänseenden väl sammanhållna regioner. Den nya kommunindelningen har i hög grad anpassats efter olika näringsgeografiska förhållanden. Man kan också tala om näringsgeografiska regioner på t. ex. länsnivå eller inom ännu större delar av landet.

Att låta de geografiska arbetsområdena för regional offentlig förvaltning sammanfalla med näringsgeografiska regioner medför två viktiga fördelar.

Den ena fördelen hänger samman med den regionala förvaltningens karaktär av *serviceorgan* åt allmänheten. Det är av vikt att denna service är förlagd till en ort som även i andra avseenden är en naturlig serviceort för regionens invånare.

Den andra fördelen hänger samman med länens roll som områden för *planering*. Offentliga organ på regional nivå har nämligen inte bara att förvalta och administrera utan även att bedriva en planering med syfte att samordna investeringar i näringsliv, bostäder, kommunikationer, offentlig service m. m. För att denna uppgift skall kunna utföras på ett tillfredsställande sätt bör den regionala förvaltningen arbeta inom för sådan planering lämpligt avgränsade områden. Ett hjälpmedel vid avgränsningen kan därvid de näringsgeografiska förhållandena vara.

### 5.2.2 *Näringsgeografiska samband*

Vi har låtit utföra en lång rad kartläggningar rörande den näringsgeografiska inriktningen för landets olika delar. Följande faktorer har därvid studerats:

- Restidsförhållanden (restidsomland)
- Arbetskraftspendlingen
- Flyttningsrörelserna
- Kollektiva resor med järnväg, flyg och buss

- Vägtrafiken[1]
- Telefontrafiken mellan landets olika riktnummerområden[2]
- Tidningsspridningen
- Handelsomland[1]
- Administrativa indelningar inom offentlig förvaltning
- Administrativa indelningar hos folkrörelserna, vissa organisationer samt näringslivet

En sammanfattning av vissa av undersökningsresultaten finns i bilaga 7.

Kartläggningarna tyder på att många län har en godtagbar detaljavgränsning. Befolkningen synes ha en klar inriktning mot sin residensstad. Denna framstår i regel som en given serviceort i länet.

Vissa län är emellertid uppsplittrade och delar av dem har en inriktning mot orter i ett annat län. Inte sällan skär en befintlig länsgräns en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion, inom vilken den inre sociala samhörigheten synes vara stor.

Som ett sammanfattande mått kan nämnas att inte mindre än 1,2 miljoner invånare i landet har kortare restid till en annan residensstad än den i det egna länet. Den verkliga tidsförlusten torde i vissa fall röra sig om endast några få minuter och har därför inte någon reell betydelse för den enskilde medborgaren. För mer än 800 000 invånare är tidsskillnaden emellertid mer än en halvtimme och i vissa länsdelar mer än en timme enkel resa. I sådana fall blir naturligtvis effekten av en ur restidssynpunkt felaktigt dragen länsgräns mera kännbar. Nackdelarna drabbar såväl länsinvånarna som olika länsmyndigheter. Vissa grova beräkningar tyder på icke obetydliga merkostnader.

En kartläggning av residensstädernas näringsgeografiska omland visar på god samstämmighet mellan skilda undersökningar. Stabiliteten över tiden i befolkningens inriktning mot olika orter synes också vara stor, vilket tyder på att materialet belyser sociala samband, som knappast kan vara av tillfällig natur.

Om exempel hämtas enbart från undersökningarna rörande arbetskraftspendlingen visar det sig att framför allt tre områden i landet har en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion som består av delar från flera län. Det gäller särskilt göteborgsregionen med stor pendling till Göteborg och Mölndal från Kungsbacka (N), Lerum (P) och Ale (P). Även från mera avlägset liggande kommuner i Älvsborgs och Hallands län är pendlingen till Göteborg omfattande.

Även nordvästra Skåne är en gemensam arbetsmarknadsregion som delas av en länsgräns. Pendlingen mellan kommuner i Kristianstads och Malmöhus län är där omfattande liksom, fast i mindre utsträckning, i sydöstra Skåne.

Det tredje området i landet med stort arbetskraftsutbyte över länsgräns är stockholmsregionen. De största utpendlingskommunerna är

[1] Endast vissa punktundersökningar.

[2] Kartläggningen är utförd i form av en seminarieuppsats av Lars-Åke Appelquist, Karl Gunnar Danevik och Lennart Lindberg vid Kulturgeografiska institutionen vid Göteborgs universitet.

där Uppsala och Enköping med pendling till framför allt Stockholm men också till en rad andra kommuner i Stockholms län.

Bland andra mera betydelsefulla pendlingsrelationer över länsgräns kan nämnas Älvkarleby (C) – Gävle samt Habo/Mullsjö (R) – Jönköping. Även över länsgränsen mellan Blekinge och Kristianstads län sker ett relativt stort arbetskraftsutbyte.

Sammanfattningsvis kan konstateras att överensstämmelsen mellan län och näringsgeografiska omland är dålig i västra Sverige. Göteborgs dragningskraft är betydande och sträcker sig ända till gränstrakterna mot Värmlands, Örebro och Jönköpings län. Vänersborg och Mariestad framstår härmed knappast som några naturliga centralorter för Älvsborgs resp. Skaraborgs län. De sydöstra delarna av Skaraborgs län är helt inriktade mot Jönköping.

Malmös näringsgeografiska omland är förhållandevis stort och omfattar – förutom Malmöhus län – även sydöstra Skåne samt sträcker sig in över nordvästra Skåne och sydvästra delen av Kronobergs län.

Västra delarna av Blekinge län synes vara mera inriktade mot Kristianstad än mot Karlskrona. Kristianstads omland synes dock vara ganska begränsat till ytan, vilket främst är ett resultat av Malmös dominans inom landskapet.

Stockholms omland omfattar de norra delarna av Södermanlands län där Nyköpings influens tycks vara begränsad till kommunerna allra närmast residensstaden. Sambandet mellan norra Södermanland och Västerås är också rätt omfattande.

Östergötlands län synes vara ett i näringsgeografiskt hänseende väl avgränsat län. Ett samband finns dock mellan de norra delarna av Kalmar län och Östergötland. Likaså synes delar av Ydre kommun vara inriktade mot Tranås och Eksjö i Jönköpings län.

Om man utgår från residensstäderna Karlstad, Örebro och Västerås utgör Värmlands, Örebro och Västmanlands län väl avgränsade näringsgeografiska regioner. Uppsala synes dock utöva en viss dragningskraft på de nordöstra delarna av Västmanlands län. Skutskärsområdet i Uppsala län är klart inriktat mot Gävle.

Undersökningens begränsning till att avse endast residensstädernas omland har resulterat i att Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län framstår som mycket väl avgränsade näringsgeografiska regioner. Härnösands omland omfattar däremot endast en mindre del av Västernorrlands län. Om Sundsvall i stället varit residensstad skulle omlandsavgränsningen i mellersta Norrland blivit annorlunda.

I bilaga 7 har också gjorts en jämförelse mellan länsindelningen och andra former av administrativa indelningar i landet. Organisationer och företag samt den icke länsbundna offentliga förvaltningen har beaktat att länsindelningen i stora delar av landet inte längre är anpassad till utvecklingen vad gäller befolkningsfördelning och kommunikationer. Man har därför i stor utsträckning skapat andra geografiska verksamhetsområden vid sidan om länen.

Detta varierande indelningsmönster försvårar den regionalpolitiska planeringen i länen liksom även olika former av sektoriell planering. Om

en länsgräns skär en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion uppstår sålunda svårigheter för t. ex. bostads- och arbetsmarknadsplaneringen, väg- och trafikplaneringen, den fysiska planeringen m. m. Exempel finns också på hur länsgränser skapat problem för sjukvårdsplaneringen.

Genom justeringar av vissa länsgränser skulle åtskilliga av ovannämnda planeringsproblem kunna minska. För befolkningen skulle den fördelen vinnas att man som residensstad skulle få en ort som man är naturligt inriktad mot. Närheten till sjukvård skulle bli bättre och den långsiktiga planeringen hos sjukvårdshuvudmännen underlättas.

Andra fördelar med en indelningsreform som enbart skulle medföra att vissa länsgränser skulle justeras är att residensstäderna bibehålles och att länsförvaltningen där hålles helt intakt. Någon utbrytning av vissa förvaltningsgrenar skulle alltså inte behöva tillgripas.

En justering av en länsgräns är emellertid också förenad med vissa olägenheter. En ändring av länstillhörigheten för en kommun bryter sålunda invanda kontaktvägar med residensstaden och stör dessutom det politiska arbetet i länet. Den närmare prövningen av eventuella justeringar av länsindelningen har därför begränsats till ett mindre antal områden i landet. Vägledande vid urvalet har varit förenämnda kartläggningar av befolkningens näringsgeografiska inriktning samt länsindelningsutredningens förslag och remissyttrandena över dessa.

I flertalet fall rör det sig om en enstaka kommun, vars näringsgeografiska inriktning är sådan att dess länstillhörighet bör närmare undersökas. Några län är emellertid så uppsplittrade i näringsgeografiskt hänseende att undersökningarna rörande en justering av länsgränserna kommit att beröra arealmässigt stora områden. Detta gäller framför allt länen i västra Sverige.

### 5.2.3 *Undersökta områden*

Undersökningarna rörande eventuella länsgränsändringar berör följande delar av landet:

| Område vars länstillhörighet kan ifrågasättas | Nuvarande län | Ifrågasatt länstillhörighet |
|---|---|---|
| Enköping | C | AB eller U |
| Älvkarleby och Tierp | C | X |
| Eskilstuna och Strängnäs | D | U eller AB |
| Vingåker | D | T |
| Ydre | E | F |
| Norra Kalmar län | H | E |
| Sölvesborg och Olofström | K | L |
| Simrishamn och Tomelilla | L | M |
| Nordvästra Skåne | L | M |
| Norra Halland | N | O |
| Norra Bohuslän | O | P |
| Södra Älvsborgs län | P | O |
| Grästorp | R | P |
| Bengtsfors, Dals-Ed och Åmål | P | S |
| Habo och Mullsjö | R | F |
| Heby | U | C |
| Norra Hälsingland | X | Y |

Från de berörda kommunerna har – med något undantag – synpunkter inhämtats under hand vad gäller den framtida länsindelningen. I samband med överläggningarna med kommunrepresentanterna har också berörda länsstyrelser och företrädare för landstingskommuner hörts. I det följande diskuteras var för sig de olika områdenas länstillhörighet. Därefter följer en sammanfattande redogörelse.

### 5.2.3.1 *Enköping (figur 5.2)*

Huvuddelen av denna kommuns invånare har kortare restid till Västerås än till Uppsala. I sitt remissyttrande över länsindelningsutredningen fann länsstyrelsen i Västmanlands län det naturligt att Enköping tillhörde samma län som Västerås. Enköpings kommun underströk att kommunen hade en klart markerad inriktning mot Västerås. Det var kommunens uppfattning att synnerligen starka skäl fanns att föra bl. a. Enköping till ett Mälardalslän.

Näringsgeografiskt sett synes emellertid Enköping ha blivit alltmer inriktat mot Stockholms län. Arbetskraftsutbytet mellan Enköping och stockholmsregionen är betydande och väsentligt större än mot Uppsala och Västerås. Andra undersökningar rörande befolkningens näringsgeografiska inriktning visar också på ett ökat stockholmsinflytande i Enköping.

En fördel med att ansluta Enköping till Västmanlands eller Stockholms län är att man då ökar förutsättningarna för en gemensam planering av mälardalsområdet.

Fördelarna synes emellertid inte vara så stora att de motiverar en ändring av länstillhörigheten för Enköping. Kommunen bör således alltjämt tillhöra Uppsala län.

### 5.2.3.2 *Älvkarleby och Tierp (figur 5.2)*

Länsindelningsutredningen föreslog att Älvkarleby och Tierps kommuner skulle ingå i Gävleborgs län. Båda kommunerna avstyrkte förslaget.

Restidsmässigt ligger Älvkarleby samt huvuddelen av Tierp närmare Gävle än Uppsala. Avståndet mellan huvudorten i Älvkarleby – Skutskär – och Gävle är endast något över en mil. Länsgränsen går genom ett tättbebyggt område med delvis sammanhängande bebyggelse.

Den näringsgeografiska samhörigheten mellan Älvkarleby och Gävle är uppenbar. År 1970 var t. ex. pendlingen från Älvkarleby till Gävle 692 personer, jämfört med 119 till Tierp och 19 till Uppsala. Även pendlingen från Gävle till Älvkarleby är betydande, varför de båda kommunerna kan sägas utgöra en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion.

Även andra undersökningar rörande de näringsgeografiska förhållandena – flyttningsrörelser, trafik, tidningsspridning m. m. – visar på en nära samhörighet mellan Gävle och Älvkarleby.

Samhörigheten har bl. a. tagit sig det uttrycket att det inom en rad




Avsnitt ur läns- och kommunkarta upprättad av LiberKartor

Enköping till Västmanlands eller Stockholms län?
Älvkarleby och Tierp till Gävleborgs län?
Heby till Uppsala län?
Eskilstuna och Strängnäs till samma län som Västmanlands län?
Vingåker till Örebro län?

*Figur 5.2*

organisationer och företag är vanligt att bortse från länsgränsen och att i stället föra den nordligaste delen av Uppsala län till en regionbildning med Gävle som centrum (tabell B 7.6 i bilaga 7). På det kommunala verksamhetsområdet kan nämnas att Älvkarleby ingår i Gävle gymnasieområde samt får den största delen av sin slutna sjukvård vid Gävle lasarett.[1]

Även för Tierps del kan spåras en viss inriktning mot Gävle. Inriktningen mot Uppsala är emellertid för huvuddelen av kommunen starkare. Av denna anledning föreslås att Tierp fortfarande skall ingå i Uppsala län.

För Älvkarlebys del torde det däremot vara till fördel med en ändring av länsgränsen. Befolkningen får då betydligt närmare till sin residensstad och tillgången till sluten sjukvård blir bättre säkerställd.

Ökade garantier skapas för att de planeringsproblem som nu finns över länsgränsen kan lösas i ett sammanhang utan att länsorgan i skilda län behöver kopplas in. Sådana problem torde framför allt finnas inom trafikförsörjningen, naturvården, arbetsmarknadspolitiken, bostadsförsörjningen, gymnasieskolan, sjukvården och det civila försvaret.

Vår utgångspunkt när det gäller justeringar av nu befintliga länsgränser är att största möjliga varsamhet bör iakttagas – detta med hänsyn till den traditionella vikt som av ålder vidlåder länsgränserna. Vi kan emellertid inte finna annat än att gränsen mellan Uppsala och Gävleborgs län är i behov av att ändras i överensstämmelse med befolkningens näringsgeografiska inriktning. Älvkarleby kommun bör därför föras över till Gävleborgs län.

### 5.2.3.3 *Heby (figur 5.2)*

Kommunen ligger i den nordöstra delen av Västmanlands län. Näringsgeografiskt synes stora delar av kommunen vara mera inriktade mot Uppsala än Västerås. Detta gäller i första hand Östervåla-delen som i fråga om restid ligger betydligt närmare Uppsala.

Kommunens länstillhörighet är emellertid svårbedömbar. Detta sammanhänger med att en avvägning inte enbart bör ske mellan Uppsala och Västerås utan hänsyn också måste tas till Hebys samhörighet med Sala. Huvuddelen av kommunen ingår sålunda i Sala gymnasieområde. I befolkningsunderlaget för Sala lasarett ingår Heby kommun som en viktig del.

Främst med hänsyn till samhörigheten mellan Heby och Sala föreslår vi därför att Heby liksom nu skall ingå i Västmanlands län.

### 5.2.3.4 *Eskilstuna, Strängnäs, Vingåker (figur 5.2)*

Eskilstuna och Strängnäs utgör tillsammans en till stora delar gemensam arbetsmarknads- och bostadsregion med ett växande arbetskraftsutbyte sinsemellan. Kommunerna bildar en gemensam A-region.

[1] Ungefär en tredjedel av gymnasieeleverna från Älvkarleby kommun går dock i gymnasieskola i Tierp.

Dessa förhållanden talar för att de båda kommunernas länstillhörighet bör betraktas i ett sammanhang.

Det kan först konstateras att Eskilstunas och Strängnäs inriktning mot residensstaden Nyköping inte är särskilt påtaglig. I den mån invånarna är beroende av service utanför den egna A-regionen spelar Västerås och framför allt Stockholm en betydligt större roll. Eskilstuna har i det regionalpolitiska handlingsprogrammet utpekats som primärt centrum. Samhörigheten mellan Västerås och Eskilstuna torde komma att öka väsentligt sedan den nya vägen över Mälaren med Kvicksundsbron färdigställts varvid restiderna mellan de båda orterna minskar. Det är redan nu vanligt att de båda orterna ingår i samma regionbildning, varvid inte sällan en regiongräns dras mellan Eskilstuna och Nyköping. Ett exempel på att Eskilstuna och Västerås betraktas som en näringsgeografisk enhet trots att orterna ligger i skilda län är förslaget från U 68 att de tillsammans skall utgöra centrum för en högskoleregion.

Mälardalen är nu uppsplittrad i länshänseende vilket kan medföra risk för att viktiga inslag i den regionala samhällsplaneringen får mindre goda lösningar. Om Eskilstuna–Strängnäs och Västmanlands län däremot ingick i samma län, skulle detta otvivelaktigt vara till fördel för t. ex. arbetsmarknadsplaneringen, den fysiska planeringen och väg- och trafikplaneringen.

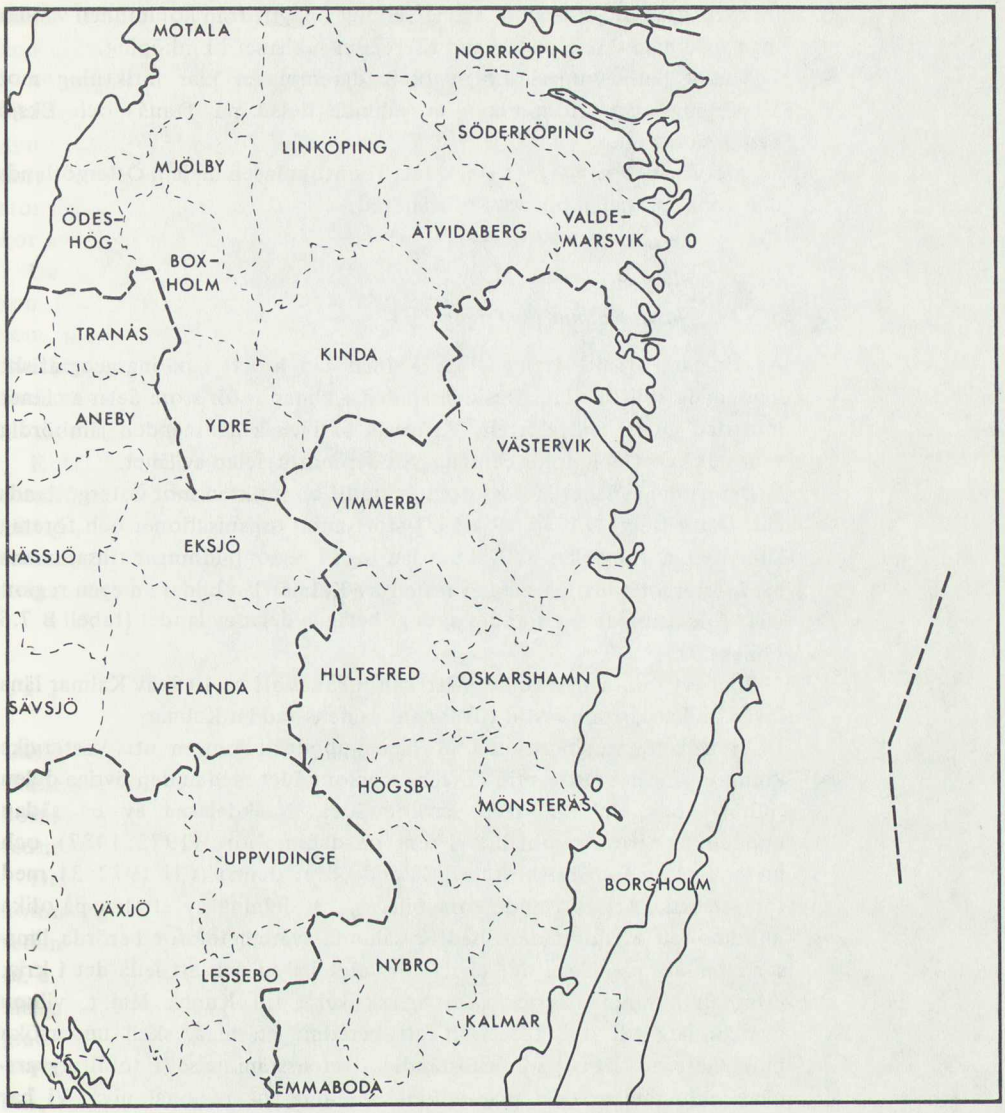
En nackdel med en sammanslagning av Eskilstuna–Strängnäs med Västmanlands län är emellertid att Södermanlands län då skulle mista nästan hälften av sin folkmängd. Återstoden skulle få endast 135 000 invånare, vilket vi har bedömt vara ett otillräckligt underlag för en ny länsbildning. Vi har därför avstått från att föreslå någon ändring av gränsen mellan Södermanlands län och Västmanlands län.

För Vingåkers del synes en viss inriktning föreligga mot Örebro län. Avstånds- och restidsförhållanden talar för att Örebro är en viktigare serviceort för kommunen än Nyköping. Samhörigheten med andra kommuner i Södermanlands län, framför allt då med Katrineholm, medför emellertid att ett överförande av Vingåker till Örebro län vore en olämplig lösning inte minst för skol- och sjukvårdsplaneringen. Länsgränsen mellan Örebro och Södermanlands län bör därför inte ändras.

### 5.2.3.5 *Ydre (figur 5.3)*

Ydre med centralorten Österbymo har endast omkring 4 000 invånare och tillhör därmed de minsta kommunerna i landet. Vid kommunblocksbildningen år 1964 uttalades i särskilda departementspromemorior bl. a. följande:

"Den spontana inriktningen i Ydre kommun är delad mellan Tranås och Eksjö och i mindre utsträckning Kisa. Med hänsyn härtill och då vissa förskjutningar i influensen från dessa centralorter icke kan uteslutas har övervägande skäl för närvarande ansetts föreligga att icke sammanföra Ydre kommun i block med annan kommun. I den mån en fortsatt nedgång i befolkningsunderlaget anses böra medföra att kommunen sammanföres med annan kommun synes böra beaktas att huvuddelen alltmera torde komma att vara inriktad mot Tranås."




Avsnitt ur läns- och kommunkarta upprättad av LiberKartor

Ydre till Jönköpings län?
Norra Kalmar län till Östergötlands län?

*Figur 5.3*

Kommunens inriktning är liksom vad fallet var år 1964 svårbedömbar. Tranås-inflytandet torde dock alltmer ha gjort sig gällande. Även en inriktning mot Eksjö finns och denna torde i framtiden bli mer betydelsefull sedan länshuvudvägen mellan Österbymo och Eksjö förbättrats.

Kommunen har enligt avtal mellan landstingskommunerna i Östergötlands och Jönköpings län tillgång till sluten sjukvård vid sjukvårds-

inrättningar i det sistnämnda länet. Enligt uppgift från kommunen vänder man sig emellertid i första hand till regionsjukhuset i Linköping.

Vad gäller gymnasieskolan finns däremot en klar inriktning mot Jönköpings län. Kommunen är sålunda delad på Tranås och Eksjö gymnasieregioner.

Övervägande skäl synes dock tala för att gränsen mellan Östergötlands och Jönköpings län bör vara oförändrad.

### 5.2.3.6 *Norra Kalmar län (figur 5.3)*

Av tidigare avsnitt framgår att Kalmar län är ett i näringsgeografiskt hänseende splittrat län. Residensstaden Kalmar är för stora delar av länet inte den givna centralorten. Västervik är i vissa hänseenden jämbördig som serviceort och utgör centrum för den norra delen av länet.

Denna del av länet är dessutom av tradition inriktad mot Östergötlands län. Detta framgår bl. a. av att ett stort antal organisationer och företag låter den norra delen av Kalmar län ingå i regionbildningar tillsammans med Östergötlands län medan resten av Kalmar län bildar en egen region eller förs samman med andra sydligt belägna delar av landet (tabell B 7.6 i bilaga 7).

Som ett sammanfattande mått kan nämnas att ca 40 % av Kalmar läns invånare har kortare restid till annan residensstad än Kalmar.

Även i försvarshänseende är länet uppdelat genom att Västerviks kommun ingår i Östra militär- resp. civilområdet medan den övriga delen tillhör Södra militär- resp. civilområdet. Nackdelarna av en sådan uppdelning har framhållits i en riksdagsmotion (1972: 1437) och understrukits i civilutskottets utlåtande över denna (CU 1972: 31 med försvarsutskottets yttrande som bilaga). En delning av ett län på olika militär- och civilområden medför sålunda svårigheter för berörda länsstyrelser att planlägga det civila försvaret i fred och att leda det i krig. Överbefälhavaren har också i en skrivelse till Kungl. Maj: t, vilken överlämnats till oss, föreslagit att beredningen bl. a. skall undersöka möjligheterna att uppnå fullständig överensstämmelse i totalförsvarshänseende mellan civil och militär indelning på regional nivå. Vi har sålunda att pröva i vad mån försvarets krav på områdenas utformning jämsides med andra samhällsintressen kan påverka den civiladministrativa indelningen.

En enkel åtgärd för att åstadkomma denna överensstämmelse är att föra Västerviks kommun till Östergötlands län. En sådan gränsjustering skulle också innebära en anpassning till den näringsgeografiska inriktningen mot Östergötlands län.

Ett överförande av Västerviks kommun är emellertid förenat med olägenheter för vissa delar av övriga Kalmar län. Vimmerby och även i viss mån Hultsfred är nämligen i olika hänseenden inriktade mot Västervik. I sjukvårdshänseende gäller detta också Oskarshamn. En delning av Kalmar län kan därför inte gälla enbart ett överförande av Västervik utan också av sådana kommuner för vilka det finns en nära

samhörighet med Västervik. Detta gäller i första hand Vimmerby. Denna kommun synes också ha en viss inriktning mot Östergötlands län.

Vimmerby har emellertid också ett nära samband med Hultsfred. De båda kommunerna bildar bl. a. en gemensam A-region och ingår i samma gymnasieregion. För Hultsfred är emellertid inriktningen mot Östergötland inte lika påtaglig som för Vimmerby och Västervik. Kommunen är stor till ytan och för dess södra och östra delar är avstånden till Kalmar kortare än till Linköping.

De komplicerade system av inbördes beroenden mellan kommuner som finns i norra Kalmar län medför sammanfattningsvis att de fördelar som skulle uppstå för befolkningen i den nordligaste länsdelen vid ett överförande till Östergötlands län också leder till vissa icke obetydliga nackdelar för andra delar av länet. Vi finner att övervägande skäl talar för att nuvarande gräns mellan Kalmar och Östergötlands län bör bibehållas.

Kvar står då olägenheterna med att Kalmar län är uppdelat i totalförsvarshänseende. Om uppdelningen bedöms ur militär synpunkt så viktig att den bör finnas kvar, är det angeläget att, såsom civilutskottet framhållit, särskilda anvisningar för planläggningen i fred och ledningen i krig meddelas för län som är delade i totalförsvarshänseende.

### 5.2.3.7 *Sölvesborg och Olofström (figur 5.4)*

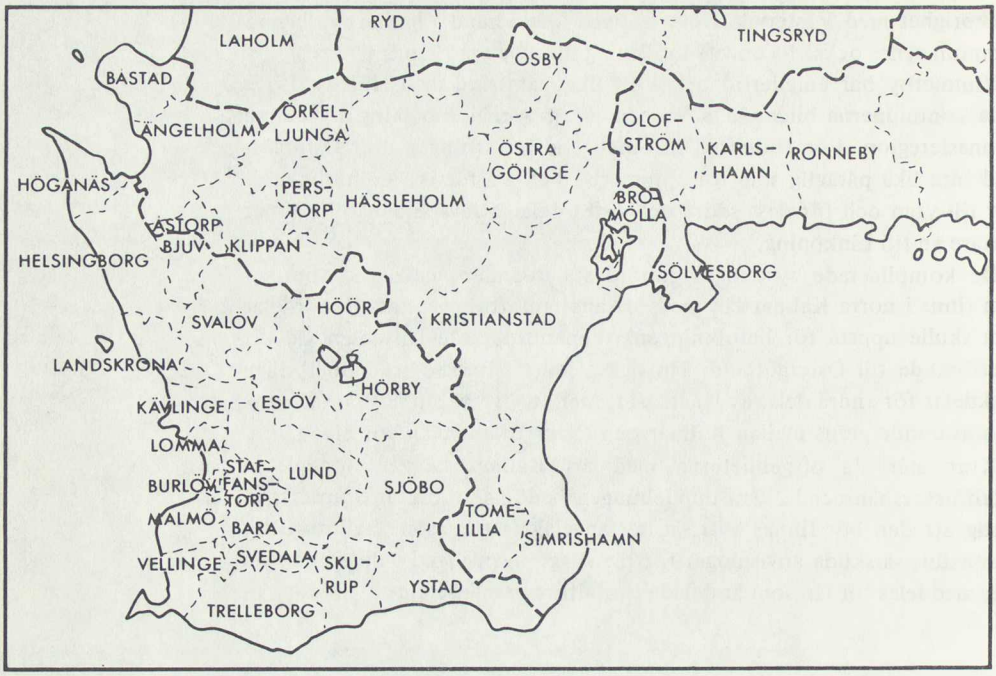
Länsindelningsutredningen föreslog att Sölvesborg skulle ingå i ett skånelän. Förslaget tillstyrktes av dåvarande samarbetsnämnden för kommunblocket. Det bör emellertid framhållas att länsindelningsutredningens förslag innebar att Blekinge skulle upphöra att vara eget län.

Den näringsgeografiska samhörigheten mellan Sölvesborg och kommuner i Skåne, främst då Bromölla och Kristianstad, torde ha ökat sedan länsindelningsutredningens betänkande framlades. Till detta har bl. a. bidragit anläggandet av Nymölla-fabriken, som ligger helt nära länsgränsen och vars transporter av råvaror och färdigprodukter i hög grad berör Blekinge län.

Flera planeringsproblem är gemensamma på ömse sidor om länsgränsen, t. ex. inom arbetsmarknadsplaneringen, skolplaneringen samt väg- och trafikplaneringen. Dessa frågor är också aktuella för Olofströms kommun, som liksom Sölvesborg ligger på kortare avstånd från Kristianstad än från Karlskrona. De faktorer som studerats vad gäller befolkningens näringsgeografiska inriktning tyder på en samhörighet över länsgränsen mot Skåne.

Ett överförande av Sölvesborg och Olofström till Kristianstads län är emellertid också behäftat med nackdelar. Man skulle då bryta den samhörighet som finns mellan de båda kommunerna och Karlshamn. Den största nackdelen hänger samman med att folkmängden i Blekinge då endast skulle bli 122 000 invånare, vilket vi har bedömt vara i minsta laget som underlag för ett län.

Länsgränsen mellan Blekinge och Kristianstads län föreslås därför vara oförändrad.




Avsnitt ur läns- och kommunkarta upprättad av LiberKartor

Sölvesborg och Olofström till Kristianstads län?
Kommunerna i nordvästra Skåne ingår i samma län?
Kommunerna i sydöstra Skåne ingår i samma län?

*Figur 5.4*

### 5.2.3.8 *Skåne* (figur 5.4)

Länsindelningsutredningen föreslog att Kristianstads och Malmöhus län skulle ingå tillsammans i ett skånelän.

Även i andra sammanhang har understrukits den nära samhörigheten mellan de båda länen och behovet av en gemensam planering. Detta har bl. a. framhållits i den för de tre sjukvårdshuvudmännen i Skåne gemensamma utredningen "*Sjukvården i Skåne*" som framlades år 1970. Utredningen föreslog ett utvidgat institutionaliserat regionalt samarbete på sjukvårdens område. Tre av kommitténs ledamöter, däribland ordföranden, framhöll dock i ett särskilt yttrande att en organisation helt oberoende av nuvarande länsgränser ger en så mycket bättre sjukvårdsservice åt medborgarna att man bör förorda ett enhetligt sjukvårdsområde i Skåne. Huvudmännen borde därför hemställa hos statsmakterna om en ändring av Skånes indelning i sjukvårdsområden och län.

Det är särskilt i två delar av Skåne som behovet av planering över länsgränsen gör sig märkbart, nämligen i nordvästra och i sydöstra Skåne. Ett tecken härpå är de samarbetsorgan över länsgränsen som bildats, bestående av kommuner från såväl Kristianstads som Malmöhus län.

*Nordvästra Skånes kommunalförbund* består sålunda av kommunerna Båstad, Klippan, Perstorp, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga i Kristian-

stads län samt kommunerna Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Landskrona och Svalöv i Malmöhus län. Förbundets syfte är bl. a. att bedriva översiktlig planläggning inom medlemskommunerna. Ett antal sektoriella utredningar har lagts fram. Enligt verksamhetsberättelsen för år 1973 avser förbundet att sommaren 1975 lägga fram ett utkast till regionplan för nordvästra Skåne.

Från förbundet har omvittnats de svårigheter som är förknippade med att kommunerna ligger i skilda län med olika planeringsinriktning. Följande uttalande rörande ett förslag år 1973 från länsstyrelsen i Kristianstads län till naturvårdsplan för länet kan belysa gränsproblematiken:

"En jämförelse mellan det föreliggande förslaget och naturvårdsplanen för M län ger anledning till tveksamhet om samma principer och metoder verkligen kan ha utnyttjats i de båda länen. Möjligheterna att ens efter ganska betydande modifieringar sammanjämka planerna till en 'Skåneplan' synes begränsade."

*Samarbetskommittén för Sydöstra Skåne* är ett organ för samarbete mellan Simrishamn och Tomelilla i Kristianstads län samt kommunerna Sjöbo, Skurup och Ystad i Malmöhus län.

Att Skåne utgör en närings- och befolkningspolitisk enhet har framhållits i en *riksdagsmotion år 1973 (nr 1565).* I motionen hemställdes att ett gemensamt planeringsorgan skulle inrättas mellan länsstyrelserna i Malmöhus och Kristianstads län. Riksdagen avvisade motionen bl. a. med hänvisning till att man inte ville föregripa vårt arbete. Utskottet hänvisade också till att det hittillsvarande samarbetet mellan länsstyrelserna varit gott.

Även i propositionen rörande fasta förbindelser över Öresund (1973: 146) hänvisades till det nära samarbetet mellan de båda länsstyrelserna och att de kommande fasta förbindelserna över Öresund gjorde det angeläget att intensifiera detta.

Behovet av en gemensam planering för Skåne har också framhållits av *Svenska kommunförbundets länsavdelning för Kristianstads län* i ett uttalande år 1973. Uttalandet byggde på en enkät, ställd till länets samtliga kommuner, av vilka flertalet ställde sig positiva till en gemensam planering för Skåne. Sju av kommunerna önskade ett enda län för landskapet.

Frågan om en *gemensam kulturpolitik* för Skåne har nyligen behandlats i en utredning, utförd av en kommitté, gemensamt tillsatt av landstingen i Skåne samt Malmö kommun. I utredningens lägesrapport från februari 1974 "Kultur i Skåne" har gjorts en preliminär bedömning av de uppgifter som kan komma i fråga för ett gemensamt samarbets- och planeringsorgan för Skåne.

Av de kartläggningar som redovisas i bilaga 7 rörande regionala indelningar inom icke länsbunden offentlig verksamhet, folkrörelserna, kooperationen samt näringslivet i övrigt framgår att Skåne påfallande ofta betraktas som en enhet. Inte i någon annan del av landet är det så vanligt att två län ingår i samma regionbildning som är fallet för Kristianstads och Malmöhus län. Förhållandet kan sägas utgöra en

bekräftelse på det behov av gemensam samhällsplanering för Skåne som framhållits i det föregående.

Även de kartläggningar som utförts rörande befolkningens näringsgeografiska inriktning tyder på en nära samhörighet över länsgränsen. Samtliga kommuner i Kristianstads län som ingår i Nordvästra Skånes kommunalförbund är sålunda mer inriktade mot Malmöhus län än mot residensstaden i det egna länet. Detsamma gäller Simrishamn och Tomelilla i den sydöstra delen av landskapet.

En justering av länsgränsen så att samtliga kommuner i de båda samarbetsorganen i nordvästra och i sydöstra Skåne kom att tillhöra Malmöhus län är alltså näringsgeografiskt motiverad och skulle i hög grad underlätta samhällsplaneringen. En väsentlig nackdel är dock att Kristianstads län då skulle beskäras mycket hårt och få kvar endast ca 153 000 invånare. Länet skulle då bli mindre än Kronobergs län och få ungefär samma folkmängd som Blekinge län.

En annan nackdel med den antydda länsgränsändringen är att man då ändå inte helt löser de översiktliga planeringsproblem som finns i Skåne. Möjligheterna att utjämna regionala obalanser förbättras visserligen något men inte helt. Den regionalpolitiska avvägningen mellan t. ex. sydvästra Skåne och Kristianstads–Hässleholmsområdet måste sålunda ske hos skilda länsorgan.

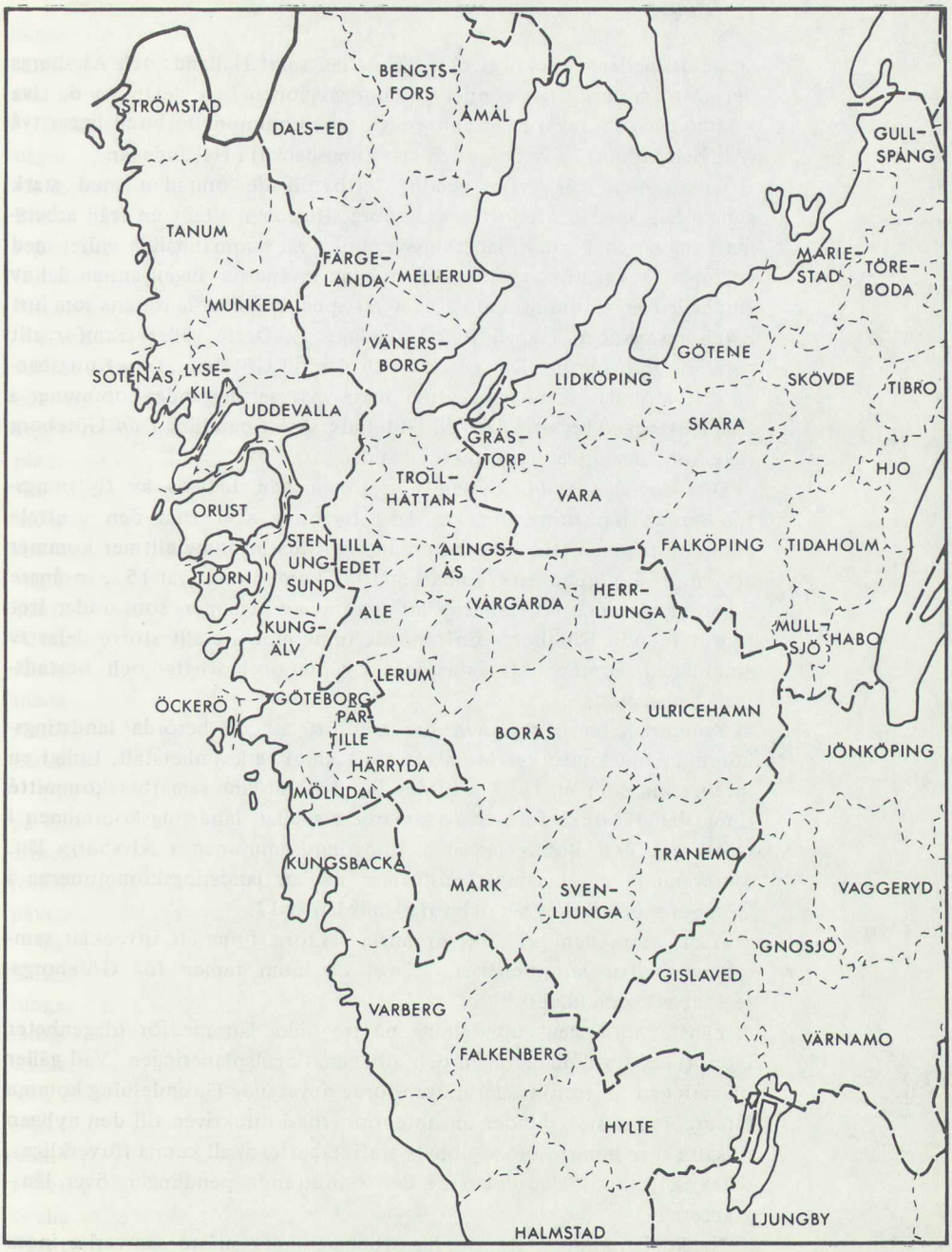
Ytterligare exempel kan anföras från sjukvårdsplaneringen och planeringen för trafikförsörjningen. Betingelserna för planeringen inom dessa sektorer torde förbättras om t. ex. nordvästra Skåne och sydöstra Skåne ej såsom nu skärs av en läns- och landstingskommungräns. Väsentliga regionala avvägningsproblem kvarstår ändå som bör lösas gemensamt för hela landskapet.

Vi har därför stannat för att inte föreslå några justeringar av gränsen mellan Kristianstads och Malmöhus län. Ställningstagandet är gjort i medvetande om att nuvarande länsgräns har en delvis orationell sträckning och försvårar samhällsplaneringen. De krav som den översiktliga samhällsplaneringen ställer på geografiska verksamhetsområden bör emellertid lösas så att en samordnad planering för *hela* Skåne kommer till stånd. Denna fråga behandlas i avsnitt 5.3.

Malmö kommuns ingående i landstingskommun behandlas i avsnitt 5.4.

### 5.2.3.9 *Västsverige* (figur 5.5)

Av tidigare avsnitt framgår att länsindelningen i västra Sverige är särskilt dåligt anpassad till befolkningens näringsgeografiska inriktning. Länsindelningen medför avsevärda problem för samhällsplaneringen, framför allt i två tättbefolkade delar av västsverige, nämligen göteborgsområdet och det s. k. trestadsområdet (Uddevalla–Vänersborg–Trollhättan).




Avsnitt ur läns- och kommunkarta upprättad av LiberKartor

Kungsbacka till Göteborgs län?
Södra Älvsborgs län till Göteborgs län?
Norra Bohuslän till Vänersborgs län?

*Figur 5.5*

*Göteborgsområdet*

Gränsen mellan Göteborgs och Bohus län samt Hallands och Älvsborgs län skär administrativt sönder göteborgsregionen i tre delar. Av de elva kommuner som ingår i Göteborgsregionens kommunalförbund ligger två (Ale och Lerum) i Älvsborgs och en (Kungsbacka) i Hallands län.

Länsgränsen går fram genom tättbefolkade områden med stark gemenskap med centralorten Göteborg. Regionen utgör en från arbetsmarknads- och bostadsplaneringssynpunkt väl sammanhållen enhet med en omfattande intressegemenskap mellan invånarna. Ingen annan del av landet har en så omfattande arbetskraftspendling över länsgräns som just göteborgsregionen (tabell B 7.3 i bilaga 7). Detta gäller framför allt pendling från Lerum, Kungsbacka och Ale till Göteborg, från Kungsbacka till Mölndal men också från mera avlägset liggande kommuner i Hallands och Älvsborgs län till Göteborg. Även pendling *från* Göteborg till grannlänen är vanligt förekommande.

Den sociala samhörigheten i regionen kan belysas av flyttningsrörelsernas inriktning. En kraftig utflyttning sker från den centrala göteborgsregionen till kranskommunerna, vars invånare alltmer kommer att vara f. d. göteborgare. Enbart år 1972 kom sålunda var 15: e invånare i Lerum, Ale och Kungsbacka att utgöras av personer, som under året flyttat in från Göteborg. En tendens finns mot att allt större delar av grannlänen kommit att inbegripas i Göteborgs arbets- och bostadsmarknadsregion.

Samhörigheten i regionen har medfört att de berörda landstingskommunerna samverkar inom ett stort antal verksamhetsfält. Enligt en inventering som år 1973 utfördes inom Bohusläns samarbetskommitté finns det 17 olika former av samarbete mellan landstingskommunen i Göteborgs och Bohus län och landstingskommunen i Älvsborgs län. Motsvarande antal samverkansformer mellan landstingskommunerna i Göteborgs och Bohus län och i Hallands län är 12.

Även inom den primärkommunala sektorn finns ett utvecklat samarbete mellan kommunerna, främst då inom ramen för Göteborgsregionens kommunalförbund.

Länsförvaltningens uppdelning på tre olika län medför olägenheter inom t. ex. trafikplaneringen och arbetsmarknadsplaneringen. Vad gäller planeringen för trafikförsörjningen torde nuvarande länsindelning komma att utgöra ett svårt hinder om intentionerna i direktiven till den nyligen tillsatta utredningen om regionala trafikrabatter skall kunna förverkligas, detta sett mot bakgrunden av den omfattande pendlingen över länsgränserna.

Nackdelarna med att tre länsarbetsnämnder måste samverka inom arbetsmarknadsplaneringen för göteborgsregionen har något minskats genom att verksamhetsområdet för Göteborgs byggarbetsnämnd avgränsats så att det överensstämmer med kommunalförbundets gränser. I konsekvens härmed har man också gjort den justeringen att arbetsförmedlingsverksamheten inom Lerums och Ale kommuner sköts genom länsarbetsnämnden i Göteborgs och Bohus län.

Ytterligare exempel på samverkan över länsgränserna runt Göteborg skulle kunna ges. Det torde dock med bestämdhet kunna hävdas att detta samarbete inte helt kan ersätta den enhetliga planering som skulle kunna ske om regionen fanns inom ett och samma län.

Handläggningen av vattenvården för Göta älv tyder på detta. Älven utgör göteborgsregionens ojämförligt viktigaste vattentäkt. Ett vattenvårdsförbund finns med medlemskommuner från såväl Göteborgs och Bohus län som Älvsborgs län. Ofta ges emellertid anledning till kritik från regionbefolkningens sida mot ett bristande skydd av vattentäkten. Industrier i dalgången släpper ut föroreningar som medfört betydande olägenheter för befolkningen i bl. a. Göteborgs kommun.

Även inom vägplaneringen finns exempel på att en etablerad samverkan över länsgränserna runt Göteborg inte alltid hindrar att myndigheterna i olika län kommer fram till olika lösningar vad gäller viktiga vägprioriteringar. Genom vägverkets försorg sker en viss översiktlig planläggning av framför allt riksvägnätet i landet. För att en flerårsplan skall äga giltighet fordras dock att länsstyrelsen och vägverket har samma mening om prioriteringsordningen av vägprojekten. Frågan kan ställas på sin spets om de olika länsstyrelserna har skilda uppfattningar om vägförbindelsens betydelse. Så blev fallet inför fastställelsen av senast gällande flerårsplan, då länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län och i Älvsborgs län hade skilda meningar om utbyggnadstakten för riksväg 40 (Borås–Göteborg). Den sistnämnda länsstyrelsen prioriterade vägen högt, medan länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ansåg att vägprojekten på riksväg E 6 var viktigare. De skilda meningarna torde vara en effekt av just länsgränsernas dragning.

Ytterligare exempel skulle kunna ges, bl. a. från sjukvårdens områden, på hur de snävt dragna länsgränserna runt Göteborg har påverkat dimensioneringen och lokaliseringen av olika anläggningar. Även det förhållandet att Göteborgs kommun inte ingår i landstingskommunen har påverkat planeringen.

Vi har i våra överväganden kommit fram till att en revision av länsindelningen i göteborgsregionen är nödvändig för att skapa förutsättningar för en rationell administration på länsplanet. Vad sedan gäller *hur* länsgränserna runt Göteborg skall kunna justeras i bättre överensstämmelse med befolkningens näringsgeografiska inriktning och de krav som den översiktliga samhällsplaneringen ställer finns olika lösningar. Vår utgångspunkt är dock, som tidigare nämnts, att nuvarande residensstäder skall bibehållas. Länsindelningsutredningens förslag uppfyller inte detta kriterium, eftersom det innebar att Halmstad och Vänersborg inte längre skulle vara residensstäder medan däremot Borås skulle vara huvudort i ett nytt län.

Vi behandlar till en början göteborgslänets avgränsning mot nuvarande Älvsborgs och Hallands län. De kartläggningar som gjorts rörande residensstädernas näringsgeografiska omland visar att inriktningen mot Göteborg gör sig gällande inom stora delar av landskapet Västergötland. Vänersborgs omland söderut är däremot begränsat och sträcker sig endast ner till Lilla Edet. Detta innebär att hela södra Älvsborgs län bör ingå i ett göteborgslän.

Vad som också talar för en sådan lösning är att man då kan hålla boråsregionen helt intakt. Som närmare framgår i en omfattande utredning från länsstyrelsen i Älvsborgs län[1] kan runt Borås avgränsas en i näringsgeografiskt hänseende jämförelsevis självständig region med klar inriktning mot centralorten. Regionen är i vissa avseenden underordnad Göteborg men kännetecknas ändå av en homogenitet med strukturella problem inom samhällsplaneringen som bör lösas gemensamt för regionen.

Till boråsregionen räknas följande kommuner: Borås, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn och Herrljunga. Restidsmässigt ligger visserligen en del av regionen närmare Jönköping än Göteborg men den inre samhörigheten i regionen samt inriktningen mot Borås och mot Göteborg gör att hela regionen bör ingå i ett göteborgslän. Samhörigheten med Göteborg torde f. ö. öka än mer sedan motorvägsbygget färdigställts mellan Borås och Göteborg varvid de båda orterna blir starkare integrerade när det gäller näringslivet. Exempel på en sådan integration utgör AB Volvo:s beslut om industrietablering i Borås. Ett annat exempel är den nya storflygplatsen för Västsverige, som kommer att byggas ungefär mitt emellan Borås och Göteborg i nära anslutning till riksväg 40.

Övriga kommuner i södra Älvsborgs län, nämligen Lerum, Ale, Alingsås och Vårgårda, är alla klart inriktade mot Göteborg. Detta gäller framför allt Lerum och Ale men i stigande grad också de båda sistnämnda kommunerna, som har snabba förbindelser med Göteborg genom riksväg E 3 och västra stambanan.

Vad sedan gäller göteborgslänets avgränsning söderut är Kungsbackas inriktning mot Göteborg otvetydig. Av den totala arbetskraftspendlingen från Kungsbacka gick år 1970 sålunda över 90 % (4 500 pendlare) till kommuner i Göteborgs och Bohus län. Utvecklingen efter denna tidpunkt tyder på att Kungsbacka än mer kommit att ingå i en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion runt Göteborg. Inflyttningen från Göteborg är över 2 000 personer per år, medan däremot den lokala sysselsättningen har en svag ökningstakt. Beroendet söderut mot övriga kommuner i Hallands län är marginellt.

Även i Varberg märks en inriktning mot Göteborg. Den är emellertid betydligt mindre markerad än i Kungsbacka. Om Varberg fördes till ett göteborgslän, skulle detta medföra vissa fördelar främst inom kustplaneringen. Emellertid talar andra skäl starkare för att Varberg även i fortsättningen skall tillhöra Hallands län, bl. a. den omständigheten att befolkningsunderlaget i detta län annars skulle bli väl litet.

Om enbart Kungsbacka föres mot ett göteborgslän får återstoden av Hallands län 178 000 invånare. Eftersom samtliga kommuner i länet visar folkökning, har underlaget bedömts vara tillräckligt för en länsbildning med Halmstad som residensstad. Minskningen leder inte till att återstoden av Hallands län kommer att tillhöra de allra minsta länen i landet.

[1] Bernt Berglund: Boråsregionens strukturproblem – en studie i regional obalans. Vänersborg 1971.

Så till exempel har bl. a. Kronobergs och Blekinge län mindre folkmängd än 178 000 invånare. En överflyttning av Kungsbacka till ett Göteborgs län torde förutsätta överläggningar mellan de berörda landstingskommunerna för reglering av ekonomiska och andra konsekvenser. Likaså förutsättes att avtal mellan sjukvårdshuvudmännen kan träffas vad gäller utnyttjande av sjukvårdsresurser.

Omfattningen av det föreslagna göteborgslänet framgår av en karta, figur 5.8, s. 104.

Frågan om Göteborgs kommuns ingående i landstingskommun behandlas i avsnitt 5.4.

*Trestadsområdet*

Av tidigare avsnitt framgår att landstingskommunerna i Göteborgs och Bohus län och Älvsborgs län samverkar inom en rad områden. Detta samarbete gäller inte enbart göteborgsområdet utan också i hög grad trestadsområdet.

Även inom den primärkommunala sektorn sker sedan länge ett institutionaliserat samarbete mellan de tre kommunerna Uddevalla–Vänersborg–Trollhättan. Orterna ligger på nära avstånd från varandra men delas av en länsgräns mellan Uddevalla och Vänersborg/Trollhättan. Näringsgeografiskt finns en samhörighet mellan de tre orterna. Arbetskraftsutbytet är sålunda omfattande, vilket bl. a. är en följd av den delvis olikartade näringslivsstruktur som orterna uppvisar.

Trots förekomsten av en länsgräns genom området utgör de tre kommunerna tillsammans ett *primärt centrum* enligt beslutet om regionalpolitiken år 1972. Detta innebär att förverkligandet av målsättningarna för ett sådant centrum, med de vittgående konsekvenser som åtgärderna kan få för den regionala strukturen i en stor del av Västsverige, är beroende av planering och beslut hos länsorgan i skilda län. Även med gott samarbete mellan de berörda kommunerna och mellan länsorganen torde uppbyggandet av ett primärt centrum för trestadsområdet i hög grad underlättas om kommunerna tillhörde samma län.

Detsamma gäller förverkligandet av målsättningarna inom den fysiska riksplaneringen. I denna betraktas Lysekil som en del av trestadsområdet varvid ibland uttrycket "fyrstadsområdet" kommit att användas.

I samband med beslutet om att OK:s planerade raffinaderi fick förläggas till Brofjorden gjorde regeringen sålunda ett uttalande att man "bedömt det som önskvärt att främja utvecklingen av en samplanerad industriregion baserad på Vänersborg, Trollhättan, Uddevalla och Lysekil". Med anledning av uttalandet har de fyra berörda kommunerna bildat en "Regionkommitté för Fyrstad".

I avsnittet om göteborgsområdet konstaterades att gränsen söderut för Vänersborgs näringsgeografiska omland går ungefär vid Lilla Edet. Kommunerna i Älvsborgs län söder om denna kommun och Trollhättan är däremot till övervägande delen inriktade mot Göteborg.

Däremot kan visas att det finns en nära samhörighet mellan Väners-

borg/Trollhättan och mellersta Bohuslän, främst då med Uddevalla. En lång rad skäl kan anföras för att länsgränsen genom trestadsområdet är orationell från planeringssynpunkt och dessutom leder till att befolkningen i mellersta Bohuslän får onödigt långa resor till sin residensstad. Det sistnämnda gäller också för norra Bohuslän som i fråga om restid ligger betydligt närmare Vänersborg än Göteborg.

Övervägande skäl talar därför för att låta mellersta och norra Bohuslän ingå i en gemensam länsbildning med Vänersborg–Trollhättan-området.

Följande kommuner bör därför föras över från Göteborgs och Bohus län till ett Vänersborgs län: Uddevalla, Lysekil, Munkedal, Sotenäs, Tanum och Strömstad.

Vad sedan gäller gränsen i Bohuslän mellan den del som bör föras till ett Vänersborgs län och den del som bör ingå i ett Göteborgs län finns olika lösningar. Problemet gäller närmast Orust kommun som i fråga om restid har ungefär lika långt till Vänersborg som till Göteborg.

Gränsen för Göteborgsregionens kommunalförbund går nu mellan Orusts och Tjörns kommuner. Detta talar för att också en länsgräns bör dras mellan dessa båda kommuner. Ett annat skäl för en sådan gränsdragning är att Orust men inte Tjörn tillhör upptagningsområdet för Uddevalla lasarett.

Å andra sidan torde Göteborg framstå som en mera given serviceort för orustborna än Vänersborg. Vad som emellertid framför allt talar för att Orust bör föras söderut är kommunens inriktning mot Stenungsund, och denna kommun bör under alla förhållanden ingå i ett Göteborgs län. Stenungsund har alltmer kommit att utgöra en viktig ort ur arbetsmarknads- och servicesynpunkt för Orust och Tjörn. Arbetskraftspendlingen från Orust är t. ex. dubbelt så stor till Stenungsund som till Uddevalla.

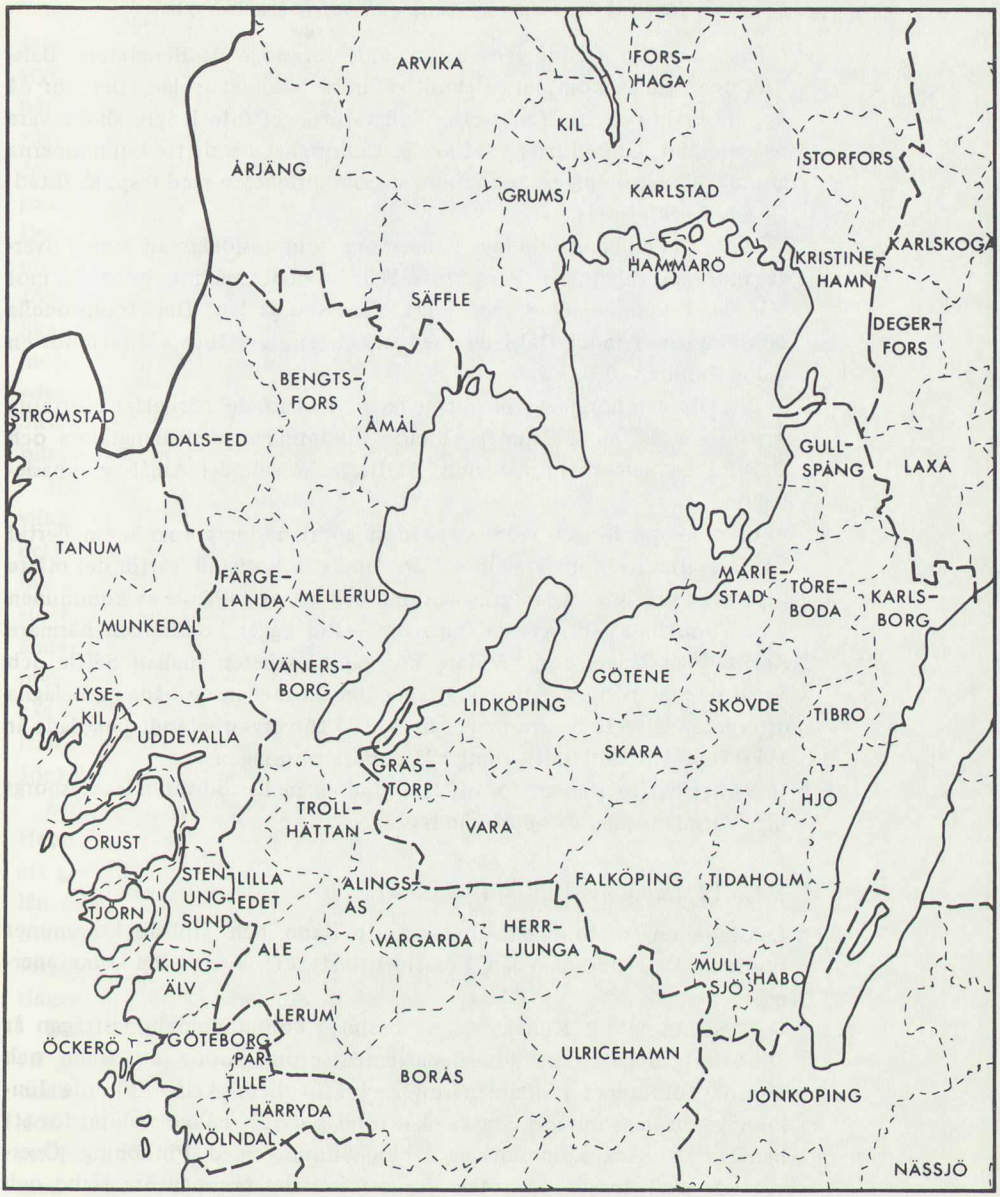
Vi har därför stannat för att gränsen i Bohuslän mellan göteborgslänet och ett Vänersborgs län bör dras norr om Orusts och Stenungsunds kommuner.

### 5.2.3.10 *Grästorp* (figur 5.6)

När det gäller restid ligger Grästorps kommun betydligt närmare Vänersborg än Mariestad. Det kan också visas att kommunen har en näringsgeografisk inriktning mot Vänersborg och Trollhättan. Inte minst arbetskraftspendlingen tyder på detta, liksom att Vänersborg och Trollhättan är serviceorter för Grästorp.

Även Lidköping är emellertid en viktig serviceort för Grästorp, bl. a. vad gäller sluten sjukvård och undervisning inom gymnasieskolan. Den helt övervägande delen av Grästorps kommun tillhör sålunda Lidköpings gymnasieregion medan endast en mindre del ingår i Vänersborgs.

För att inte bryta de samband som finns mellan Grästorps kommun och övriga kommuner i Skaraborgs län, främst då Lidköping, föreslår vi att länsgränsen mellan Grästorp och Vänersborg/Trollhättan förblir oförändrad.




Avsnitt ur läns- och kommunkarta upprättad av LiberKartor

Grästorp till Vänersborgs län?
Åmål, Bengtsfors och Dals-Ed till Värmlands län?
Säffle till Vänersborgs län?
Habo och Mullsjö till Jönköpings län?

*Figur 5.6*

### 5.2.3.11 *Bengtsfors, Dals-Ed, Åmål och Säffle* (figur 5.6)

I länsindelningsutredningens betänkande föreslogs att Bengtsfors, Dals-Eds och Åmåls kommuner skulle tillhöra Värmlands län. Det bör då uppmärksammas att Vänersborg enligt förslaget inte längre skulle vara residensstad. Utredningens val av länstillhörighet för de tre kommunerna grundades därför på en bedömning av samhörigheten med resp. Karlstad, Göteborg och Borås.

Med ett bibehållande av Vänersborg som residensstad synes övervägande skäl tala för att Bengtsfors, Dals-Ed och Åmål inte bör föras mot Värmland utan i stället ingå i ett Vänersborgs län. Den traditionella samhörigheten inom Dalsland men också rena avståndsskäl talar för en sådan lösning.

En viss samhörighet finns emellertid mellan de närbelägna orterna Åmål och Säffle. De bildar sålunda tillsammans med Bengtsfors och Dals-Ed en gemensam A-region. Säffle ingår vidare i Åmåls gymnasieregion.

Inom skogsnäringen men också inom andra näringsgrenar är emellertid Säffle av tradition inriktat mot Värmland och Karlstad, varför det måste till starka skäl för en länsgränsändring och ett avskiljande av kommunen från Värmlands län. Även i fråga om restid ligger kommunen närmare Karlstad än Vänersborg. Vidare bör samhörigheten mellan Säffle och Åmål inte överdrivas. Arbetskraftspendlingen mellan de båda närbelägna orterna är sålunda överraskande liten. 104 förvärvsarbetande pendlade år 1970 från Åmål till Säffle samt 175 i andra riktningen.

Vi har därför stannat för att låta gränsen mellan nuvarande Älvsborgs och Värmlands län förbli oförändrad.

### 5.2.3.12 *Habo och Mullsjö* (figur 5.6)

Länsindelningsutredningen föreslog att Habo och Mullsjö kommuner skulle ingå i Jönköpings län. Förslaget tillstyrktes av de båda kommunerna.

I anslutning till Kungl. Maj:ts beslut i kommunindelningsfrågan år 1964 uttalades i särskilda departementspromemorior att Habo och Mullsjö kommuner i vidare näringsgeografisk bemärkelse tillhörde Jönköpings influensområde. Starka skäl förelåg därför enligt beslutet för att hänföra de båda kommunerna i blockbildning med Jönköping. Övervägande skäl ansågs dock tala för att i stället sammanföra Habo och Mullsjö kommuner samt Brandstorps församling av Fågelsås kommun till en gemensam blockbildning. Med beaktande av Jönköpings starka och i större delen av området växande inflytande torde – enligt promemoriorna – samplanering med jönköpingsblocket beträffande bebyggelseutveckling och bostadsförsörjning m. m. böra komma till stånd.

Någon samplanering i enlighet med förutsättningarna för blockbildningen har inte kommit till stånd mellan Habo och Jönköpings kommunblock. En anledning till detta kan vara att de båda blocken ligger i skilda län, vilket kan ha försvårat för länsmyndigheterna på ömse sidor om länsgränsen att ta initiativ i denna fråga.

Sedan kommunblocksindelningen fastställdes år 1964 har de näringsgeografiska sambanden mellan Habo/Mullsjö och Jönköping vuxit i styrka. Kartläggningen av en lång rad olika faktorer rörande den näringsgeografiska inriktningen – arbetskraftspendling, flyttningsrörelser, väg- och järnvägstrafik, tidningsspridningsområden m. m. – visar klart att de båda kommunerna alltmer kommit att utgöra en integrerad del av en gemensam bostads- och arbetsmarknad för hela södra Vätterbygden. Detta gäller inte bara det i förhållande till Jönköping närbelägna Habo utan också Mullsjö, som vissa år har större nettoinflyttning från Jönköping än Habo. Den sociala samhörigheten med andra kommuner i Skaraborgs län är däremot relativt liten. Ett stort antal organisationer inom offentlig förvaltning, näringsliv och folkrörelser har anpassat sin administrativa indelning efter det förhållandet att de sydöstra delarna av Skaraborgs län har en spontan inriktning mot Jönköping (tabell B 7.6 i bilaga 7).

Habo och Mullsjö tillhör de mest expansiva kommunerna i landet, vilket är en följd av ett livskraftigt näringsliv men framför allt av en betydande inflyttning från Jönköpings kommun. De båda kommunerna har alltmer fått karaktären av förortskommuner. Blocket är utsatt för ett stort efterfrågetryck vad gäller mark för bostäder, industri och friluftsändamål. Denna efterfrågan härrör från Jönköping–Huskvarna vars invånare i allt större utsträckning flyttar ut till Habo och Mullsjö. Som exempel kan nämnas att tomtkön i Mullsjö till 85 % består av invånare från Jönköpings kommun. Inflyttningen till Habo och Mullsjö från Jönköping är över 500 personer per år.

En lång rad planeringsproblem behöver därför lösas gemensamt för Habo/Mullsjö och Jönköping. Problemen är i hög grad förknippade med att gränsen mellan Habo/Mullsjö och Jönköping även är gräns mellan två län och mellan två landstingskommuner. Frågor av gemensamt intresse över länsgränsen finns sålunda inom bebyggelseplaneringen, bostadsförsörjningsplaneringen, arbetsmarknadsplaneringen, den fysiska riksplaneringen, trafikplaneringen m. m.

Den regionalpolitiska planeringen försvåras nu av att länsgränsen delar en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion. Planeringen bedrives under osäkerhet beträffande hur stor del av jönköpingsregionens expansion som kommer att ske utanför länsgränsen. Som exempel kan nämnas att Habo och Mullsjö kommuner i sina bostadsbyggnadsprogram räknar med 17 400 invånare år 1985, medan länsstyrelsen i Skaraborgs län i länsplanering 1974 utgår från en folkmängd på endast 11 700 invånare år 1985.

Vad gäller sjukvårdsplaneringen för Habo och Mullsjö har avtal slutits mellan landstingen i Skaraborgs och Jönköpings län. Avtalet innebär bl. a. att Habo och Mullsjö får tillgång till sluten sjukvård vid lasarettet i Jönköping. I takt med att ett antal sjukvårdsspecialiteter flyttas från lasarettet i Falköping till det från Habo och Mullsjö längre bort belägna kärnsjukhuset i Skövde blir erbjudandet från landstinget i Jönköpings län allt viktigare. Erbjudandet gäller emellertid endast i den mån det finns tillgång på vårdplatser i Jönköping. En annan nackdel är att avtalet

endast är ettårigt. Avtalet kan därför – ur Habos och Mullsjös synvinkel – inte fullt ut eliminera nackdelarna med att en landstingskommungräns går mellan Jönköping och Habo/Mullsjö.

Också för sjukvårdshuvudmännen skapar länsgränsen problem i den långsiktiga planeringen. Detta torde mest gälla för landstinget i Jönköpings län, som nu håller på att upprätta en sjukvårdsplan för länet, varvid man tvingas att dimensionera sjukvårdsresurser för ett ganska stort patientunderlag utanför länet utan att i framtiden ha garantier för att intäkter i form av ett skatteunderlag står till buds. Sett över hela landet torde det vara mycket ovanligt att en så stor befolkning som 11 000 invånare – år 1980 sannolikt 14 000 invånare – får huvuddelen av sin slutna sjukvård inom ett annat landstingsområde än det egna.

Ett överförande av Habo och Mullsjö kommuner från Skaraborgs till Jönköpings län skulle i väsentlig utsträckning underlätta den planeringsverksamhet som regionala statliga myndigheter har ansvaret för samt den landstingskommunala sjukvårdsplaneringen. För invånarna i Habo och Mullsjö skulle tillgången på sluten sjukvård bli bättre säkerställd och man skulle få kortare avstånd till lasarett och till sin residensstad. Slutligen skulle länsgränsändringen kunna medföra att det av Kungl. Maj:t år 1964 rekommenderade interkommunala samarbetet rörande bebyggelseplaneringen, bostadsförsörjningen m. m. mellan Habo/Mullsjö och Jönköping lättare skulle komma till stånd.

Vi föreslår därför att Habo och Mullsjö kommuner förs över till Jönköpings län.

### 5.2.3.13 *Norra Hälsingland* (figur 5.7)

En grundtanke vid indelningen av landet i civil- och militärområden är att totalförsvarets ledning i krig skall utövas inom för krigsmakten och det civila försvaret sammanfallande geografiska områden. Principen har fullföljts i samtliga län utom två – Kalmar och Gävleborgs län – där operativa skäl har ansetts böra medföra en uppdelning av länen på vardera två civil- och militärområden.

I tidigare avsnitt har behandlats frågan om länstillhörigheten för norra delen av Kalmar län. För Gävleborgs län gäller frågan om uppdelningen i två civil- och militärområden bör föranleda en anpassning härtill av länsindelningen. Konkret innebär problemet norra Hälsinglands länstillhörighet: Västernorrlands eller Gävleborgs län? Berörda kommuner är Hudiksvall, Ljusdal och Nordanstig, vilka ingår i Nedre Norrlands militär- resp. civilområde, medan den övriga delen av länet tillhör Östra militär- resp. civilområdet.

I fråga om restidsavstånd ligger den nordligaste delen av Gävleborgs län närmare Härnösand än Gävle. Omlandsgränsen går ungefär i höjd med Hudiksvall. Näringsgeografiskt sett torde det emellertid knappast kunna hävdas att norra Hälsingland har någon påtaglig inriktning mot Härnösand. En viss samhörighet med mellersta Norrlands största ort – Sundsvall – torde dock göra sig märkbar. Denna inriktning är mest påtaglig i den nordligaste kommunen i länet, Nordanstig. För norra




Avsnitt ur läns- och kommunkarta upprättad av LiberKartor

Hudiksvall, Ljusdal och Nordanstig till Västernorrlands län?

*Figur 5.7*

Hälsingland gäller emellertid att området bildar ett eget regionsystem med Hudiksvall och i viss mån också Ljusdal som betydelsefulla centralorter. En utbrytning av en enskild del av området är därför inte lämplig.

Med hänsyn härtill föreslår vi att gränsen mellan Gävleborgs och Västernorrlands län förblir oförändrad.

Olägenheterna med att Gävleborgs län är uppdelat i totalförsvarshänseende kvarstår därmed. Om uppdelningen bedöms från militär synpunkt så viktig att den bör finnas kvar, är det – liksom vad gäller Kalmar län – viktigt att särskilda anvisningar för planläggningen i fred och ledningen i krig meddelas för län som i totalförsvarshänseende är delade.

### 5.2.4 *Länsberedningens förslag*

I ovanstående avsnitt har prövats i vad mån det kan vara lämpligt att – med utgångspunkt i nuvarande residensstäder – justera länsgränserna i bättre överensstämmelse med befolkningens näringsgeografiska inriktning. Undersökningarna visar att det i två delar av landet är befogat att göra vissa mindre justeringar av länsindelningen:

| Kommun | Folkmängd 1973-12-31 | Ingår i nuvarande län | Föreslås bli överflyttat till (län) |
|---|---|---|---|
| Älvkarleby | 10 085 | Uppsala | Gävleborgs |
| Habo och Mullsjö | 10 791 | Skaraborgs | Jönköpings |

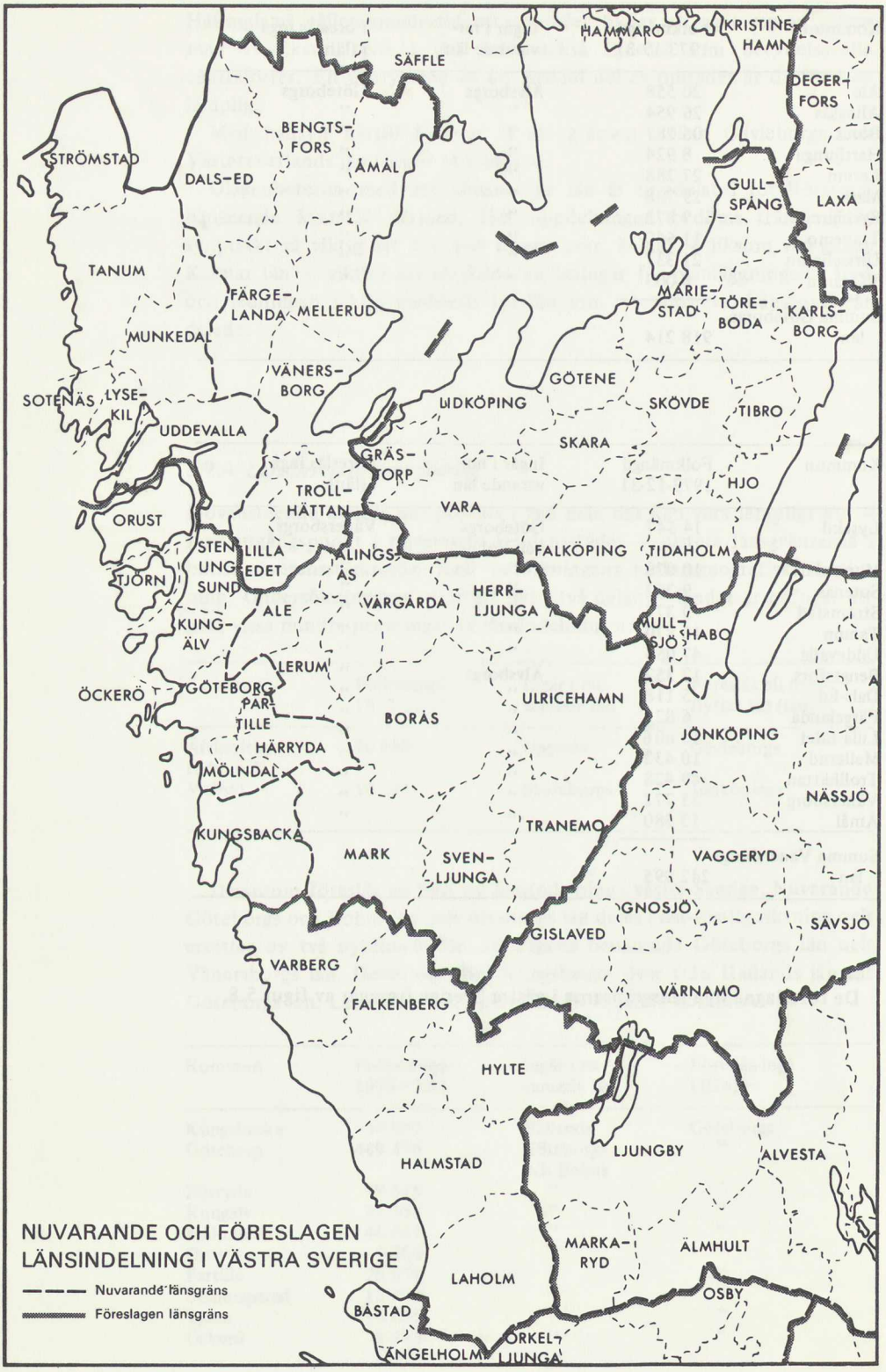
Dessutom föreslås en helt ny länsindelning i västra Sverige. Nuvarande Göteborgs och Bohus län och Älvsborgs län delas i öst-västlig riktning och ersättes av två nybildade län, förslagsvis benämnda Göteborgs län och Vänersborgs län. Dessutom förs Kungsbacka över från Hallands län till Göteborgs län. Länsgränsändringarna berör följande kommuner.

| Kommun | Folkmängd 1973-12-31 | Ingår i nuvarande län | Föreslås ingå i (län) |
|---|---|---|---|
| Kungsbacka | 34 941 | Hallands | Göteborgs |
| Göteborg | 449 470 | Göteborgs och Bohus | ” |
| Härryda | 19 615 | ” | ” |
| Kungälv | 27 351 | ” | ” |
| Mölndal | 46 647 | ” | ” |
| Orust | 9 760 | ” | ” |
| Partille | 26 970 | ” | ” |
| Stenungsund | 13 801 | ” | ” |
| Tjörn | 10 075 | ” | ” |
| Öckerö | 8 983 | ” | ” |

| Kommun | Folkmängd 1973-12-31 | Ingår i nuvarande län | Föreslås ingå i (län) |
|---|---|---|---|
| Ale | 20 558 | Älvsborgs | Göteborgs |
| Alingsås | 26 954 | ” | ” |
| Borås | 106 287 | ” | ” |
| Herrljunga | 8 924 | ” | ” |
| Lerum | 27 288 | ” | ” |
| Mark | 29 738 | ” | ” |
| Svenljunga | 9 872 | ” | ” |
| Tranemo | 11 640 | ” | ” |
| Ulricehamn | 21 337 | ” | ” |
| Vårgårda | 8 003 | ” | ” |
| Summa Göteborgs län | 918 214 | | |

| Kommun | Folkmängd 1973-12-31 | Ingår i nuvarande län | Föreslås ingå i (län) |
|---|---|---|---|
| Lysekil | 14 547 | Göteborgs och Bohus | Vänersborgs |
| Munkedal | 10 070 | ” | ” |
| Sotenäs | 9 262 | ” | ” |
| Strömstad | 9 377 | ” | ” |
| Tanum | 10 870 | ” | ” |
| Uddevalla | 47 056 | ” | ” |
| Bengtsfors | 12 352 | Älvsborgs | ” |
| Dals-Ed | 5 118 | ” | ” |
| Färgelanda | 6 825 | ” | ” |
| Lilla Edet | 10 606 | ” | ” |
| Mellerud | 10 432 | ” | ” |
| Trollhättan | 49 428 | ” | ” |
| Vänersborg | 33 772 | ” | ” |
| Åmål | 13 280 | ” | ” |
| Summa Vänersborgs län | 242 995 | | |

De föreslagna nya länsgränserna i västra Sverige framgår av figur 5.8.


HAMMARÖ
KRISTINE-HAMN
SÄFFLE
DEGER-FORS
BENGTS-FORS
STRÖMSTAD
DALS-ED
ÅMÅL
GULL-SPÅNG
LAXÅ
TANUM
FÄRGE-LANDA
MELLERUD
MARIE-STAD
TÖRE-BODA
KARLS-BORG
MUNKEDAL
VÄNERS-BORG
GÖTENE
SOTENÄS
LYSE-KIL
LIDKÖPING
SKÖVDE
TIBRO
UDDEVALLA
SKARA
GRÄS-TORP
HJO
TROLL-HÄTTAN
VARA
ORUST
STEN-UNGSUND
LILLA EDET
ÄLINGS-ÅS
FALKÖPING
TIDAHOLM
TJÖRN
HERR-LJUNGA
VÅRGÅRDA
ALE
KUNG-ÄLV
MULL-SJÖ
HABO
LERUM
ÖCKERÖ
GÖTEBORG
PARTILLE
ULRICEHAMN
BORÅS
JÖNKÖPING
HÄRRYDA
MÖLNDAL
NÄSSJÖ
TRANEMO
KUNGSBACKA
MARK
SVEN-LJUNGA
VAGGERYD
GNOSJÖ
SÄVSJÖ
GISLAVED
VARBERG
VÄRNAMO
FALKENBERG
HYLTE
LJUNGBY
ALVESTA
HALMSTAD
ÄLMHULT
MARKA-RYD
LAHOLM
OSBY
BÅSTAD
ÄNGELHOLM
ÖRKELLJUNGA
NUVARANDE OCH FÖRESLAGEN LÄNSINDELNING I VÄSTRA SVERIGE
Nuvarande länsgräns
Föreslagen länsgräns

*Figur 5.8*

## 5.3 Den översiktliga samhällsplaneringens krav på geografiska arbetsområden

Efter de justeringar av nuvarande länsindelning som vi förordat i det föregående skulle länen enligt vår uppfattning bli lämpliga områden för flertalet av de verksamhetsgrenar som bör vara knutna till länen.

Fortfarande kvarstår emellertid vissa olägenheter som är förknippade med nuvarande indelning i län. En väsentlig nackdel med en indelningsreform som enbart avser vissa justeringar av länsgränserna är att man inte överallt tillfredsställer de krav som den översiktliga samhällsplaneringen ställer. Fortfarande blir vissa län för små för exempelvis den översiktliga väg- och trafikplaneringen samt arbetsmarknadsplaneringen. Behovet av expertis inom skilda grenar av länsförvaltningen kan inte överallt tillgodoses. Slutligen löser man inte överallt problemet med att många centrala verk har geografiska arbetsområden som är större än nuvarande län.

Nackdelarna med en indelningsreform som enbart skulle avse en justering av vissa länsgränser har därför föranlett oss att närmare studera de krav som den översiktliga samhällsplaneringen ställer på geografiska arbetsområden.

Analysen har gjorts så att samtliga sektorsorgan som bedriver någon form av regional samhällsplanering har studerats. För några grenar av sektorsplaneringen visar det sig att några mera påtagliga fördelar knappast står att vinna genom planering inom större områden än nuvarande län. För merparten av sektorsplaneringen finns däremot ett betydande behov av samordning av planeringen över länsgränserna. I det följande lämnas exempel på sådana samordningsbehov. Som en bakgrund till sektorssynpunkterna lämnas en redogörelse för vissa näringsgeografiska förhållanden.

### 5.3.1 *Regionala indelningar inom näringslivet*

I avsnitt 5.2 har vi definierat begreppet näringsgeografisk region och de fördelar som vinnes om man anpassar en administrativ indelning efter gränserna för sådana regioner. Vi konstaterade därvid att de näringsgeografiska förhållandena inte ger någon direkt anvisning om det lämpliga *antalet* regioner i landet men kan vara ett hjälpmedel vid avgränsningen av en region.

En intressant iakttagelse är dock att den icke länsbundna statliga förvaltningen och näringslivet inräknat jordbruks- och konsumentkooperationen nästan aldrig organiserar sin regionala förvaltning i just 24 regioner utan i stället arbetar med betydligt färre verksamhetsområden, inte sällan 8–12 regioner.

Graden av koncentration inom den statliga förvaltningen (39 undersökta myndigheter) till ett relativt begränsat antal orter framgår av att 10 orter hyser 65 % av de regionala förvaltningsorganen och 15 orter 80 % av dessa.[1]

[1] Beräkningarna är hämtade från "Decentralisering av statlig verksamhet – ett led i regionalpolitiken" (SOU 1970: 29). Jfr även ERU: s rapport SOU 1974: 3.

Inom det privata näringslivet (79 undersökta företag) finns inte någon enhetlig regional indelning. Ett regionalt mönster tycks dock ha utvecklat sig, där vissa orter har fått större betydelse som regionala centra för administration o. d. än andra. De administrativa indelningarna kan antingen skära rakt genom företagets hela verksamhetsområde såsom fallet är för serviceinriktade enheter, t. ex. banker, försäkringsbolag och detaljhandelsföretag, eller också beröra enbart vissa sektorer av företaget, t. ex. tillverkning eller försäljning.

En markant samstämmighet i val av orter för de regionala förvaltningsorganen synes föreligga. Detta framgår av att 10 orter svarar för inte mindre än 82 % av förvaltningarna och 15 orter för 94 %. Detta innebär att graden av koncentration är ännu mer framträdande än vad gäller de statliga organen.

Näringslivets regionalisering med en uppdelning av förvaltningen på ett alltmer begränsat antal orter som regionala centra för administration o. d. är naturligtvis något som det kan finnas anledning för samhället att söka styra i regionalpolitiskt hänseende. Utgångspunkten kan emellertid då inte gärna vara en regionalpolitisk planering uteslutande inom 24 geografiska enheter. Skall styrmedlen få någon verklig effekt får inte skillnaden i indelningsmönster mellan länsförvaltning och näringsliv vara så stor som den nu blivit.

Den nuvarande länsindelningen kom sålunda till stånd vid en tidpunkt då Sverige var ett nästan helt agrart inriktat samhälle. De näringsgeografiska sambanden över länsgränserna var då obetydliga. Utvecklingen inom kommunikationer och produktionsteknik har sedermera medfört helt andra regionala beroenden i landet.

Den under hela 1960-talet och den nu alltjämt fortgående strukturrationaliseringen inom industri, handel, kommunikationsanläggningar m. m. medför sålunda att lokaliseringen eller nedläggningen av en enskild enhet ofta får effekter långt utöver nuvarande länsgränser. Lokalisering av nya mejerier och slakterier, av petrokemiska industrier och skogsindustrier påverkar inte enbart det egna länet utan många gånger också planeringen i grannlänen. Lokalisering av en stormarknad inom detaljhandeln baseras ofta på ett kundunderlag från en stor region och inverkar därför på detaljhandelsplaneringen och trafikplaneringen i flera län. Övergång inom sjöfart och järnvägstrafik mot stora terminaler får i många fall vittgående regionala effekter på trafikplaneringen. Lokalisering av en ny skogsindustri kan medföra ett behov av en kostnadskrävande upprustning av trafiksvaga vägar i vissa fall i upp till 5–6 län osv.

De starkt ökande regionala sambanden i landet har tagit sig det uttrycket att personresorna femfaldigats under enbart perioden 1950–1970. Godstransporternas omfattning trefaldigades under samma tidsrymd. Inte minst de interregionala transporterna har ökat i omfattning.

Inom icke länsbunden statlig förvaltning och inom näringslivet har man i stor utsträckning tagit konsekvenserna av att de ökade regionala sambanden kräver andra och i vissa fall större förvaltningsregioner än nuvarande län. Samhörigheten har till stor del ersatts av en inriktning

även mot andra orter än dem i det egna länet. Detta framgår av en undersökning där en jämförelse gjorts mellan 45 olika regionindelningar inom icke länsbunden statlig förvaltning, folkrörelserna, producent- och konsumentorganisationerna samt näringslivet i övrigt.[1] Undersökningen visar att endast två av de 45 undersökta indelningarna är identiska, nämligen vägverkets och trafiksäkerhetsverkets. I övrigt är indelningsmönstret mycket varierande.

Ett sätt att söka urskilja i vad mån några gemensamma drag trots allt går igen hos de olika indelningarna är att beräkna hur ofta olika grupper av residensstäder återfinns i samma regionbildning. Det visar sig då att vissa grupper av residensstäder kan urskiljas vilka ofta förs till samma region. Bland sådana grupper av orter kan nämnas:

Stockholm – Uppsala – Västerås – Nyköping – Visby
Nyköping – Linköping
Linköping – Jönköping
Jönköping – Växjö – Kalmar – Karlskrona
Karlskrona – Kristianstad – Malmö – Halmstad
Halmstad – Göteborg – Vänersborg – Mariestad
Mariestad – Karlstad
Karlstad – Örebro
Örebro – Västerås
Falun – Gävle
Härnösand – Östersund
Umeå – Luleå

De starkt varierande regionindelningar som vuxit fram vid sidan om länsindelningen gör det angeläget att söka få en anpassning mellan de geografiska verksamhetsområdena för merparten av sektorsplaneringen och verksamhetsområdena för den regionalpolitiska planeringen. Vilka lösningar som därvid står till buds diskuteras i avsnitt 5.3.3. Inledningsvis lämnas först en redogörelse för önskemål beträffande verksamhetsområden för sektorsplaneringen.

### 5.3.2 *Önskemål beträffande geografiska verksamhetsområden för sektorsplaneringen*

#### 5.3.2.1 *Arbetsmarknadsplanering*

Statskontoret avlämnade år 1968 ett förslag beträffande arbetsmarknadsverkets organisation (SOU 1968: 60). Utredningen framhöll därvid bl. a. att länen inte bildar naturligt avgränsade delarbetsmarknader. De är inte heller med hänsyn till befolkning, näringsliv och sysselsättning speciellt lämpliga för planeringen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, framhöll utredningen vidare.

Utredningen föreslog därför att de nuvarande länsarbetsnämnderna efter en övergångstid skulle slopas och ersättas med förslagsvis fem storregionala enheter kallade regionala arbetsmarknadsnämnder.

Många remissinstanser kritiserade att man inte beaktat det samband

[1] En sammanfattning av undersökningen finns i bilaga 7.

som finns mellan arbetsmarknadspolitiken och övrig länsbunden planering. Med beaktande av denna kritik fann statsmakterna att förslaget om ändrad regionindelning inte borde genomföras.

Vid de kontakter som beredningen nu har haft med arbetsmarknadsstyrelsen har från verkets sida framhållits att alla län inte har en tillräckligt differentierad arbetsmarknad för att möjliggöra en effektiv arbetsmarknadspolitisk planering på regional nivå. Vid större strukturrationaliseringar uppkommer svårigheter för nämnderna att placera arbetskraft inom det egna länet. Många län innefattar för få orter av olika storlek. De nuvarande länen är således för många för en allsidig planering. Sambandet med annan sektorsplanering och med den regionalpolitiska planeringen är emellertid viktigt.

Inom ramen för statskontorets och arbetsmarknadsstyrelsens översyn av arbetsmarknadsverkets organisation har särskilt undersökts förutsättningarna för en ytterligare decentralisering av arbetsuppgifter till länsarbetsnämnder och regionkontor från olika enheter vid styrelsen. Möjligheterna härtill har emellertid visat sig vara begränsade. Hinder kan vara att vissa ärendetyper är så små att en uppdelning av dem för regional handläggning inte skulle vara rationell, anförde departementschefen härom i statsverkspropositionen till 1972 års riksdag.

Dock har en decentralisering av vissa tekniska ärenden rörande driften av beredskapsarbeten kunnat ske till särskilda regionkontor. Med hänsyn till den expertis som måste finnas för den aktuella verksamheten har en organisation inte kunnat byggas upp inom varje län. Länen har i stället förts samman till sju regioner med var sitt regionkontor.

### 5.3.2.2 *Vägplanering*

För den översiktliga planeringen av huvudvägnätet har det mot bakgrund av den starkt ökande trafiken – inte minst av regional karaktär – samt väginvesteringarnas ekonomiska storlek och långsiktiga bindning av markanvändningen och de enskilda byggnadsprojektens ofta stora konsekvenser för trafikutvecklingen även i angränsande län visat sig vara nödvändigt att kunna arbeta med större verksamhetsområden än nuvarande län.

Inom vägplaneringen är därför behovet av större verksamhetsområden än nuvarande län påtagligt. Vägverket har redan nu en organisation som delvis avviker från nuvarande länsindelning. För den byggande verksamheten har man indelat landet i sju byggnadsdistrikt och för att främja den översiktliga planläggningen arbetar man med sju planläggningsområden. Ett annat tecken på att nuvarande länsindelning är orationell ur väghållningssynpunkt är att länen är för små för att kunna bilda underlag för mera specialiserade verksamheter såsom projektering, trafikräkningar m. m.

En följd av att länsindelningen inte är anpassad till den översiktliga vägplaneringens behov av större planeringsregioner än nuvarande län är att länsstyrelsens befogenheter med flerårsplaneringen i viss mån blivit försvagade. Detta kan innebära risk för att flerårsplanerna inte blir

tillräckligt anpassade till de regionpolitiska målsättningarna i länen. Detsamma kan gälla de för länens utveckling betydelsefulla långtidsplanerna och behovsplanerna, vilka med ett 10-årigt resp. 15-årigt tidsperspektiv ställs samman för de sju planläggningsområdena.

### 5.3.2.3 *Trafikplanering*

Inom den översiktliga trafikplaneringen finns ett framträdande behov av stora planeringsområden. Indelningen i samverkansregioner för den regionala trafikplaneringen är ett tecken härpå, likaså att samtliga trafikverk – vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, luftfartsverket, sjöfartsverket, postverket, televerket – arbetar med regioner som är betydligt större än nuvarande län.[1]

Verksamhetsområdena hos de olika trafikverken skiljer sig sålunda markant från länsindelningen. De är större och gränserna är ej alltid länsanpassade.

I den regionala trafikplaneringen, som enligt Kungl. Maj: ts uppdrag utförs av länsstyrelserna, har numera skapats ökade möjligheter till nivåplanering på transportområdet, innebärande bl. a. en bättre avstämning inbördes mellan trafikgrenarna.

Syftet med den regionala trafikplaneringen har angetts vara att med utgångspunkt i nuvarande och förväntad bebyggelsestruktur, näringslivsförhållanden osv. och med hänsyn till troliga förändringar av efterfrågan på transporttjänster ge underlag för bedömningar resp. anvisningar hur en regions behov av person- och godstransporter lämpligen kan tillgodoses.

Planeringen skall omfatta land-, sjö- och flygtransporter samt behandla transportförsörjningsfrågorna på kortare och något längre sikt.

Av anvisningarna framgår också att länen – med hänsyn till allmänhetens och näringslivets kontaktmönster – inte alltid utgör från trafikplaneringssynpunkt funktionellt avgränsade områden. En regional trafikplanering måste därför i vissa fall på lämpligt sätt stämmas av med motsvarande planering i ett eller flera angränsande län. Det framhålls därför att berörda länsstyrelser bör genom samarbete eftersträva samordnade lösningar på gemensamma problem. Det kan gälla utformning av person- och godstrafik i angränsande områden, lokalisering och utbyggnad av trafikterminaler såsom hamnar och flygplatser.

I anvisningarna har angetts vissa grupper av län, där de trafikmässiga sambanden särskilt bör beaktas:

a) Stockholm, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län
b) Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län med deras resp. samband med främst den under c) nämnda gruppen samt Östergötlands län

[1] Statens vägverk har 7 byggnadsdistrikt och 7 planläggningsområden.
Statens järnvägar har 8 trafikdistrikt och 8 bandistrikt.
Sjöfartsverket har 5 lotsdistrikt och 7 sjöfartsinspektionsdistrikt.
Luftfartsverket har 5 flygplatsförvaltningar.
Postverket har 7 postdistrikt.
Televerket har 4 teledistrikt.
Statens trafiksäkerhetsverk har 7 distrikt.
Antalet samverkansregioner för den regionala trafikplaneringen är 11.

c) Blekinge, Kristianstads och Malmöhus län
d) Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län
e) Värmlands, Örebro och Västmanlands län
f) Kopparbergs och Gävleborgs län
g) Västernorrlands och Jämtlands län.

### 5.3.2.4 *Sjukvårdsplanering*

Landet är indelat i sju sjukvårdsregioner, som skall tjäna som upptagningsområden för den högspecialiserade vården. Någon översiktlig planering över landstingsområdesgränserna har tidigare inte förekommit men håller nu på att växa fram bl. a. i Skåne och i västsvenska sjukvårdsregionen.

Vad angår planeringen inom de olika sjukvårdsområdena är särskilt följande av intresse för indelningsfrågorna.

Vid kontakter som vi haft med företrädare för socialstyrelsen har framkommit att länsindelningen medför olägenheter för sjukvårdsplaneringen i vissa delar av landet såsom nordvästra och sydöstra Skåne, Stor-Göteborg, trestadsområdet, Växjö–Kalmar–Karlskrona-området samt delar av Bergslagen. Vid dessa kontakter har anförts att det finns konkreta exempel på hur länsgränserna har medfört en orationell lokalisering och dimensionering av sjukvårdsresurser i åtskilliga fall i närheten av de befintliga länsgränserna, såsom

Alingsås – Göteborg
Varberg – Skene – Mölndal
Uddevalla – Vänersborg/Trollhättan – Lidköping
Ludvika – Avesta – Sala – Fagersta
Karlskoga – Kristinehamn
Ängelholm – Helsingborg
Simrishamn – Ystad
Säffle – Åmål/Bäckefors.

Länsindelningen har medfört att det inom varje landstingskommun har vuxit upp minst ett centrallasarett, detta trots att befolkningsunderlaget i en del fall varit i knappaste laget.

Bristerna hänger i en del fall samman med långa avstånd och låg folktäthet men är också ett resultat av den befintliga länsindelningen. I en rapport från SPRI, nr 14/71, sägs att "indelningen i län och landstingsområden är historiskt betingad och kan ej anses motsvara dagens anspråk på en funktionell administrativ områdesindelning".

Sjukvårdssektorn är en viktig del inom den regionala samhällsplaneringen. Indelningen i områden för regionsjukvården är därför av väsentlig betydelse när det gäller att ta ställning till geografiska arbetsområden för den översiktliga samhällsplaneringen.

Helt styrande kan emellertid inte regionsjukvårdens områdesindelning vara och det av flera olika skäl. Det bör sålunda uppmärksammas att indelningen i upptagningsområden för regionsjukhusen i första hand haft som utgångspunkt en given geografisk fördelning av specialistresurser inom sjukvården, knuten till universiteten. Det har däremot inte prövats i vad mån områdesindelningen är lämpad för översiktlig planering av den

kvantitativt sett mycket stora del av sjukvården som inte är att betrakta som regionsjukvård.

Av betydelse är också att vissa regionsjukhusspecialiteter inte finns på alla regionsjukhus, varför det under alla förhållanden krävs samarbete över områdesgränserna. Denna fråga kommer att behandlas i en nyligen tillsatt utredning rörande regionsjukvårdens innehåll och verksamhetsformer, regionindelningen samt frågan om samverkan inom och mellan sjukvårdsregionerna.

Det bör också uppmärksammas att gränsdragningen mellan regionsjukhusen och de större centrallasaretten vad gäller graden av specialisering synes vara något flytande. Skillnader finns givetvis men de synes inte nu vara så stora att de bör vara direkt avgörande för indelningen i verksamhetsområden för den regionala samhällsplaneringen.

### 5.3.2.5 *Planering för högre utbildning och forskning*

Högskoleorternas numera stora antal och skillnaderna dem emellan vad gäller utbildningens kvantitet och kvalitet aktualiserar behovet av samordning på regional nivå i fråga om utbildningens innehåll och verksamhetsformer. En sådan samordning finns nu knappast alls på regional nivå utan utbildningsplaneringen sker i hög grad centralt. Viss pedagogisk samverkan förekommer dock mellan moderuniversitet och universitetsfilialer.

Att planeringen för den högre utbildningen i så hög grad hittills skett på central nivå beror på att antalet orter med sådan utbildning länge varit mycket begränsat. Med en universitetsutbildning lokaliserad endast till 5–6 orter har något behov av regional samverkan knappast funnits. Efter den decentralisering av den högre utbildningen, som ägt rum under senare år, och med den ytterligare decentralisering som föreslagits av U 68, föreligger emellertid en ny situation.

Det finns en direkt anknytning mellan planering för högskoleutbildning och planering för annan utbildning, t. ex. för gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Att högskoleutbildningen till största delen är yrkesförberedande ställer krav på ömsesidiga kontakter mellan högskolan och yrkeslivet.

Planering för högskoleutbildning har också en nära anknytning till arbetsmarknads- och regionalpolitiken. En omedelbar arbetsmarknadspolitisk effekt erhålles genom att en lokalisering av högskoleutbildning till en ort direkt och indirekt ger upphov till en rad sysselsättningstillfällen. Men lokaliseringen har också mycket långsiktiga effekter på arbetsmarknadssituationen i orten och dess omland. Detta framgår inte minst av två rapporter som utförts på uppdrag av U 68, nämligen "Högre utbildning – regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler" (SOU 1972: 23) samt "Högre utbildning och arbetsmarknad" (SOU 1971: 62).

De gjorda undersökningarna visar att en översiktlig planering av högskoleutbildningen för större områden än för den egna högskoleorten är angelägen och att denna planering bör samordnas med arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Det är däremot inte givet inom vilka geografiska

områden denna planering skall verka. Problemet hänger samman med i vad mån den fortsatta decentraliseringen av högskoleutbildningen förmår utjämna skillnaderna i fråga om utbildningsutbud mellan de äldre universitetsorterna och de nya högskoleorterna. Blir skillnaderna små, minskas behovet av regional samordning av utbildningens innehåll och verksamhetsformer. Blir dessutom antalet högskoleorter stort skulle man kunna få en direkt anknytning till den regionalpolitiska planering som sker i varje län. En regionindelning baserad på nuvarande 24 län skulle alltså kunna te sig önskvärd om frågan ses enbart från den utgångspunkten.

U 68 har emellertid stannat för endast 19 högskoleorter, vilket medför svårigheter att samordna utbildningsplaneringen och den regionalpolitiska planeringen. Mycket tyder också på att under överskådlig framtid icke oväsentliga skillnader kommer att kvarstå mellan de äldre universitetsorterna och de nya högskoleorterna. Man kan sålunda inte bortse från att utbildningsresurserna i Uppsala, Stockholm, Göteborg och Malmö–Lund dimensionerats för ungefär 10 gånger så många studerande som någon av de största orterna med universitetsfilialer eller liknande. Av stor betydelse är också att tillväxten av studerandeantalet stannat av och i stället ersatts av en påtaglig minskning. Behovet av samverkan vad gäller planering för högskoleutbildning *inom* ett så stort antal regioner som 19 (eller 24) ter sig därför mindre troligt.

En annan ytterlighetsståndpunkt i indelningsfrågan skulle vara att bygga upp samverkansregioner enbart med utgångspunkter i nuvarande universitetsorter Stockholm, Uppsala, Linköping, Malmö–Lund, Göteborg och Umeå. En sådan regionindelning ter sig emellertid dåligt anpassad till regionalpolitikens målsättningar. Regionerna skulle – frånsett en stockholmsregion – bli mycket stora till ytan med stora avstånd som följd.

I prop. 1972: 111, bilaga 1, framhåller departementschefen att den utbyggnad av den eftergymnasiala utbildningen som kan komma att ske under 1970-talet bör äga rum i första hand utanför de äldre universitetsorterna. Han framhåller emellertid också att alla de orter som i propositionen benämnts primära centra inte kan påräkna eftergymnasial utbildning. Anknytningen till forskningen är också viktig. Han framhåller också att forskningsresurserna även i fortsättningen bör vara koncentrerade till ett mindre antal orter, i huvudsak dem som redan nu har permanenta resurser för forskning och forskarutbildning.

Mot bakgrund av den sannolikt långsamma tillväxten av studerandeantalet men också med hänsynstagande till en fortsatt decentralisering av den eftergymnasiala utbildningen skulle en sannolik utveckling under det närmaste decenniet kunna vara att ett mindre antal orter, belägna på relativt stort avstånd från de äldre universitetsorterna, får en fortsatt kvalitativ utbyggnad av sina utbildningsresurser.

Regioner med ett ganska stort befolkningsunderlag men som nu ligger på relativt stort avstånd från de äldre universitetsorterna är Småland, Örebro–Karlstad-områdena, Västerås–Eskilstuna-områdena, Gävle–Dala-området samt mellersta Norrland.

### 5.3.2.6 *Naturvårdsplanering*

Med större regionala verksamhetsområden följer bättre förutsättningar att tillföra de regionala myndigheterna expertis på naturvårdens område. Förutsättningar skapas då att decentralisera ytterligare beslutsfunktioner enligt bl. a. miljöskyddslagen till regional instans. Handläggningen skulle härigenom underlättas och bedömningen i de enskilda fallen skulle kunna grundas på en mera ingående kännedom om regionala förutsättningar. Från naturvårdsverkets sida har särskilt pekats på möjligheterna till utbyggnad av miljökontrollen. Nuvarande länsindelning lägger hinder i vägen för en sådan utbyggnad eftersom flertalet län inte har tillräckligt underlag för att vissa specialister inom miljökontrollen skulle kunna placeras i vart och ett av dem.

Företrädare för naturvårdsverket har uttalat att en indelning av landet i 11 regioner skulle vara lämplig.

### 5.3.2.7 *Bebyggelseplanering*

De områden som är mest aktuella för den fortsatta fysiska riksplaneringen och som i det här sammanhanget bör behandlas som enheter sträcker sig ofta över mer än ett län. Länsstyrelsernas och kommunernas förslag till program kommer därför sannolikt att i stor utsträckning behöva kompletteras med studier och programförslag omfattande betydligt större områden.

Med nuvarande länsindelning blir det en uppgift för *centrala* fackmyndigheter att utföra sådana studier och avge programförslag. Dessa myndigheter har emellertid därvid begränsad möjlighet att väva in regionala bedömningar. Någon bedömning på regional nivå för geografiska områden av typen västkusten kommer således inte att stå statsmakterna till buds vid det slutliga beslutsfattandet.

Planläggningsarbete inom ett mindre antal regioner skulle både minska behovet av centrala studier och ge statsmakterna ett bättre regionalpolitiskt beslutsunderlag.

Ett önskemål från företrädare för planverket föreligger om en indelning av landet i fem regioner.

### 5.3.2.8 *Planering för totalförsvaret*

Inom totalförsvaret finns utöver indelningen i län och försvarsområden en högre regional nivå, nämligen en indelning i civil- och militärområden. Dessa områden sammanfaller och är sex till antalet. Planeringen för totalförsvaret, som är en rätt betydande del av länsstyrelsernas verksamhet, innebär alltså en viss samverkan över länsgränserna.

### 5.3.3 *Överväganden och förslag*

#### 5.3.3.1 *Samverkansområden*

I överensstämmelse med beslut av 1964 års riksdag har den regionalpolitiska planeringen sin tyngdpunkt i verksamheten på länsnivån. Hittillsvarande erfarenheter av denna ordning ger inte vid handen att en principiellt annan indelning än den nuvarande skulle vara ägnad att i väsentlig mån förbättra förutsättningarna att på ett ändamålsenligt sätt fullgöra ifrågavarande planeringsuppgifter. Vi vill vidare erinra om att det regionalpolitiska handlingsprogram som 1972 års riksdag antog innebär vissa mål för utveckling av den regionala strukturen. Dessa mål innebär bl. a. att det i princip skall finnas ett primärt centrum i vart och ett av de nuvarande länen. Antalet primära centra är 23, vartill kommer de tre storstadsområdena.

Mot denna bakgrund har vi inte funnit anledning att för den regionalpolitiska planeringen föreslå någon administrativ indelning som avviker från länsindelningen. Den omständigheten att åtskilliga centrala sektorsorgan tillämpar regionala indelningar som på ett markant sätt skiljer sig från länsindelningen påkallar emellertid särskild uppmärksamhet.

Det finns risk för att samordningsproblem uppstår om verksamhetsområdena för sektorsplanerande myndigheter inte är anpassade till varandra och till regionalpolitikens verksamhetsområden. Den myndighet som har ansvar för den regionalpolitiska planeringen inom ett län kan t. ex. få svårigheter att hävda sina synpunkter gentemot sektorssynpunkterna, eftersom dessa grundar sig på avvägningar inom ett större geografiskt område än länet.

Sektorsmyndigheterna å sin sida kan hävda att det regionalpolitiska beslutsunderlag som står dem till buds kan vara svårtolkat eller rentav motsägelsefullt, eftersom synen på den regionala utvecklingen kan vara olika på ömse sidor om en länsgräns. För statsmakterna slutligen blir det beslutsunderlag, som tas fram regionalt, beroende på vilken regional indelning som finns.

Det framstår som angeläget att de samordningsproblem som vi här antytt kan bemästras. De bästa förutsättningarna för en god samordning mellan sektorsplanerande organ och regionalpolitiskt ansvariga myndigheter skulle givetvis nås om de geografiska verksamhetsområdena sammanföll.

Två olika möjligheter föreligger när det gäller en dylik anpassning mellan sektorsorganens geografiska verksamhetsområden och områdena för den regionalpolitiska planeringen:

- Sektorsorganens verksamhetsområden anpassas till länen och antalet områden blir 24.
- Statsmakterna fastställer områden, bestående av i princip två eller flera län, inom vilka de berörda länsorganen skall samverka i regionalpolitiskt betydelsefulla frågor, t. ex. trafikplanering, översiktlig vägplanering och planering för högre undervisning.

Den först angivna möjligheten ter sig knappast realistisk mot bakgrund av den stora skillnaden mellan antalet regioner hos sektorsorganen (5–8) och antalet län. En sådan reform skulle sålunda innebära ett formligt förbud för sektorsorganen att för sin verksamhet indela landet på annat sätt än i 24 regioner, vars gränser skulle sammanfalla med länsindelningen. En indelningsreform efter dessa linjer skulle med all sannolikhet medföra risker för bristande överblick i planeringen, sjunkande effektivitet hos sektorsorganen och tendenser till en överflyttning av beslutsfunktioner från regional till central nivå. Vi har därför avvisat denna metod för att få en anpassning mellan sektorsorganens verksamhetsområden och länen.

Den andra metoden synes däremot kunna erbjuda en framkomlig väg om man begränsar reformen till att skapa former för en organiserad *samverkan* mellan länen i regionalpolitiskt viktiga frågor. Någon överordnad beslutsmyndighet skulle alltså inte finnas inom samverkansområdet.

Om statsmakterna fastställer gränser för samverkansområden ges därmed också automatiskt en anvisning åt centrala verk och åt näringslivet att anpassa sina regionindelningar till en för landet så långt möjligt enhetlig områdesindelning, lämpad för översiktlig planering. I fråga om vissa verk kan det vara lämpligt att statsmakterna utfärdar formlig föreskrift om en dylik anpassning. När det blir aktuellt för någon central myndighet att inrätta en ny regional indelning bör den fastställda indelningen i samverkansområden vara vägledande. Det kan också framdeles komma att visa sig lämpligt att föreskriva samverkan mellan länsorganen i andra frågor, t. ex. sådana som gäller den fysiska riksplaneringen.

Något gemensamt planeringskansli torde inte behöva inrättas inom samverkansområdena. Med de personalresurser som länsstyrelserna numera förfogar över torde det inom den statliga sektorn vara tillräckligt att det inom samverkansområdet uppdrages åt något länsorgan att svara för en viss gren av utredningsverksamheten medan ett annat får ta på sig att svara för någon annan samordningsuppgift osv. Inom den landstingskommunala verksamheten kan det på samma sätt antas växa fram samverkansorgan för att lösa länsövergripande frågor inom t. ex. sjukvård och trafikförsörjning.

Hur samarbetet över länsgränserna tänkes bli organiserat utvecklas närmare i avsnitt 5.3.3.4. I detta avsnitt ges också exempel på ärendegrupper, som bör samordnas inom respektive samverkansområde.

### 5.3.3.2 *Antalet samverkansområden*

Vid våra överväganden rörande utformningen av samverkansområdena har vi varit medvetna om att de olika sektorsorganen har olika krav på regionernas antal och avgränsning. Det kan därför i åtskilliga fall uppstå svårigheter att nå fram till ett mera enhetligt mönster.

Antalet varandra överkorsande regionindelningar är emellertid nu så stort att variationerna inte torde kunna förklaras enbart av olikartad uppbyggnad i förvaltningsstrukturen. Vi har sålunda bedömt det vara

möjligt att med bevarad effektivitet i sektorsorganens verksamhet nå en betydande grad av enhetlighet i indelningsmönstret.

Med en sådan ökad enhetlighet uppstår väsentliga fördelar för länsstyrelserna när man vid upprättandet av t. ex. regionalpolitiska handlingsprogram skall söka ernå en samordning av sektorsplaneringen. För länsstyrelserna är det emellertid då också av vikt att de inriktar sin samplanering över länsgränserna i första hand *inom* samverkansområdena – i annat fall minskar möjligheterna för de regionalpolitiska målsättningarna att verka styrande på centrala verks handlande.

Även för planeringen på central nivå är det givetvis en fördel om sektorsorganen så långt möjligt använder sig av en gemensam regionindelning. Vikten av en sådan enhetlighet i indelningsmönstret har bl. a. understrukits i budgetutredningens betänkande "Budgetreform" (SOU 1973: 43).

Vad gäller *antalet* samverkansområden i landet finns olika alternativ. Om områdena görs stora och antalet blir litet, t. ex. fem till sju, ökar möjligheterna att finna "en minsta gemensam nämnare" hos sektorsorganens regionindelningar. Å andra sidan finns då risk för att man fjärmar sig från de regionalpolitiska målsättningarna, som bygger på handlingsprogram, upprättade på länsnivå.

Med ett något större antal regioner, t. ex. 8 till 12, blir anknytningen till de regionalpolitiska handlingsprogrammen bättre, samtidigt som dock svårigheterna att få en anpassning till sektorsorganens varierande indelningsmönster ökar.

Ett första steg vid bestämningen av antalet samverkansområden består i att söka urskilja län med en gemensam regiontillhörighet. Som framgår av avsnitt 5.3.1 rörande olika näringsgeografiska förhållanden finns vissa gemensamma drag hos de olika indelningarna inom icke länsbunden statlig förvaltning samt hos folkrörelserna, kooperationen och näringslivet. Inom de 45 undersökta indelningarna återfinns vissa grupper av residensstäder, vilka tillsammans påfallande ofta ingår i samma regionbildning. Sådana residensstäder med en nära organisatorisk samhörighet är angivna på sidan 107.

Huvudsyftet med att bilda samverkansområden är som ovan angetts att skapa bättre förutsättningar för samordningen mellan sektorsplanerande organ och de regionalpolitiskt ansvariga myndigheterna. Av denna anledning har vi detaljstuderat vissa i detta sammanhang betydelsefulla regionindelningar hos sektorsmyndigheterna för att se i vad mån det är möjligt att nå fram till ett mera enhetligt indelningsmönster. Nedanstående sammanställning visar vilka regionindelningar som jämförts med varandra.

| Sektorsorgan | Antal regioner i landet |
|---|---|
| Totalförsvaret | 6 civil- resp. militärområden |
| Regionsjukvården | 7 upptagningsområden för regionsjukhusen |
| Socialvårdskonsulenterna | 16 distrikt |
| Regional trafikplanering | 11 samplaneringsområden |

| Sektorsorgan | Antal regioner i landet |
|---|---|
| Vägverket | 7 byggnadsdistrikt och 7 planläggningsområden |
| Trafiksäkerhetsverket | 7 distrikt |
| Statens järnvägar | 8 trafik- och bandistrikt |
| Postverket | 7 distrikt |
| Televerket | 4 distrikt |
| Sveriges Radio | 11 distrikt |
| Arbetsmarknadsstyrelsen | 7 regioner för drift av beredskapsarbeten |
| Arbetsmarknadsstyrelsen | 4 regioner för arbetsförmedlings- och arbetsvårdsenheterna |
| Yrkesinspektionen | 19 distrikt |
| Lantmäteriverket | 7 verksamhetsområden för tekniska centraler |

I underbilaga B 7.1 i bilaga 7 har en jämförelse gjorts mellan de 14 olika indelningarna. Det visar sig att vissa län regelmässigt ingår i samma regionbildning medan andra län – trots att de gränsar till varandra – mycket sällan eller aldrig bildar en gemensam region. Detta indelningsmönster kan knappast vara beroende av slumpen utan hänger givetvis samman med att det finns vissa näringsgeografiska samband som är av grundläggande betydelse för hur sektorsorganen grupperar länen i planeringshänseende.

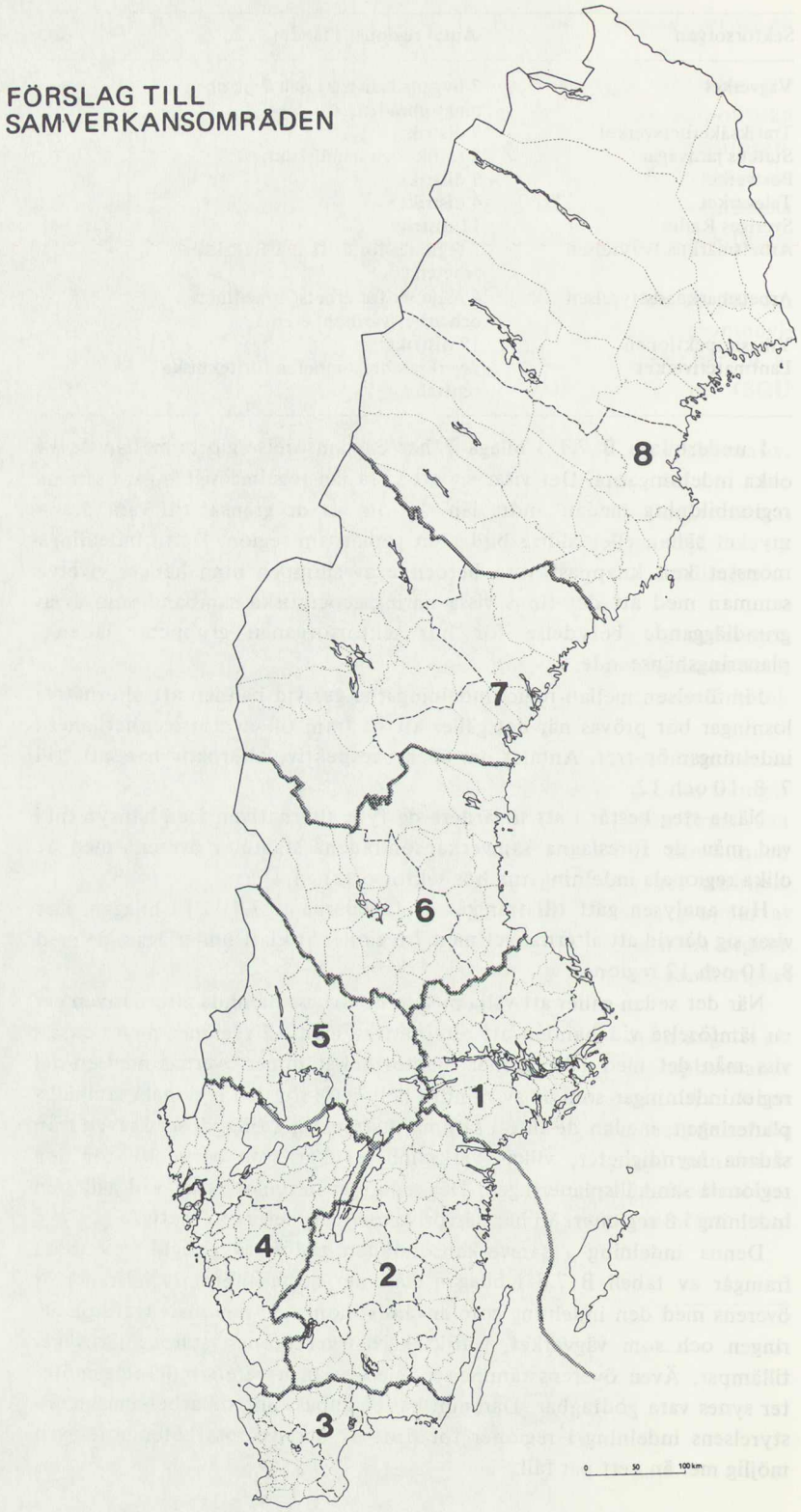
Jämförelsen mellan regionindelningarna ger vid handen att alternativa lösningar bör prövas när det gäller att nå fram till en större enhetlighet i indelningsmönstret. Antalet områden i respektive alternativ har satts till 7, 8, 10 och 12.

Nästa steg består i att utvärdera de fyra alternativen med hänsyn till i vad mån de föreslagna samverkansområdena stämmer överens med de olika regionala indelningarna hos sektorsorganen.

Hur analysen gått till framgår av tabellerna B 7.7–10 i bilagan. Det visar sig därvid att alternativet med 7 regioner är klart underlägset de med 8, 10 och 12 regioner.

När det sedan gäller att välja mellan de tre sist nämnda alternativen ger en jämförelse vid handen att alternativet med 12 regioner men också i viss mån det med 10 regioner till stor del stämmer överens med en del regionindelningar som är av mindre betydelse för den regionala samhällsplaneringen, medan de inte i samma utsträckning tillgodoser kraven från sådana myndigheter, vilkas verksamheter har stor betydelse för den regionala samhällsplaneringen. Det senare är däremot fallet vad gäller en indelning i 8 regioner. Vi har därför stannat för detta alternativ.

Denna indelning i samverkansområden redovisas i figur 5.9. Som framgår av tabell B 7.8 i bilagan stämmer detta alternativ nästan helt överens med den indelning som används inom den regionala trafikplaneringen och som vägverket, trafiksäkerhetsverket och statens järnvägar tillämpar. Även överensstämmelsen med totalförsvarets indelningsmönster synes vara godtagbar. Däremot har en anpassning till arbetsmarknadsstyrelsens indelning i regioner för drift av beredskapsarbeten inte varit möjlig mer än i ett par fall.




*Figur 5.9*

Fullständig överensstämmelse med upptagningsområdena för regionsjukvården är inte heller möjlig om man samtidigt skall kunna få överensstämmelse med de regionala indelningar som användes inom exempelvis väg- och trafikplaneringen. Detta hänger bl. a. samman med omfattningen av Uppsala regionsjukhusområde, som å ena sidan har en mycket snäv gränsdragning söderut mot Stockholm och å den andra omfattar hela Jämtland. En sådan regionbildning återfinns inte i några andra storregionala indelningar av landet. I sammanhanget förtjänar emellertid uppmärksammas att indelningen i sjukvårdsregioner, som vi förut erinrat om, mera grundar sig på en given geografisk fördelning av tillgängliga specialistresurser inom sjukvårdsväsendet än på överväganden om en för allmän planering av sjukvårdens framtida utveckling lämplig områdesindelning. Som framgår av avsnitt 5.3.2.4 finns även andra skäl till att indelningen i regionsjukhusområden inte kan vara direkt avgörande för en indelning i verksamhetsområden för den regionala samhällsplaneringen.

Förslaget med åtta samverkansområden är dock så utformat att det i stora drag, i vart fall i södra och västra Sverige, stämmer överens både med regionsjukvårdens områdesindelning och andra tungt vägande indelningar inom samhällsplaneringen.

### 5.3.3.3 *Avgränsningsproblem*

Analysen i det föregående ger vid handen att en indelning av landet i åtta samverkansområden ger en godtagbar överensstämmelse med sådana regionindelningar som flera i detta sammanhang betydelsefulla sektorsorgan tillämpar i sin planering. Skillnaderna i gränsdragningarna är i flera fall så små att en anpassning hos sektorsorganen mot ett mera enhetligt indelningsmönster förefaller vara möjlig utan att myndigheterna skall behöva förlora i effektivitet och överblick över planeringen. En sådan jämkning, till vilken vi återkommer i avsnitt 5.3.3.4, har vi bedömt vara en viktig åtgärd i syfte att nå fram till en bättre samordning i planeringshänseende mellan sektorsorganen inbördes och mellan dessa och den regionalpolitiska planeringen på länsnivå.

Först behöver emellertid vissa ställningstaganden göras vad gäller detaljavgränsningen av samverkansområdena. Det kan då vara lämpligt att utgå från den del av landet där avgränsningen av ett samverkansområde erbjuder förhållandevis små problem, nämligen västra Sverige. En regionbildning bestående av Hallands län, Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län återfinns i nästan alla de undersökta indelningarna hos sektorsorganen. Endast Hallands läns regiontillhörighet kan möjligen ifrågasättas. Detta hänger samman med att några sektorsmyndigheter delar länet i en nordlig och en sydlig del, varvid den förra förs mot en göteborgsregion och den senare mot en skåneregion. En sådan uppdelning tillämpas bl. a. inom regionsjukvården samt av televerket och postverket. Däremot finns inte några exempel på att *hela* Hallands län förs söderut mot en skåneregion. Med hänsyn härtill och till att så många sektorsorgan i sin planering finner det lämpligt att låta hela

länet ingå i en västsvensk region vill vi föreslå att Hallands län ingår i ett samverkansområde tillsammans med Göteborgs, Vänersborgs och Skaraborgs län.

Avgränsningen norrut för detta samverkansområde erbjuder inte heller några större problem. Endast i några enstaka fall ingår Värmlands län i regionbildningar tillsammans med de övriga vänerlänen och med Göteborgs och Bohus län. Däremot är det mycket vanligt att Värmlands län och Örebro län har gemensam regiontillhörighet.

Huruvida dessa båda län ensamma eller tillsammans med några andra län norrut eller österut skall bilda ett samverkansområde är ett mera svårlöst problem. En anknytning mellan Örebro län och Västmanlands län finns otvivelaktigt, likaså mellan Värmlands län och Kopparbergs län.

Vad gäller den förstnämnda frågan kan konstateras att Västmanlands län i planeringssammanhang något oftare förs tillsammans med något av de övriga mälardalslänen än tillsammans med Örebro län. Åtskilliga skäl talar visserligen för tillskapande av ett till folkmängd och yta stort Mälar–Hjälmar-område men denna lösning har avvisats med tanke på Värmlands anknytning mot Örebro län.

Åtskilliga sektorsmyndigheter låter Värmlands och Kopparbergs län ingå i samma region. En sådan regionbildning förefaller vara näringsgeografiskt sett föga övertygande bl. a. med tanke på att gränsen mellan de båda länen går genom mycket glest befolkade områden och att de direkta vägförbindelserna mellan de båda länen är få.

Orsaken till att Värmlands och Kopparbergs län i en del fall ingår i samma region är sannolikt att man inom totalförsvaret bedömt det som viktigt att dra en gräns mellan Kopparbergs och Gävleborgs län, vilka således förts till olika militär- resp. civilområden. En följd av denna gränsdragning har sedan blivit att Kopparbergs län även i en del andra planeringssammanhang kommit att ingå i samma region som Värmlands län, detta trots den i flera avseenden betydligt starkare näringsgeografiska samhörigheten med Gävleborgs län.

Vi har tagit fasta på detta sistnämnda förhållande och låtit Kopparbergs och Gävleborgs län gemensamt bilda ett samverkansområde. En sådan regionbildning förekommer hos flera sektorsmyndigheter och är vanligt förekommande inom näringslivet och hos folkrörelserna.

Detta leder till att Värmlands och Örebro län tillsammans bör bilda ett samverkansområde.

Tidigare har nämnts att Västmanlands län har en nära anknytning till de övriga mälardalslänen. En vanligt förekommande regionbildning, som används av såväl statliga sektorsorgan som näringslivet, är Västmanlands, Södermanlands, Uppsala och Stockholms län. Undantag finns bl. a. inom regionsjukvården och hos statens järnvägar. Undantagen är dock inte fler än att vi funnit övervägande skäl tala för att de fyra länen tillsammans bildar en enhet, väl lämpad för samverkan i flera betydelsefulla planeringsfrågor.

Till den nämnda kombinationen av län förs också mycket ofta Gotlands län vars anknytning mot andra län på fastlandet är betydligt mindre framträdande. Vi vill därför föreslå att Gotlands län förs till

samma samverkansområde som Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län. En sådan lösning ligger f. ö. väl i linje med vad länsstyrelsen i Gotlands län anfört i sitt yttrande över U 68:s betänkande.

I Skåne förekommer redan nu en etablerad samverkan i planeringsfrågor mellan Malmöhus och Kristianstads län. De båda länen förs också av sektorsorganen regelmässigt till samma regionbildning. (Jfr avsnitt 5.2.3.8.)

I denna region ingår i flertalet fall också Blekinge. Det finns dock åtskilliga exempel inte minst inom näringslivet på att Blekinge och Kronobergs län ingår i samma regionbildning. Likaså finns exempel t. ex. inom regionsjukvården och hos statens järnvägar på att Kronobergs län förs söderut i regionalt hänseende mot skånelänen. Den vanligast förekommande regiongränsen går dock söder om Kronobergs län. Vi har tagit fasta på detta förhållande och föreslår därför ett samverkansområde bestående av Malmöhus, Kristianstads och Blekinge län.

För Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län finns ett något varierande indelningsmönster. Exempel finns på att de fyra länen tillsammans bildar en enhet för gemensam planering. En sådan regional indelning använder sig exempelvis vägverket och trafiksäkerhetsverket av. Exempel finns också på att endast tre av länen bildar en planeringsenhet. Östergötlands, Jönköpings och Kalmar län utgör sålunda ett område inom regionsjukvården. Ett annat exempel är att de tre smålandslänen bildar ett område med en viss gemensam planering. Så är fallet inom den regionala trafikplaneringen, där Östergötlands län enligt anvisningarna skall utgöra en egen enhet, dock med beaktande av de trafikmässiga samband som finns med Jönköpings och Kalmar län.

Östergötlands län är folkrikt och utgör en i stora drag väl avgränsad region. Detta talar för en lösning som skulle innebära att endast de tre smålandslänen bildar ett samverkansområde medan Östergötlands län bildar en egen enhet. Som närmare beskrivits i avsnitt 5.2.3.6 finns dock ett nära samband mellan norra Kalmar län och Östergötlands län. Åtskilliga sektorsmyndigheter låter en regiongräns gå genom Kalmar län, varvid den norra delen ingår i regionbildning med Östergötlands län. Ett liknande indelningsmönster tillämpas också mycket ofta inom näringslivet. För den översiktliga fysiska planeringen vinnes fördelar om det sammanhängande, i den fysiska riksplaneringen särskilt uppmärksammade skärgårdsområdet Arkösund–Simpevarp förs till ett och samma område. Mellan de södra delarna av Östergötlands län (Ydre-området) och Jönköpings län finns också behov av samverkan över länsgränsen (avsnitt 5.2.3.5). Dessa förhållanden tillsammans med att det är vanligt förekommande inom den sektoriella planeringen att låta Östergötlands län ingå i en regionbildning tillsammans med smålandslänen talar för att länet inte bör utgöra ett eget samverkansområde. Vi vill därför föreslå ett samverkansområde, bestående av Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län.

En vanligen förekommande regionbildning är Västernorrlands och Jämtlands län. I de 14 undersökta indelningarna hos sektorsmyndigheter-

na återfinns i 13 fall de båda länen i samma region. Undantaget finns inom regionsjukvården, där ångermanlandsdelen av Västernorrlands län förs till Umeå sjukvårdsregion, medan den övriga delen av länet tillsammans med Jämtlands län tillhör Uppsala regionsjukhusområde.

Några sektorsmyndigheter låter också Gävleborgs län ingå i samma region som Västernorrlands och Jämtlands län. Detta är sannolikt en följd av den tidigare beskrivna gränsen inom totalförsvaret som dragits upp mellan Gävleborgs och Kopparbergs län. Den näringsgeografiska samhörigheten för Gävleborgs del är dock som nämnts betydligt starkare med Kopparbergs län än med Västernorrlands och Jämtlands län. Övervägande skäl talar därför för att Jämtlands och Västernorrlands län bör bilda ett eget samverkansområde.

Vad sedan gäller de båda nordligaste länen Västerbottens och Norrbottens län är det vanligt förekommande hos åtskilliga betydelsefulla sektorsorgan att låta de båda länen ingå i samma regionbildning. Så är fallet inom totalförsvaret och regionsjukvården samt hos vägverket, trafiksäkerhetsverket, statens järnvägar, postverket och lantmäteriverket. I några andra fall såsom hos arbetsmarknadsstyrelsen och inom den regionala trafikplaneringen låter man de båda länen utgöra en enhet var för sig.

Västerbottens och Norrbottens län är två vidsträckta län där behovet av samverkan över länsgränsen inte är lika framträdande som i andra delar av landet. Den omständigheten att så många sektorsmyndigheter låter de båda länen tillsammans utgöra en planeringsenhet talar dock för att en närmare samverkan mellan länen kan vara av betydelse. Vi vill därför föreslå att ett samverkansområde bildas bestående av Västerbottens och Norrbottens län.

### 5.3.3.4 *Sammanfattning*

I det följande anges sammanfattningsvis de föreslagna samverkansområdenas omfattning, folkmängd och areal. Därjämte föreslås benämning av respektive område.

Områdesindelningen redovisas också i kartform i figur 5.9 på sid. 118.

Det är angeläget att olika samhälleliga beslut i resursfördelningsfrågor blir inbördes samordnade så att deras effekt på den regionala utvecklingen står i samklang med samhällets regionalpolitiska strävanden. En väsentlig del av denna samordning skall i enlighet med statsmakternas beslut ske på länsnivå.

Som vi förut pekat på försvåras emellertid den sektorövergripande planeringen på länsnivå av att åtskilliga centrala sektorsorgan i sin planering använder sig av regionala indelningar som på ett markant sätt skiljer sig från länsindelningen.

Förslaget om samverkansområden syftar främst till att främja en bättre samordning mellan sektorsplaneringen inbördes och mellan denna och den regionalpolitiska planeringen på länsnivå.

Vi föreslår att områdena fastställs av statsmakterna. Statsmakterna

| Samverkansområde | Omfattning[1] | Folkmängd 31.12.73 | Areal, km² 1.1.73 |
|---|---|---|---|
| Östra samverkansområdet | Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Västmanlands och Gotlands län | 2 265 212 | 28 637 |
| Sydöstra samverkansområdet | Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län | 1 105 433 | 41 253 |
| Södra samverkansområdet | Blekinge, Kristianstads och Malmöhus län | 1 154 581 | 13 861 |
| Västra samverkansområdet | Hallands, Göteborgs, Vänersborgs och Skaraborgs län | 1 589 438 | 28 731 |
| Värmland–Örebroområdet | Värmlands och Örebro län | 556 807 | 26 205 |
| Gävle–Dala-området | Kopparbergs och Gävleborgs län | 580 210 | 46 749 |
| Mellersta Norrlands samverkansområde | Västernorrlands och Jämtlands län | 399 815 | 71 631 |
| Övre Norrlands samverkansområde | Västerbottens och Norrbottens län | 492 932 | 154 339 |

[1] Vid benämningarna av länen används de i avsnitt 5.2.4 föreslagna nya namnen Göteborgs och Vänersborgs län.

bör vidare besluta att områdesindelningen skall vara vägledande för de centrala ämbetsverken när det gäller landets indelning. Därigenom bör man på sikt kunna uppnå att verken anpassar sina regionindelningar till en för landet så långt möjligt enhetlig regionindelning, lämpad för översiktlig planering. Man torde kunna utgå från att den områdesindelning statsmakterna sålunda bestämmer blir mönsterbildande även för indelningen inom näringslivet, folkrörelserna m. fl.

I fråga om vissa verk föreslår vi att regeringen utfärdar formlig föreskrift om en anpassning till indelningen i samverkansområden. En sådan föreskrift bör i första hand gälla följande myndigheter: statens vägverk (planläggningsområden), statens trafiksäkerhetsverk (distrikt), statens järnvägar (trafik- och bandistrikt, huvudsaklig anpassning) och arbetsmarknadsstyrelsen (regioner för drift av beredskapsarbeten). I fråga om totalförsvarets indelning i civil- och militärområden bör särskilt undersökas i vad mån en anpassning till de föreslagna samverkansområdena är möjlig. En liknande utredning bör gälla Sveriges Radios regionala indelning.

När det blir aktuellt för någon central myndighet att inrätta en ny regional indelning bör den fastställda indelningen i samverkansområden vara vägledande. Ett näraliggande exempel är den regionala indelning som kan väntas beträffande högskoleutbildningen.

Med den ökade enhetlighet i indelningsmönstret som blir följden av vårt förslag uppstår väsentliga fördelar för länsstyrelserna när man vid upprättandet av t. ex. regionalpolitiska handlingsprogram skall få en samordning av sektorsplaneringen. För länsstyrelserna är det, som tidigare nämnts, också av vikt att de inriktar sin samplanering över länsgränserna i första hand *inom* samverkansområdena – i annat fall minskar möjligheterna för de regionalpolitiska målsättningarna att verka styrande på centrala verks handlande. Självfallet skall det dock inte föreligga hinder för en länsstyrelse att i särskilda frågor av gemensamt intresse samverka med en länsstyrelse, belägen inom ett annat samverkansområde.

Mellan berörda länsstyrelser främst inom respektive samverkansområde bör eftersträvas samordnade lösningar på gemensamma problem. Det ligger i sakens natur att samverkan i sin praktiska tillämpning får sin tyngdpunkt i ärendenas beredning. Det bör dock inte uteslutas att det i särskilt betydelsefulla ärenden kan bli aktuellt att också hålla gemensamma sammanträden med styrelserna. Vi utgår därvid från att intresset hos länsstyrelserna att på regional nivå nå fram till samordnade lösningar skall vara så starkt att någon formlig föreskrift om inbördes remiss av ärenden mellan länsstyrelserna inom samverkansområdet inte skall behövas. Även i övrigt bör formalisering av samverkan undvikas. Formerna för denna bör få utvecklas så fritt som möjligt. Initiativ till samverkan bör givetvis tillkomma varje länsstyrelse inom området.

Som exempel på frågor, tillhörande länsstyrelserna, som kan behöva bli föremål för samråd inom respektive samverkansområde kan nämnas följande.

1. Regionalpolitisk planering och frågor rörande näringslivets lokalisering
2. Frågor rörande huvudvägnätet, järnvägsnätet, flygplatser och hamnar av regional och interregional karaktär
3. Regional trafikplanering
4. Arbetsmarknadspolitisk planering
5. Lokalisering av utbildning över grundskolans nivå
6. Översiktlig planering inom miljövårdsområdet (vatten- och luftvård, övrig naturvård, friluftsliv m. m.)
7. Översiktlig planering av kraftförsörjningen
8. Översiktliga utredningar och översiktlig planering samt därmed sammanhängande handlingsprogram beträffande jordbrukets och skogsbrukets lokalisering och utveckling
9. Planering i anslutning till den fysiska riksplaneringen

Utöver nämnda ärenden av regionalpolitisk betydelse finns det andra frågor, där det också kan behövas samverkan över länsgränserna. Som exempel kan nämnas

10. Regionala polisfrågor
11. Personalfrågor (gemensamma specialister av olika slag)
12. Automatisk databehandling (ADB)

Inom den landstingskommunala verksamheten kan det på samma sätt antagas växa fram samverkansgrupper för lösande av länsövergripande frågor inom t. ex. sjukvård och trafikförsörjning. I den utredning som nyligen tillsatts rörande de geografiska verksamhetsområdena för regionsjukvården bör enligt vår mening beaktas behovet av en länsövergripande samplanering även av sådana sjukvårdsresurser som inte är av regionsjukhuskaraktär.

Vi är medvetna om att bildandet av samverkansområden till att börja med kan vara ett otillräckligt instrument när det gäller att samordna planeringen över länsgränserna. I takt med att allt fler sektoriella myndigheter – liksom även näringslivet – anpassar sina regionindelningar efter samverkansområdenas gränser skapas emellertid successivt allt bättre förutsättningar för den regionalpolitiska planeringen inom länen att nå fram till samlade lösningar inom samverkansområdena. Vi vill starkt understryka att vårt förslag till bildande av samverkansområden inte bör uppfattas som bildande av "länsblock" med sikte på en framtida länsindelningsreform. Samverkansområdena är tvärtom att uppfatta som ett alternativ till en sammanslagning av länen till större enheter. Enligt vår mening är det en väsentlig vinst om man genom bildandet av samverkansområden ger förutsättningar för en effektivare samhällsplanering på regional nivå med bevarande i allt väsentligt av den traditionella länsindelningen. Den regionalpolitiska beslutskompetensen skall sålunda enligt förslaget ligga kvar på nuvarande länsnivå. Som tidigare anförts skall inte heller något gemensamt planeringskansli behöva inrättas inom de föreslagna samverkansområdena.

Det bör också framhållas att vårt förslag till bildande av samverkansområden innebär att justeringarna av länsgränserna har kunnat inskränkas till ett minimum.

## 5.4 Kommuner utanför landstingskommun

Som framgår av avsnitt 4.2 finns i landet tre kommuner som står utanför landstingskommun och som därmed också har de uppgifter som normalt åvilar en sådan. De tre kommunerna är Gotland, vars geografiska område sammanfaller med länets, samt Malmö och Göteborg, vilka står utanför Malmöhus läns landstingskommun resp. Göteborgs och Bohus läns landstingskommun.

I avsnitt 5.3.3.4 beskrivs närmare behovet av planeringssamverkan över länsgränserna samt vilka ärendegrupper, tillhörande länsstyrelserna, som bör samordnas inom resp. samverkansområde. Inom den landstingskommunala verksamheten förutsätts det att det liksom inom de statliga sektorerna kommer att växa fram samverkansgrupper för lösande av länsövergripande frågor inom t. ex. sjukvård och trafikförsörjning.

För Gotlands län innebär vårt förslag att denna samverkan kommer att ombesörjas av primärkommunen. Vårt förslag om ändring i uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn berör nämligen inte Gotland.

De föreslagna ändringarna i uppgiftsfördelningen mellan landstingskommun och primärkommun gäller däremot övriga län i landet och således även Malmöhus län och Göteborgs och Bohus län.

I de båda länen har frågan om Malmö kommuns och Göteborgs kommuns samgående med landstingskommunen varit föremål för utredningar.

År 1964 tillkallades en sakkunnig för att utreda frågan om Malmö dåvarande stads återinträde i Malmöhus läns landstingskommun. Utredningsmannen avlämnade år 1971 betänkandet "Landstinget och Malmö", i vilket föreslogs att Malmö kommun skulle återinträda i landstingskommunen den 1 januari 1977.

Malmöutredningens betänkande har remissbehandlats. Förslaget stöds av en majoritet bland remissinstanserna. Landstinget tillstyrker förslaget om återinträde och anser tidpunkten den 1 januari 1977 vara väl vald.

Malmö kommun har däremot förklarat sig inte kunna ta ställning till det framlagda förslaget utan hemställt att den gjorda utredningen skall utvidgas och kompletteras. Man hänvisar därvid bl. a. till länsberedningen som har att ta ställning till uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn.

Länsberedningens uppdrag åberopas även i direktiven till en ny utredning (C 1973:03), där den sakkunnige skall ange riktlinjer för ett utvidgat samarbete mellan Malmöhus läns landstingskommun och Malmö kommun. Detta samarbete bör enligt direktiven inledas tidigare än den 1 januari 1977. Samtidigt finns det, framhålles det, anledning att dröja något med ett ställningstagande till frågan om återinträde i landstingskommunen.[1]

Sedan länsberedningen nu lagt fram förslag till uppgiftsfördelningen mellan landstingskommun och primärkommun, bör frågan om Malmö kommuns inträde i landstingskommunen prövas på nytt. Detsamma gäller frågan om Göteborgs kommuns samgående med landstingskommunen, en fråga som varit föremål för utredning sedan år 1962. Ett hinder som åberopats för detta samgående har varit den delvis olämpliga geografiska utformning som landstingskommunen har. Även detta hinder torde bortfalla genom länsberedningens förslag till ny länsindelning i Västra Sverige.

I avsnitt 4.2 framhålls att genomförandet av våra förslag om ändringar i uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn skulle underlättas väsentligt om Malmö och Göteborg tillhörde respektive landstingskommun. Fördelar skulle uppnås inte minst vad gäller den kollektiva persontrafikförsörjningen, där vi föreslår ett generellt landstingskommunalt ansvar.

Ett sådant ansvar finns redan i Stockholms län, där landstingskommunen på ett framgångsrikt sätt svarar för den kollektiva trafikförsörjningen inom hela länet. Med tanke på att en mycket stor del av persontrafiken i länet berör Stockholms kommun skulle det framstå som mycket

[1] Utredningen har under våren 1974 utarbetat ett förslag till överenskommelse om fördjupat samarbete mellan parterna. Överenskommelsen har godkänts av Malmöhus läns landsting och av kommunfullmäktige i Malmö.

orationellt om landstingskommunen inte omfattade denna kommun. På samma sätt skulle trafikförsörjningen i Malmöhus län och det nybildade Göteborgs län i hög grad underlättas om Malmö resp. Göteborgs kommun ingick i landstingskommunen.

Även andra landstingskommunala uppgifter, inte minst när det gäller att ta ställning till länsprogrammen, skulle underlättas om landstingskommunens geografiska område omfattade alla kommuner i länet. För landstingskommunernas nuvarande huvudsakliga uppgift – sjukvården – skulle givetvis också ett enhetligt huvudmannaskap inom länet vara till väsentlig fördel.

Vi vill därför föreslå att Malmö och Göteborgs kommuner skall tillhöra resp. landstingskommun.

# 6 Decentralisering

Enligt våra direktiv bör våra överväganden bl. a. innefatta principiella frågor rörande lämplig decentralisering inom den statliga förvaltningen.

Inledningsvis kan vi konstatera att regionala samhällsorgan av olika slag funnits i vårt land sedan lång tid tillbaka. När det gäller samhällsplaneringen har det emellertid i huvudsak varit fråga om fackplanering inom relativt snäva gränser. Som exempel på detta kan nämnas den verksamhet som bedrivs av de statliga länsnämnderna och vägförvaltningarna. Under de senaste decennierna har emellertid ökade uppgifter lagts på den regionala nivån när det gäller samordning av planeringen. Framför allt har detta skett genom att en tyngdpunkt i den regionalpolitiska verksamheten förlagts till länen. Det senaste steget togs år 1970 när beslut fattades om att alla väsentliga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen i fråga om översiktlig planering av större regionalpolitisk betydelse skulle samlas hos länsstyrelsen.

En förutsättning för det sistnämnda beslutet var att länsstyrelserna fick förtroendemannamedverkan vid behandling av viktigare samhällsplaneringsfrågor. En annan förutsättning var att länsstyrelserna även i övrigt fick en organisation och de resurser som kunde erfordras.

För att erhålla underlag för bedömning av möjligheterna till ökad decentralisering i beslutsfattandet har vi tagit kontakt med samtliga landshövdingar beträffande de erfarenheter som vunnits av den partiella länsförvaltningsreformen.

Landshövdingarna har, i vissa fall sedan ärendet föredragits i styrelsen, lämnat en lång rad synpunkter till beredningen.

Ett genomgående tema i yttrandena är att erfarenheterna från den partiella omorganisationen är goda. En svaghet är emellertid – framhålles i flertalet yttranden – att länsstyrelserna i stor utsträckning saknar möjligheter att verkställa den planering som länsstyrelsen beslutar om. En del landshövdingar påpekar också att länsstyrelsernas ställning som samordnande organ bör förstärkas genom att beslutanderätten i vissa frågor decentraliseras från centrala sektorsmyndigheter till länsstyrelserna. Sålunda framhålles att länsstyrelserna bör få ett större inflytande över den översiktliga vägplaneringen. I övrigt framhålles att länsstyrelserna bör erhålla befogenhet att besluta om olika former av lokaliseringsstöd inom för länen fastställda ekonomiska ramar. Flertalet landshövdingar anser också att länsstyrelsen bör få ökade befogenheter såväl inom naturvårds- som miljöskyddsområdet.

Landshövdingarnas förslag utgör en omfattande katalog över decentraliseringsmöjligheter. En schematisk sammanställning av förslagen finns i bilaga 8.

Berörda sektorsmyndigheter har fått del av materialet. Några officiella ställningstaganden från sektorsmyndigheterna föreligger inte men vid de kontakter beredningen haft med företrädare för de olika myndigheterna har dock lämnats vissa synpunkter beträffande landshövdingarnas förslag. Dessa synpunkter kan sammanfattas sålunda.

- En fördelning av rambelopp till länen erbjuder svårigheter med hänsyn till de stora variationer som föreligger mellan länen samt inom länen från år till år. I många fall är anslaget för hela landet begränsat till några tiotal miljoner kronor och i vissa fall till endast några miljoner kronor.
- I vissa fall är det statliga stödet interregionalt till sin karaktär. En central överblick och centrala avvägningar krävs därför vid beslutsfattandet.
- Den långsiktiga planeringen av vissa statliga insatser kan endast ske centralt och belopp måste som regel reserveras för stora investeringar som omspänner flera år.
- Erforderlig sakkunskap som krävs för handläggning av vissa ärenden kan inte tilldelas varje länsstyrelse. Totala antalet ärenden av viss typ är i hela landet så begränsat att en uppdelning på samtliga län knappast är möjlig.

Vi finner för vår del att de värden och principer som angivits under 1.2.2 bör kunna tjäna som ledning när det gäller att avgöra på vilken nivå inom den statliga sektorn som olika beslut skall fattas.

En vägning enbart från denna allmänna utgångspunkt tyder på att länsmyndigheterna bör ha betydelsefulla uppgifter bl. a. inom regionalpolitiken. Länsstyrelserna har också – som tidigare berörts – under de senaste åren tilldelats ett allt större ansvar för den regionalekonomiska planeringen och den samhällsplanerande verksamheten i länen och länsstyrelserna har erhållit särskilda resurser för denna verksamhet. Vad som nu kan diskuteras är således en ytterligare decentralisering i beslutsfattandet.

Tre huvudgrupper av ärenden synes i första hand vara aktuella.

1. Näringslivsfrågor
2. Vägplanering
3. Miljö- och naturvård

Vi finner att länsstyrelserna genom sin förtroendemannastyrelse och sin organisatoriska uppbyggnad har goda förutsättningar att i ökad utsträckning kunna ta över beslutanderätt beträffande dessa ärendetyper. Även andra ärendetyper kan komma i fråga. De här nämnda ärendena har emellertid stor betydelse för samhällsplaneringen inom länen.

Vi kan inte finna att de från verkshåll uttalade betänkligheterna mot en ytterligare decentralisering generellt sett är hållbara. Däremot kan de få betydelse när det gäller att konkret avgränsa vissa ärenden. Vi finner det alltså lämpligt och möjligt att till länsstyrelserna ytterligare decentralisera bl. a. viss beslutanderätt i den typ av ärenden som berörts.

En konkret avgränsning av de beslut som kan decentraliseras kräver emellertid en detaljerad genomgång av alla de författningar och bestämmelser som reglerar dessa ämnesområden samt inte minst ytterligare kontakter och diskussioner med berörda myndigheter på central och regional nivå. Vi har erfarit att en arbetsgrupp med uppdrag att undersöka möjligheterna till decentralisering av vissa beslut rörande regionalpolitiskt stöd kommer att tillsättas inom arbetsmarknadsdepartementet under hösten 1974.

Erforderliga detaljerade överväganden i decentraliseringsfrågan bör göras i särskild ordning. Utan hinder av sådana överväganden bör dock decentralisering kunna äga rum efterhand som erforderligt underlag framkommer.

# 7 Organisation av samhällsverksamheten på regional nivå

## 7.1 Organisation av länsstyrelseuppgifterna

År 1970 beslutade riksdagen om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen. Omorganisationen skedde den 1 juli 1971. Länsstyrelsen fick då en lekmannastyrelse eller – kanske bättre uttryckt – en förtroendemannastyrelse med landshövdingen som ordförande samt tio andra ledamöter. Den nya länsstyrelsen fick samtidigt som en huvuduppgift att leda och samordna den samhällsplanering som bedrivs inom den statliga länsförvaltningen. I planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse övertog länsstyrelsen beslutanderätten från länsnämnderna. Länsarkitektkontoret inordnades samtidigt i länsstyrelsen. Sedermera har länsstyrelsen fått ansvaret även för annan sektorsplanering.

Vid samma tidpunkt omorganiserades skatteförvaltningen i länsstyrelsen med en klarare åtskillnad mellan den fiskala och den dömande verksamheten än vad som tidigare hade varit fallet. Samtidigt förbättrades även förvaltningsrättskipningen. En länsskatterätt, i huvudsak motsvarande den tidigare prövningsnämnden, och en länsrätt för annan förvaltningsrättskipning knöts till länsstyrelsen i organisatoriskt avseende.

Länsstyrelsen organiserades med tre huvudenheter, nämligen en för samhällsplanering i vilken också ingår en organisation för beredskapsplanläggning, en för skatteförvaltning och en för allmän förvaltning och förvaltningsrättskipning till vilken länsrätten och länsskatterätten knöts. Sedermera har beslutats om en fastighetstaxeringsrätt vilken likaledes knutits till förvaltningsavdelningen.

Huvudfrågan för oss har varit om huvudmannaskapet för den regionala samordnande samhällsplaneringen skall vara statligt som nu eller landstingskommunalt i enlighet med länsdemokratiutredningens förslag. Som framgår av 3.4.2.5 har vi funnit att ansvaret även fortsättningsvis bör vara statligt. Vi har även uttalat att denna planering bör förstärkas bl. a. genom att vissa beslutsfunktioner som nu ligger hos centrala sektorsmyndigheter flyttas över till länsstyrelserna. Länsstyrelsernas verksamhet kommer härigenom i än större utsträckning att inriktas på samhällsplanering. Vi har därför funnit oss böra pröva den organisatoriska knytningen av skatteförvaltningen och förvaltningsrättskipningen till länsstyrelserna.

### 7.1.1 *Skatteförvaltningen*

#### 7.1.1.1 *Bör skatteförvaltningen vara organisatoriskt inordnad i länsstyrelsen?*

I betänkandet Skatteförvaltningen (SOU 1967:22) föreslog landskontorsutredningen bl. a att ett nytt centralt ämbetsverk skulle inrättas för ledning av skatteförvaltningen i landet, att den regionala skatteförvaltningen skulle brytas ut från länsstyrelserna och förläggas till fristående skatteverk i varje län samt att prövningsnämnderna skulle ombildas till länsskatterätter som också skulle vara fristående från länsstyrelserna. Utredningens intentioner förverkligades såvitt gäller den centrala administrationen av skatteförvaltningen i huvudsak i och med att riksskatteverket (RSV) inrättades den 1 januari 1971. På länsplanet innebar 1971 års partiella länsstyrelseform att skatteförvaltningen förlades till en avdelning inom länsstyrelsen, skatteavdelningen, och att länsskatterätter inrättades med organisatorisk förankring i en annan avdelning, förvaltningsavdelningen.

För bedömningen av frågan om skatteförvaltningen skall vara knuten till länsstyrelsen eller ej bör det avgörande vara om en sådan anknytning är organisatoriskt och funktionellt motiverad. Härvid bör bortses från det samband i fråga om administrativ service o. d. som är direkt betingat av den nuvarande organisatoriska samhörigheten.

Det kan konstateras att skatteavdelningens kontakter inom länsstyrelsen i första hand riktar sig mot förvaltningsavdelningens rättsenhet som kansli för länsskatterätten och fastighetstaxeringsrätten. Dessa kontakter är dock inte av sådant slag att de motiverar att skatteavdelningen och rättens kansli tillhör samma organisation. Den partiella omorganisationen av länsstyrelserna innebar som nyss nämnts bl. a. att de fiskaliska och dömande funktionerna på skatteområdet fördes till skilda avdelningar. Det kan emellertid alltjämt, i vart fall från principiella synpunkter, riktas kritik mot att det dömande organet har sitt kansli inom samma myndighet som den ena parten i skatteprocessen. Trots den nya organisationen har de skattskyldiga också i många fall svårt att hålla de olika funktionerna isär. En klar organisatorisk åtskillnad skulle vara ägnad att för allmänheten bättre markera skillnaden mellan de fiskaliska och dömande uppgifterna.

Skatteavdelningens behov av kontakt och samverkan med övriga enheter inom planeringsavdelningen och förvaltningsavdelningen är mycket begränsat och i princip inte av annan art än vad som förekommer olika myndigheter emellan. I den mån sådana kontakter förekommer gäller de företrädesvis rent informationsutbyte. Sålunda erhåller planeringsavdelningen visst statistikunderlag m. m. från skatteavdelningens dataenhet. Något funktionellt samband mellan skatteavdelningen, å ena sidan, och planeringsavdelningen, å den andra, finns dock inte. Ej heller existerar något sådant samband mellan skatteavdelningen och förvaltningsavdelningens allmänna enhet.

Planeringsavdelningen har ett vittförgrenat nät av kontakter med flera centrala myndigheter, andra statliga länsorgan, landstingskommunen,

primärkommuner, företag etc. Länsstyrelsens uppgift att svara för regional samordning och planering på olika sektorer av samhällslivet fullgöres inom planeringsavdelningen. Den övergripande regionala samhällsplaneringen berör alltså inte skatteförvaltningen.

Skatteavdelningens kontaktmönster skiljer sig helt från planeringsavdelningens. Sambandslinjerna löper här främst vertikalt – uppåt mot praktiskt taget endast en central myndighet, RSV – nedåt mot i första hand de lokala skattemyndigheterna. Skatteavdelningens kontakter med RSV och de lokala skattemyndigheterna är mycket omfattande, och det funktionella sambandet med dessa myndigheter är starkt. Det ligger inom skatteavdelningens ansvarsområde att svara för den regionala samordningen och planeringen av skatteförvaltningen. Någon egentlig styrning av skatteförvaltningen från länsledningens sida förekommer inte. Däremot leds och styrs verksamheten i betydande utsträckning av RSV. De väsentligaste uppgifterna inom skatteavdelningen, bl. a. processföringen och taxeringskontrollen, ankommer på skattechefen och är därmed undandragna landshövdingens och styrelsens inflytande. Skatteavdelningen kan därför sägas leva sitt eget liv inom länsstyrelseorganisationen.

Slutsatsen av det anförda blir att det inte finns några bärande skäl av organisatorisk eller funktionell art och inte heller något sådant behov av samverkan som motiverar att skatteförvaltningen skall vara inordnad i länsstyrelseorganisationen. Den samverkan som nu förekommer mellan skatteavdelningen och länsstyrelsens övriga enheter samt andra länsorgan såsom lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen kan utan olägenhet fortsätta även om skatteavdelningen bryts ut till fristående regionalt skatteverk.

Det återstår att undersöka om en utbrytning av skatteförvaltningen skulle förorsaka olägenheter av annan art.

Skatteavdelningarnas personalstyrka utgör en betydande del – drygt 40 % – av länsstyrelsernas totala personalkader. Att en länsstyrelse har stor personal kan vara en fördel i krissituationer. Sålunda anlitades personal från alla länsstyrelsens avdelningar för att bemästra den nyligen aktuella drivmedelsransoneringen. Det torde vara angeläget att länsstyrelsen vid en eventuell utbrytning av skatteförvaltningen får möjlighet att i liknande situationer ta i anspråk personal utanför den egna organisationen. Frågan kan lämpligen lösas genom en föreskrift i länsstyrelseinstruktionen, som ger länsstyrelsen befogenhet att i krislägen anlita personal från andra statliga myndigheter i länet.

Inom det administrativa området ändras rutinerna fortlöpande. En viss centralisering av de kamerala uppgifterna sker inom ramen för det ADB-baserade redovisnings- och informationssystem – system S – som länsstyrelserna successivt håller på att inpassas i. På skatteavdelningarna och hos de lokala skattemyndigheterna har emellertid redan genomförts ett inom RSV utvecklat informationssystem, byggt på tidrapportering, för planering och uppföljning inom skatteadministrationen.

En utbrytning av skatteavdelningarna som också bör innebära att administrationen av de lokala skattemyndigheterna skiljs från länsstyrelsen medför naturligtvis betydligt minskade uppgifter för länsstyrelsens

administrativa enhet. Det måste dock, inte minst från administrativa synpunkter, vara en fördel om det komplicerade och heterogena verksamhetsområde som länsstyrelsen nu omspänner blir mera begränsat. I själva verket torde en mera koncentrerad verksamhet vara en förutsättning för att myndigheten fullt ut skall kunna ta det administrativa ansvaret för samtliga verksamhetsområden och för att man på ett meningsfullt sätt skall kunna genomföra ett modernt planeringssystem, innefattande bl. a. verksamhetsplanering, programbudgetering och alternativprioritering av olika verksamhetsgrenar.

Det kan göras gällande att den personalväxling som nu i viss begränsad omfattning förekommer mellan främst skatteavdelningen och förvaltningsavdelningens rättsenhet skulle försvåras efter en utbrytning av skatteavdelningen. I första hand skulle detta påverka rättsenhetens personalförsörjning. Det ligger också i sakens natur att tillfälliga överflyttningar av personal, t. ex. korttidsvikariat, mellan skatteverk och länsstyrelse inte gärna kan komma i fråga. Redan nu gäller för övrigt enligt 50 § länsstyrelseinstruktionen att tjänsteman på skatteavdelningen inte kan meddelas förordnande som vikarie för den som har tjänst med uppgift att vara ordförande i länsskatterätt och länsrätt.

Som framgår av vad vi anför i kapitel 5 är det meningen att skatteverket och länsstyrelsen alltjämt skall finnas på samma ort. Personalen får därför i praktiken samma möjligheter att söka tjänster hos den andra myndigheten som den nu har. Någon försvårad rekrytering till rättsenheten bör därför inte befaras. Hur vidareutbildning av personal inom det skatterättsliga området skall ordnas får övervägas i anslutning till kommande organisationsundersökningar. Ansvaret för notarietjänstgöringen åvilar redan i nuläget notarienämnden (NON) och berörs sålunda inte av en organisatorisk delning.

Vid remissbehandlingen av landskontorsutredningens betänkande anfördes som skäl mot en utbrytning den synpunkten att skatteförvaltningen får del av den goodwill som länsstyrelsen åtnjuter bland länets befolkning. Man menar att denna goodwill skulle gå förlorad vid en utbrytning av skatteförvaltningen. Vi finner dessa farhågor ogrundade. Allmänhetens bedömning av en myndighet torde grunda sig på hur myndigheten fullgör sina uppgifter och hur den framträder mot den enskilde. Utbrytningen innebär sakligt sett inga förändringar i dessa hänseenden. Det finns inte heller någon anledning befara att ett utbrutet skatteverk skulle få en mera fiskalisk prägel. Som förut nämnts är den fiskaliska verksamheten redan nu undandragen länsstyrelsens inflytande och helt underställd skattechefen.

Vi finner att de synpunkter som anförts som skäl för en inom länsstyrelsen bibehållen skatteförvaltning väger lätt mot de fördelar av organisatorisk art som en utbrytning skulle medföra. Vi föreslår därför att skatteförvaltningen bryts ut från länsstyrelsen till fristående skatteverk.

### 7.1.1.2 *Skatteverkens organisation och arbetsuppgifter*

Den regionala skatteförvaltningen är organiserad på samma sätt i 22 av landets länsstyrelser. Endast Stockholms län och Gotlands län har avvikande organisationer.

I normalorganisationen är skatteavdelningen organiserad på fem enheter, taxeringsenhet, revisionsenhet, mervärdeskatteenhet, uppbördsenhet och dataenhet. I Gotlands län består skatteavdelningen dock av endast två enheter, en revisionsenhet och en enhet för övriga ärenden.

Länsstyrelsen i Stockholms län fick fr. o. m. år 1968 en helt ny organisation. Skatteförvaltningen uppdelades i detta län på två avdelningar, taxeringsavdelningen samt kameral- och uppbördsavdelningen, i vilken bl. a. ingick en uppbördsenhet och en dataenhet. Denna uppdelning behölls vid 1971 års länsstyrelsereform.

Ombildningen av skatteavdelningarna till fristående regionala skatteverk innebär i och för sig inte någon omfattande omorganisation i den mån denna sker inom i princip de nuvarande länens ram. De fem enheter som nu bildar skatteavdelningen bör med i huvudsak oförändrade arbetsuppgifter ingå i skatteverket. Beträffande dataenheten har finansministern i prop. 1963: 32 uttalat att länsstyrelsens datorutrustning främst är avsedd för folkbokförings- och beskattningsverksamheten. Det är därför naturligt att denna verksamhet även vid en utbrytning behåller sin organisatoriska knytning till skatteadministrationen. I Stockholms län bör givetvis uppbördsenheten och dataenheten följa med till skatteverket. Om skatteverk inrättas också i Gotlands län, vilket vi har förutsatt, torde liksom nu en från övriga län avvikande organisation vara påkallad.

Skatteverket måste emellertid förses med en administrativ funktion för personal- och ekonomiadministration, resurs- och utvecklingsplanering samt service. Hur omfattande dessa arbetsuppgifter blir hänger samman med frågan i vad mån hithörande uppgifter för skatteverket, de lokala skattemyndigheterna och exekutionsväsendet skall ligga kvar på det regionala planet eller centraliseras. Som framgår av vad vi tidigare anfört bör dock uppgifterna i allt väsentligt ligga på länsplanet. Det torde vid kommande organisationsundersökningar också böra övervägas att flytta vissa uppgifter till denna administrativa funktion från nuvarande enheter inom skatteavdelningen. Sådana uppgifter är t. ex. ärenden rörande taxeringsorganisationen i första instans, bl. a. indelning i taxeringsdistrikt, förordnande av taxeringsfunktionärer och ersättningen till dessa, såvida inte dessa uppgifter förs till en särskild enhet på sätt RS-utredningen föreslår i rapport om rationalisering och skatteadministrationen. Utbildnings- och informationsverksamheten bör också organiseras inom den administrativa enheten i större omfattning och med större resurser än för närvarande.

Landskontorsutredningen föreslog att taxeringsfunktionärer i taxeringsnämnd skulle utses av länsstyrelsen på förslag av skatteverket. Flera remissinstanser ansåg dock att skatteverket skulle förordna dessa funktionärer.

Enligt den av Kungl. Maj: t fastställda normalarbetsordningen fattas besluten i frågor rörande taxeringsorganisationen i första instans av

landshövdingen eller chefen för skatteavdelningen. Taxeringsfunktionärer utses numera i allmänhet först sedan de genomgått av länsstyrelsen administrerad kurs som grundar sig på kursmaterial som utarbetats av RSV. I den föreslagna nya organisationen förutsätts att denna utbildning handhas av skatteverken. Det är också skatteverken och de lokala skattemyndigheterna som kan ha kännedom om vederbörandes lämplighet för taxeringsuppdrag. Arbetet med att utse taxeringsfunktionärer är till följd av den stora avgång som sker varje år mycket omfattande. Snabba beslut är nödvändiga när det gäller att ersätta funktionär som av någon anledning inte har möjlighet att fullfölja uppdraget.

Inom den tänkta nya organisationen för regional förvaltning torde det vara naturligt att skatteverket skall ha till uppgift att förordna taxeringsfunktionärer och i övrigt besluta i ärenden rörande taxeringen i första instans. Uppgiften får anses ligga inom ramen för skatteverkets åliggande att se till att taxeringsarbetet i första instans ordnas och bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

RSV har för närvarande en distriktsorganisation med kontor i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Distriktskontoren sorterade tidigare under kontrollstyrelsen men behölls när kontrollstyrelsens funktioner övertogs av RSV. Kontorens uppgifter var tidigare helt inriktade på kontroll av punktskatter. På senare år har dess personal alltmer kommit att syssla med annan skattekontroll, i första hand kontroll av mervärdeskatt.

Det kan ifrågasättas om RSV vid sidan av den regionala organisation som skatteverken bildar bör ha kvar den nuvarande distriktsorganisationen. En sådan form av dubbel distriktsförvaltning ter sig så mycket mera diskutabel som distriktskontoren delvis skulle bli verksamma inom samma områden som skatteverken. Frågan om distriktskontorens framtid kan emellertid inte lösas i detta sammanhang utan bör bli föremål för särskild utredning i anslutning till de kommande organisationsundersökningarna.

Nyinrättade statliga myndigheter brukar numera vanligen förses med en lekmannastyrelse. Enligt vår uppfattning bör också skatteverken ha en sådan styrelse. Uppgifterna för denna bör vara likartade andra verksstyrelsers. Till styrelsen bör sålunda hänskjutas viktigare remissfrågor, frågor om arbetsordning, vissa tjänstetillsättningar, anslagsframställningar m. m. En grupp av ärenden som lämpligen bör avgöras av styrelsen är de nyss berörda frågorna om taxeringsorganisationen i första instans, indelning i taxeringsdistrikt, förordnande av taxeringsfunktionärer o. d.

Styrelsen bör inte vara stor. Förutom skatteverkets chef som ordförande torde det vara tillräckligt med fyra ledamöter. Ledamöterna och suppleanter för dessa bör lämpligen väljas av landstinget.

#### 7.1.1.3 *Skatteverkens förhållande till RSV*

Det ligger i sakens natur att RSV bör bli chefsmyndighet för de regionala skatteverken under vilka de lokala skattemyndigheterna i sin tur bör sortera. Detta innebär också att den regionala och lokala skatteförvalt-

ningen kommer att redovisas under finansdepartementets huvudtitel, och ej som nu under kommundepartementets.

Landskontorsutredningen föreslog att RSV skulle kunna meddela direktiv för skattemyndigheterna i fråga om arbetets tekniska bedrivande och skattekontrollen. Detta förslag mötte viss kritik. Bl. a. befarade man att en central styrning kunde hämma arbetslusten och förmågan hos dessa myndigheters personal att ta egna initiativ. Man menade också att länsorganen genom sin lokalkännedom hade den bästa möjligheten att avgöra vilka aktioner som var lämpliga. Vidare var man rädd för att direktivrätten skulle medföra ett onödigt och irriterande kontrollsystem.

Med anledning härav anförde chefen för finansdepartementet i prop. 1969: 127 (sid. 46) angående riktlinjer för omorganisation av den centrala skatteförvaltningen:

"Jag finner det naturligt att verksamheten på länsplanet i mångt och mycket bedrivs under RSV: s ledning och tillsyn. Detta är en förutsättning för att man skall få den ökade effektivitet och enhetlighet som den föreslagna centrala organisationen syftar till. Däremot är det inte meningen att RSV skall bedriva verksamheter så att initiativlusten på länsnivå påverkas negativt. Den bör i stället på olika sätt stimuleras. Detta utesluter dock inte att RSV så långt som möjligt försöker åstadkomma likformighet i sättet att arbeta. Det finns knappast någon anledning till att man i de olika länen i vidare mån än som betingas av speciella förhållanden har olika arbetsrutiner, olika inriktning av revisionsverksamheten, t. ex. i fråga om urvalet av revisionsobjekt och fördelningen mellan taxeringsrevisioner på det allmännas initiativ och revisioner som föranleds av skattskyldigs besvär, s. k. offensiva respektive defensiva revisioner, växlande praxis beträffande vitesföreläggande och eftergranskningen av deklarationer osv. I dessa och andra fall bör RSV ha till uppgift att meddela anvisningar och lämna råd."

Enligt landskontorsutredningen skulle skatteverket vara helt självständigt i sin processföring. Ett par remissinstanser ville emellertid att RSV skulle kunna dirigera processföringen, närmast då bedömningen av frågan om besvär skulle anföras till kammarrätten eller regeringsrätten.

En sådan styrning fann finansministern dock mindre lämplig, bl. a. av organisatoriska skäl. Här skulle nämligen ett omfattande och tungrott rapportsystem bli ofrånkomligt, och RSV: s övervakning skulle kräva en betydande insats av högkvalificerad personal. Han kunde inte heller finna att det fanns något större behov av en sådan central övervakning av processföringen. Enligt finansministerns mening borde man alltså tills vidare liksom nu avgöra dessa frågor självständigt på länsplanet. Självständigheten när det gäller att avgöra om och hur talan skall föras i enskilda fall skulle givetvis inte hindra att RSV undersöker hur den processuella verksamheten bedrivs och lämnar anvisningar på området.

I RSV har förts samman ett antal sakområden med inbördes samband av olika karaktär och styrka. Enligt sin instruktion (1970: 752) skall RSV bl. a. genom råd och anvisningar främja en riktig och enhetlig tillämpning av gällande föreskrifter inom verksamhetsområdet, planera och samordna skattekontrollen samt följa arbetet hos myndigheterna inom verksamhetsområdet och verka för en ändamålsenlig utformning av organisation

och arbetsformer. Instruktionen ger sålunda verket betydande möjligheter att redan nu på olika sätt påverka och styra den regionala och lokala skatteadministrationen. Sakenheterna inom RSV har i instruktion och arbetsordning getts ett omfattande ansvarsområde. Det innefattar, förutom råd och anvisningar i materiella frågor, även ansvaret för system, rutiner, innehållet i blanketter samt resursanvändning och resultatuppföljning inom sakområdet. Verksamheten på skatte- och uppbördsområdet styrs därför i betydande grad genom bl. a. anvisningar, arbets- och datatekniska rutiner och blanketter som verket utarbetar. Taxerings- och skattekontroll av typen landsomfattande aktioner initieras, leds och följs upp av RSV men utförs på fältet av i huvudsak tjänstemän från länsstyrelsernas skatteavdelningar. Vidare har RSV stort inflytande i tillsättnings- och anslagsfrågor. Kungl. Maj:t har således föreskrivit att länsstyrelse skall före avgivande av förslag till Kungl. Maj:t eller beslut om tillsättning samråda med RSV såvitt gäller tjänst i lägst lönegrad A 28.

I budgetanvisningarna för länsstyrelserna anges att anslagsframställningarna skall tillställas bl. a. RSV. RSV:s genomgång av länsstyrelsernas och de lokala skattemyndigheternas anslagsäskanden är också mycket omfattande.

Att skatteverken blir direkt underställda RSV torde därför i sak inte innebära någon förändring vad gäller styrningen av skatteadministrationen. Som vi tidigare framhållit är det angeläget att i så stor utsträckning som möjligt decentralisera uppgifter. En utbrytning av skatteförvaltningen från länsstyrelserna får därför inte leda till att uppgifter centraliseras. En centralisering torde för övrigt inte komma i fråga av rent praktiska skäl. Det kan i sammanhanget erinras om att RSV är ett stort verk med över 600 anställda. Verket bär centralmyndighetsansvaret för en regional och lokal organisation med sammanlagt 11 500 anställda. Verksamhetsområdet är skiftande och omfattar bl. a. direkt och indirekt skatt, folkbokföring, allmänna val, alkoholpolitiska frågor samt administrationen av exekutionsväsendet.

Det torde vara uppenbart att uppgiften att föra det allmännas talan i skattemål och beslut om taxerings- och skatterevisioner och vad därmed sammanhänger regelmässigt inte lämpar sig för central styrning i vidare mån än såvitt gäller allmänna riktlinjer för verksamheten. Finansministerns tidigare återgivna uttalanden torde härvidlag äga samma giltighet efter den av oss föreslagna omorganisationen. Besluten i de enskilda fallen men också planeringen av verksamhetens inriktning inom regionen måste i allt väsentligt ligga på den regionala eller lokala myndigheten. Även om processföringen i princip ligger på länsplanet är det dock i speciella fall lämpligt att bibehålla nuvarande system med möjlighet att förordna s. k. riksintendent.

Vad kontrollverksamheten beträffar bör särskilt beaktas avvägningen mellan centralt planerade kontrollaktioner, å ena sidan, och de aktiviteter som initieras regionalt, å den andra. Vid denna avvägning bör de förra inte bli så omfattande och arbetskrävande att utrymmet för regionala och lokala aktiviteter blir otillräckligt.

#### 7.1.1.4 *Skatteverksregionerna*

Vi har i avsnitt 5.2.3.14 föreslagit vissa förändringar i den nuvarande länsindelningen. De föreslagna regionala skatteverkens verksamhetsområden ansluter till den föreslagna indelningen.

De regionala skatteverken bör nämligen enligt vår mening inte inrättas oberoende av länsgränserna och indelningen i områden för andra statliga myndigheter i ett län. Inom en skatteverksregion bör sålunda i första hand ingå hela fögderier och hela kronofogdedistrikt. Vidare bör området för ett skatteverk inte sträcka sig utanför en länsskatterätts domkrets. Det samarbete som i skilda sammanhang, t. ex. i anslutning till allmän fastighetstaxering, förekommer med andra länsmyndigheter, såsom skogsvårdsstyrelse, lantbruksnämnd och överlantmätare, talar också för att man vid indelningen i skatteverksregioner följer länsindelningen.

Kostnaderna för skatteförvaltningen, räknat i kostnaden per invånare, visar ganska stora skillnader länen emellan. Även andra jämförelser (antal besvär från skattskyldiga, taxeringsintendentsbesvär, revisioner m. m.) pekar på skillnader mellan länen. Dessa och liknande faktorer ger vid handen att man vid uppbyggnaden av organisationen för de regionala skatteverken kan komma till olika lösningar beroende på regionens storlek för att uppnå säkerhet och effektivitet i verksamheten.

### 7.1.2 *Förvaltningsrättskipningen*

#### 7.1.2.1 *Nuvarande organisation*

Till förvaltningsrättskipning brukar i första hand hänföras alla typer av mål och ärenden, i vilka talan fullföljs hos de allmänna förvaltningsdomstolarna, kammarrätt eller regeringsrätten. Men också vissa andra ärendegrupper, i vilka den judiciella prövningen är framträdande, brukar hänföras hit. Detta gäller t. ex. överexekutorsärenden och ärenden rörande gåvoskatt, i vilka talan fullföljs hos allmän domstol.

Länsstyrelserna och de till länsstyrelserna knutna förvaltningsdomstolarna – länsskatterätt, fastighetstaxeringsrätt (fr. o. m. 1975-07-01) och länsrätt – handhar praktiskt taget all förvaltningsrättskipning på regional nivå. De mål och ärenden som fullföljs i kammarrätt eller regeringsrätten handläggs nämligen med endast få undantag av länsstyrelse eller någon av de nämnda förvaltningsdomstolarna. Detta innebär att länsstyrelserna och de tre förvaltningsdomstolarna på snart sagt alla områden av samhällslivet prövar förvaltningsmål och -ärenden som kräver rättslig bedömning och som nära berör enskilds rätt. Till skillnad från länsstyrelsens planerande verksamhet är den egentliga förvaltningen sålunda inriktad på enskilda fall och bunden av normer givna i författningsform. Men det är bara när prövningen i ett förvaltningsärende innefattar en rättslig bedömning och nära berör enskilds rätt som ärendet kan sägas höra till förvaltningsrättskipningen.

Inom många områden, t. ex. social- och hälsovården samt byggnadsväsendet och naturvården, innefattar länsstyrelseförvaltningen också inspektions- och tillsynsfunktioner i förhållande till andra, som regel kommuna-

la, organ. Dessa funktioner jämte en stor mängd andra ärendetyper hos länsstyrelserna brukar med ovan angiven utgångspunkt hänföras till allmän förvaltning på regional nivå.

Såväl förvaltningsrättskipning som allmän förvaltning utövas på samtliga avdelningar inom länsstyrelsens nuvarande organisation, dock med en klar koncentration till förvaltningsavdelningen – och i Stockholms län även till länsskatterättsavdelningen – där länsskatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt har sina kanslier.

De närmare bestämmelserna om dessa tre förvaltningsdomstolars kompetens, domförhet, omröstning m. m. finns i lagen (1971: 52) och därtill hörande kungörelse (1971: 455) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt, medan motsvarande regler om länsstyrelsens organisation och verksamhet finns intagna i länsstyrelseinstruktionen (1971: 460) och för varje länsstyrelse fastställd arbetsordning.

Av ovan angivna bestämmelser framgår att förvaltningsrättskipningen på länsplanet utövas i två helt olika former. Vissa beslut fattas sålunda av en förvaltningsdomstol, bestående av ordförande – med domares ställning – och nämndemän (i fastighetstaxeringsrätt ingår också värderingstekniska ledamöter) eller i vissa fall av ordföranden ensam, medan andra beslut fattas av länsstyrelsen såsom förvaltningsmyndighet, bestående av enbart tjänstemän eller, efter landshövdingens bestämmande, av länsstyrelsens styrelse.

Förfarandet vid rättskipningen i länsskatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt regleras i förvaltningsprocesslagen (1971: 291), vilken lag även är tillämplig i kammarrätt och regeringsrätten, medan länsstyrelsens – liksom varje annan förvaltningsmyndighets – handläggning av olika ärenden regleras i förvaltningslagen (1971: 290).

### 7.1.2.2 *Överväganden och förslag*

#### *Utbrytning av förvaltningsrättskipningen?*

Vid våra överväganden om den regionala förvaltningsrättskipningens framtida organisation har vi först diskuterat frågan, huruvida rättskipningen liksom nu skall vara knuten till länsstyrelserna eller brytas ut till helt fristående förvaltningsdomstolar, som i så fall skulle komma att överföras från kommundepartementets till justitiedepartementets och det nya domstolsverkets ansvarsområden.

Denna fråga behandlades redan i samband med omorganisationen av länsstyrelserna 1971 och inrättandet samtidigt därmed av länsskatterätter och länsrätter. De krav som då restes på en sådan utbrytning grundades på uppfattningen att tilltron till rättskipningens objektivitet annars kunde äventyras. Lagrådet (yttrande 1971-01-13) fäste i detta sammanhang uppmärksamheten på Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och framhöll att det skulle stämma bäst överens med konventionens avfattning och anda om den av länsstyrelserna handhavda förvaltningsrättskipningen kunde brytas ut ur länsstyrelsernas arbetsuppgifter och förläggas till helt

fristående organ - en anordning som även från allmänna rättssäkerhetssynpunkter ansågs vara att beteckna som överlägsen den av departementschefen i prop. 1970: 103 och 1971: 14 föreslagna och nu gällande organisationen.

Riksdagen (SU 1970: 132, CU 1971: 9) uttalade, att det visserligen kunde anföras principiella skäl för att förvaltningsrättskipningen på länsnivå organisatoriskt bröts ut från länsstyrelsen men ansåg att de rättskipande organen enligt departementschefens förslag i praktiken skulle få en oberoende och jävsfri ställning. Den föreslagna organisationen innebar nämligen, att länsskatterätt och länsrätt skulle självständigt handlägga och avgöra målen. Man utgick också ifrån att det inte skulle göras några faktiska inskränkningar i domstolarnas självständighet. Dessa förhållanden, de fortsatta övervägandena om den regionala skatteorganisationen samt det vid den tidpunkten i flera avseenden otillräckliga underlaget för en slutlig prövning av länsrättens uppgifter ledde till att riksdagen godtog departementschefens förslag.

Enligt vår mening finns det i dag inte någon grund för tvekan om att den regionala förvaltningsrättskipningen undergått en avsevärd förstärkning och förbättring genom 1971 års reformer. De tre domstolsorganen har fått en oberoende och jävsfri ställning, även om deras personal och kanslier är knutna till länsstyrelsen. En väsentlig fördel utgör också den organisatoriskt numera helt klara åtskillnaden mellan den dömande och den fiskala verksamheten på skatteområdet. Vidare har de enhetliga och generellt tillämpliga förfarandereglerna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen i hög grad bidragit till att underlätta arbetet för länsstyrelserna och de nämnda domstolsorganen i deras rättskipning.

I detta sammanhang vill vi också nämna att den vid omorganisationen nybildade, från avdelningarna helt fristående, administrativa enheten vid varje länsstyrelse lett till att arbetet löper smidigare och att tillgängliga resurser troligen utnyttjas bättre. Denna enhet, som sorterar direkt under länsstyrelsens ledning, biträder ledningen och de olika avdelningarna i administrativa frågor och bereder sålunda ärenden som rör personal, ekonomi, kontorsdrift, rationalisering, inköp, utbildning, information samt personalvårdande och trivselskapande åtgärder.

På grund av det anförda och med beaktande av de erfarenheter som hittills vunnits av den nuvarande organisationen har vi inte funnit några bärande skäl för att bryta ut förvaltningsrättskipningen från länsstyrelserna. Vi föreslår därför att den organisatoriska anknytning som denna rättskipning i dag har till länsstyrelserna bibehålles.

### *En eller flera regionala förvaltningsdomstolar?*

En annan principiell fråga som rör den regionala förvaltningsrättskipningen är om den dömande verksamheten även i fortsättningen skall vara uppdelad på tre olika domstolar, länsskatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt.

Även denna fråga behandlades i samband med omorganisationen av länsstyrelserna 1971 och inrättandet samtidigt därmed av länsskatterätter

och länsrätter. Bl. a. konstaterade lagrådet, att de då föreslagna bestämmelserna om de båda domstolarna var gemensamma utom beträffande kompetensområdet och ansåg därför, att länsskatterätt och länsrätt i själva verket framstod som skilda domstolar endast till namnet. Därefter fortsatte lagrådet:

"När uppdelningen på två domstolar inte genomföres i organisatoriskt hänseende, synes det lagrådet som om det skulle vara lämpligt att förvaltningsrättskipningen på länsplanet också formellt utövades av en enda domstol med behörighet att upptaga mål inom båda de kompetensområden som angivits i förslaget. Särskilt i inledningsskedet, när de domaruppgifter som föreslagits för skatterätterna torde kvantitativt betydligt överväga dem som hänförts till länsrätterna, kan emellertid skäl förefinnas att bibehålla den på nuvarande länsstyrelseorganisation grundade uppdelningen på två domstolar med olika namn, och lagrådet föreslår därför ej ändring av förslaget härutinnan. Frågan synes dock kunna komma i ett annat läge sedan domstolarna varit i verksamhet någon tid och länsrätternas område – såsom torde vara avsikten – betydligt vidgats. Sedan så skett torde det komma att framstå som naturligt att en gemensam förvaltningsdomstol finns i varje län. Denna bör i så fall benämnas länsrätt."

Frågan fick därefter aktualitet under år 1973 i samband med införandet av nya regler och ny organisation för fastighetstaxeringen. Som framgår av det tidigare skall andra instans i fastighetstaxeringsmål fr. o. m. 1975-07-01 utgöras av en fastighetstaxeringsrätt i varje län. Lagtekniskt har bestämmelserna om denna tredje domstol intagits i lagen om skatterätt och länsrätt. Beträffande fastighetstaxeringsrätt föreligger – utom i fråga om kompetensområdet – några skiljaktigheter i förhållande till länsskatterätt och länsrätt. En sådan är att nämndemännen i fastighetstaxeringsrätt skall utses av landstinget på fem år (första gången fr. o. m. 1975-07-01) mot sex år (första gången fr. o. m. 1971-07-01) för nämndemännen i länsskatterätt och länsrätt. Mandatperioden på fem år har därvid valts med hänsyn till tiden mellan två allmänna fastighetstaxeringar. Vidare skall det i fastighetstaxeringsrätt finnas – utom ordförande och nämndemän – även värderingstekniska ledamöter, utsedda av länsstyrelsen. Någon motsvarighet till dessa finns inte i länsskatterätt och länsrätt.

Av förarbetena till 1971 års omorganisation och till inrättandet av de tre förvaltningsdomstolarna synes framgå, att avsikten varit att dessa domstolar inom en snar framtid skulle föras samman till en regional förvaltningsdomstol. Erfarenheterna av domstolens verksamhet hittills bekräftar att denna linje bör fullföljas. Vi kan inte finna att tillkomsten av fastighetstaxeringsrätt, även om dess sammansättning är något olik de båda övriga domstolarnas, utgör tillräckliga skäl att hålla domstolarna organisatoriskt åtskilda. På grund härav anser vi att av de tre domstolsorganen i varje län skall bildas *en* förvaltningsdomstol, förslagsvis benämnd länsrätt. Någon ändring beträffande antalet nämndemän föreslår vi dock inte.

*Ökad lekmannamedverkan i förvaltningsrättskipningen*

En av de åtgärder som diskuterades i samband med länsstyrelsernas omorganisation år 1971 var att öka lekmannainflytandet inom den regionala förvaltningen. På rättskipningens område har detta kommit till uttryck kanske inte så mycket genom länsskatterätternas och fastighetstaxeringsrätternas inrättande som desto mer genom länsrätternas tillkomst. Vid denna tidpunkt ansågs det emellertid inte lämpligt att mer än ett relativt begränsat antal målgrupper handlades i den nybildade länsrätten. Departementschefen uttalade dock att efter hand som erfarenheter vanns av den nya ordningen och organisationen hann byggas ut borde länsrättens kompetensområde vidgas.

Vi anser att det finns många fördelar med att lekmän deltar i förvaltningsrättskipningen. Alla möjligheter att öka detta deltagande bör därför tillvaratas. Om ett avgörande ankommer på en domstol – och inte på en myndighet, där besluten fattas enbart av tjänstemän, eventuellt efter samråd med experter – kommer nämligen en överläggning till stånd mellan flera personer som svarar för avgörandet. Vid en sådan överläggning kan de frågor som skall bedömas i målet bli allsidigt diskuterade och i förekommande fall kan skilda meningar prövas mot varandra. En kollegial handläggningsform kan alltså i och för sig anses ägnad att bidra till en mer allsidig belysning av målet. Härtill kommer att lekmännen tillför målet allmänna kunskaper och erfarenheter. Slutligen medför lekmannamedverkan en insyn och kontroll som är ägnad att förstärka den medborgerliga förankringen av förvaltningen.

Det enklaste sättet att ytterligare öka lekmännens medverkan inom förvaltningsrättskipningen måste enligt vår uppfattning vara att tillföra den av oss föreslagna länsrätten nya målgrupper, som i första hand bör hämtas från länsstyrelsen. Vi anser emellertid att det måste utredas närmare vilka målgrupper som på detta sätt lämpligen kan flyttas över och avstår därför från att här lämna något preciserat förslag.

### 7.1.3 *Förtroendemannamedverkan i länsstyrelsen*

Det torde inte råda några delade meningar om att det i spetsen för länsstyrelsen även i framtiden skall finnas en förtroendemannastyrelse. Länets invånare bör således genom utsedda representanter ta del i den allmänna ledningen av länsstyrelsens verksamhet och i beslut i viktiga frågor för länet och dess utveckling, särskilt på samhällsplaneringens område. Härigenom tillförs länsstyrelsen betydande sakkunskap samtidigt som länsstyrelsens beslut bättre kan förankras bland länets invånare.

Frågan om det lämpliga antalet ledamöter i länsstyrelsen – utöver landshövdingen – kan ses ur olika synvinklar. Å ena sidan kan det anses som ett önskemål att antalet är så stort, att bland dem som skall utses utrymme finns för en så långt det är möjligt rättvis partipolitisk representation. I och för sig innebär naturligtvis ett stort antal ledamöter också en ökning av möjligheterna till kontakter med skilda delar av länet samt till en rikt differentierad representation inom länsstyrelsen av

speciella kunskaper, erfarenheter och intressen. Å andra sidan är det nödvändigt att begränsa antalet ledamöter om länsstyrelsen skall vara ett hanterligt och arbetsdugligt ledningsorgan. En viss hållpunkt för bedömning av denna fråga kan fås från den nuvarande länsstyrelsen. Denna består, som redan nämnts, av ordförande och tio andra ledamöter. Erfarenheterna visar att en styrelse av denna storlek är arbetsduglig. En viss ökning av antalet förtroendemän torde vara möjlig utan att olägenheter uppstår. Marginalen för en sådan ökning är dock sannolikt snäv.

När det gäller att bestämma på vilket sätt de personer skall utses som jämte landshövdingen skall utgöra förtroendemannastyrelsen finns det olika möjligheter. Vi har funnit att flera olika intressen bör tillgodoses i förtroendemannastyrelsen. Utan rangordning anges dessa intressen i det följande.

Primärkommunerna har ett berättigat intresse att vara väl företrädda i länsstyrelsen. Huvuddelen av de ärenden förtroendemannastyrelsen handhar rör primärkommuner. Den nuvarande ordningen där landstingskommunen förutsätts att efter samråd med kommunförbundets länsavdelning utse primärkommunala företrädare anses, efter vad vi inhämtat, inte ha fungerat tillfredsställande i alla län sett ur primärkommunernas synvinkel.

Företrädare för den regionala kommunen – landstingskommunen – bör även i fortsättningen ingå i förtroendemannastyrelsen. Sambandet mellan lokalisering och dimensionering av sjukvårdsanläggningar och den regionala utvecklingen är starka motiv för en sådan ordning. Vårt förslag om landstingskommunalt ansvar för den lokala och regionala kollektiva persontrafiken är ytterligare skäl för att landstingets företrädare skall vara representerade i länsstyrelsen.

Erfarenheterna från de nuvarande länsstyrelserna och de centrala ämbetsverken visar att den kunskap och de synpunkter som företrädare för olika intresseorganisationer kan tillföra beslutsfattandet är av mycket stor betydelse. I och för sig finns det vissa skäl som talar för att intresseorganisationernas företrädare skulle kunna knytas som en referensgrupp till förtroendemannastyrelsen – antalet sådana representanter skulle då kunna bli större. Studier av de planeringsråd som var knutna till länsstyrelserna som rådgivande organ före den partiella länsstyrelsereformen år 1971 visar emellertid på att ledamöterna i planeringsråden inte uppfattade det som särskilt meningsfullt att delta i sådana organs arbete. Denna uppfattning skall jämföras med bedömningen av arbetet i den nuvarande länsstyrelsen som av nämnda representanter anses vara av stor betydelse. Stor risk finns att intresseorganisationernas representation i länsstyrelserna blir kvalitativt sämre om dess företrädare inte får vara med som fullvärdiga ledamöter. Mot den bakgrunden anser vi att företrädare för de stora intresseorganisationerna bör ingå i förtroendemannastyrelsen för att garantera att den erfarenhet som intresseorganisationerna kan bidra med blir direkt nyttiggjord i beslutsfattandet.

Länsstyrelsen är ett decentraliserat statligt organ. I en decentraliserad statlig förvaltning kan en lokal och regional anpassning ske vid

beslutsfattandet. Detta åstadkommes genom att lokal och regional sakkunskap utnyttjas. Vi anser därför att företrädare för länets befolkning bör ha majoritet i förtroendemannastyrelsen.

Vi har så långt det är möjligt försökt att beakta de redovisade intressena när vi tagit ställning till hur förtroendemannastyrelsen skall vara sammansatt och hur den skall utses. Vi föreslår att förtroendemannastyrelsen skall bestå av tolv ledamöter förutom landshövdingen som fungerar som ordförande. Genom det något större antalet ledamöter i förhållande till vad som nu gäller är det möjligt att beakta de intressen med avseende på styrelsens sammansättning som vi redogjort för i det föregående. Av de tolv ledamöterna skall fyra representera primärkommunal erfarenhet, fyra skall ha landstingskommunal erfarenhet och fyra skall ha erfarenhet av intresseorganisationernas verksamhetsområden.

De fyra ledamöterna med primärkommunal erfarenhet skall nomineras av kommunförbundets länsavdelning med beaktande av den proportionella metoden. Det ankommer sedan på regeringen att utse dessa ledamöter. Vi förutsätter att regeringen därvid följer länsavdelningens förslag. Att ge kommunförbundets länsavdelningar uppdraget att nominera ledamöter till länsstyrelsen är inte oförenligt med länsavdelningarnas ställning som oreglerade privaträttsliga organ. Sådana organisationer nominerar i dag ledamöter till de centrala verkens styrelser. Erfarenheterna visar att regeringen regelmässigt godtar de förslag dessa organisationer lämnar.

På likartat sätt skall landstingskommunen med beaktande av den proportionella metoden nominera fyra ledamöter med landstingskommunal erfarenhet som regeringen därefter formellt förutsättes utse. Vi har övervägt om inte landstingskommunerna själva på samma sätt som nu även formellt borde utse ledamöter med landstingskommunala erfarenheter. Vi har emellertid funnit att den syn på förhållandet primär- och landstingskommuner som vi redogjort för i kapitlet om primärkommuner och landstingskommuner i samverkan – där de båda kommuntyperna betraktas som parallella kommunbildningar med likartad kompetens – förutsätter att de har lika kompetens också när det gäller att utse ledamöter till länsstyrelserna. Den ordning som i dag tillämpas, där landstingskommunen förutsätts utse även primärkommunala företrädare efter samråd med kommunförbundets länsavdelning, ger inte helt bilden av två kompletterande likaberättigade kommunformer. För att understryka de båda kommunformernas jämbördiga ställning bör båda organen var för sig nominera representanter. De av landstingskommunen och primärkommunerna nominerade skulle på detta sätt gemensamt representera länets väljare och deras intressen i länsstyrelsen. Genom att staten formellt utser samtliga ledamöter i länsstyrelsen markeras också att länsstyrelsen är ett statligt organ.

När regeringen utser företrädare för organisationslivet bör hänsyn kunna tas till de skiftande förhållanden i näringslivets sammansättning som råder i olika delar av vårt land. Två ledamöter med erfarenhet från arbetstagarnas intresseorganisationer bör utses. De andra två ledamöterna bör företräda företagarsidan inom näringslivet. Allt efter näringslivets

sammansättning inom länet bör dessa utses bland företrädare för industrin, handeln, småindustrin, hantverket eller den producentkooperativa rörelsen.

Vad som i det föregående anförts om förtroendemannamedverkan i länsstyrelsen har sin giltighet även för styrelsens suppleanter.

### 7.1.4 *Principförslag m. m. ang. länsstyrelsens inre organisation*

Enligt de förslag vi lagt fram skall länsstyrelsen bestå av landshövdingen såsom verkschef och ordförande samt tolv andra ledamöter. Dessa bildar tillsammans verkets styrelse.

Eftersom vi föreslår att skatteförvaltningen skall brytas ut från länsstyrelsen i princip i enlighet med landskontorsutredningens förslag kommer länsstyrelsens verksamhet i än större utsträckning att inriktas på samhällsplanering.

Våra förslag får till konsekvens att länsstyrelserna i normalfallet bör organiseras på två huvudavdelningar.

1. En planeringsavdelning med i princip den uppbyggnad som nu föreligger.
2. En förvaltningsavdelning för allmän förvaltning m. m. liksom nu. Till denna avdelning knyts i administrativt hänseende den av oss föreslagna förvaltningsdomstolen.

De organisatoriska konsekvenser som våra förslag kan få i övrigt, bl. a. avseende den administrativa enheten, bör närmare studeras genom särskilda organisationsundersökningar varvid förslag till personalstater utarbetas. I det sammanhanget bör ävenledes kunna övervägas andra frågor exempelvis länsläkarorganisationens ställning i länsförvaltningen.

## 7.2 Organisation av övrig statlig sektorsplanering

### 7.2.1 *Länsnämnder/vägförvaltning*

Genom den partiella omorganisationen av den statliga länsförvaltningen år 1971 övertog länsstyrelsen beslutanderätten från länsnämnderna i frågor om översiktlig planering av större regionalpolitisk betydelse. Redan tidigare hade länsstyrelsen att besluta i frågor av sådan karaktär inom vägplaneringen. Åtskilliga beslutsfunktioner ligger emellertid alltjämt kvar hos länsnämnderna och vägförvaltningen liksom vissa av de utredningar som måste föregå länsstyrelsens beslut i sådana ärenden.

Enligt vad vi inhämtat anses erfarenheterna från den partiella omorganisationen på det hela taget goda. Den införda ordningen har visat sig vara ett sätt att få olika sektorsintressen balanserade mot varandra utan att fackplanering och annan verksamhet som sektorsorganen utför fått sina arbetsförutsättningar försämrade.

Eftersom länsstyrelsen och resp. fackorgan är organisatoriskt fristående från varandra är det dock svårt att fortlöpande hålla nära kontakt i

alla ärenden och skapa de förutsättningar för ömsesidig insyn och information som egentligen vore önskvärt. Rör det sig om verksamhet som kan få betydelse för den översiktliga samhällsplaneringen kan bristande kännedom om sidoordnade samhällsorgans verksamhet leda till att myndigheterna var för sig i ärenden som står i samband med varandra fattar icke förenliga beslut eller i vart fall förorsaka merarbete och andra olägenheter för såväl enskilda som berörda myndigheter.

Det har ibland gjorts gällande att sådana olägenheter skulle försvinna om de fristående sektorsmyndigheternas verksamhet fördes över till länsstyrelsen i likhet med vad som skett bl. a. i fråga om de tidigare länsarkitektkontorens verksamhet. Konsekvent genomfört skulle denna tanke innebära att länsstyrelsen bleve ensamt administrativt statligt organ på länsnivå.

En organisation av sådant format och med så disparata arbetsuppgifter som länsstyrelsen skulle få skulle svårligen kunna arbeta effektivt. De marginella fördelar som möjligen kunde vinnas genom att beslutsfattarna skulle få en säkrare överblick i vissa avseenden skulle utan tvivel övervägas av nackdelar med en otymplig organisation. Som vi har anfört i avsnitt 7.1 finns det i stället anledning att avlasta länsstyrelsen vissa av dess nuvarande uppgifter för att den skall kunna inrikta sig mera odelat på sina huvuduppgifter i anslutning till den regionala samhällsplaneringen.

Flertalet länsnämnder liksom vägförvaltningen har uppgifter som inte avser översiktlig samhällsplanering. Många av dessa uppgifter ligger utanför vad länsstyrelsen har att ta befattning med eller har intresse av att vara informerad om. Om sådan verksamhet inte kan övertas av kommunerna eller av andra statliga organ bör därför länsorganet förbli fristående från länsstyrelsen och lyda under det centrala sektorsorganet.

En summarisk genomgång av sektorsorganen ger följande resultat.

*Länsarbetsnämnden* har som en huvuduppgift att svara för arbetsförmedling och viss annan därmed sammanhängande verksamhet som yrkesvägledning och arbetsvård. Nämnden administrerar också utbildnings- och omskolningskurser m. m. För denna typ av verksamhet förefaller en vertikalt organiserad förvaltning under arbetsmarknadsstyrelsen vara den mest ändamålsenliga.

*Lantbruksnämnden* har hand om de statliga åtgärderna för jordbrukets yttre och inre rationalisering. Yttre rationalisering avser bl. a. åtgärder för att åstadkomma lämpligare brukningsenheter i fråga om storlek. Inre rationalisering gäller t. ex. varaktiga förbättringsåtgärder beträffande jord och byggnader. För huvuddelen av denna verksamhet torde en vertikal organisation under lantbruksstyrelsen vara överlägsen en organisation infogad i länsstyrelsen.

*Skogsvårdsstyrelsen* har bl. a. att främja och stödja den enskilda skogshushållningen samt verka för att skogsvårdsarbetet på de enskilda skogarna bedrives på ett planmässigt sätt. För denna verksamhet kan anföras samma skäl som beträffande lantbruksnämnden.

*Vägförvaltningen* har förutom planerande uppgifter inom vägväsendet att svara för de allmänna vägarnas underhåll och drift. För denna

verksamhet är den nuvarande vertikala organisationen klart överlägsen en organisation av verksamheten ingående i länsstyrelserna.

Inom samtliga nu nämnda sektorer gäller även att den statliga verksamhet som här åsyftas inte kan kommunaliseras.

I fråga om *länsskolnämnden* har länsskolnämndsutredningen (SOU 1973: 48) funnit att en stor del av dess verksamhet lämpligen kan övertas av kommunala eller andra statliga organ. Vi har för vår del i yttrande över nämnda utredning tillstyrkt att länsskolnämnderna avskaffas, varvid vissa återstående uppgifter skulle föras över på länsstyrelseorganisationen.

*Länsbostadsnämnden* handlägger huvuddelen av den statliga låne- och bidragsverksamheten för främjande av bostadsförsörjningen inom länet. Nämnden förbereder beslut angående huvudsaklig fördelning på kommuner av det bostadsbyggande som ryms inom länet tilldelade ramar för nyproduktion, varefter nämnden avger förslag till länsstyrelsen.

Vi har inte närmare övervägt bostadslåneverksamheten. Vi finner nämligen att ställning till statens och kommunernas roll i denna verksamhet bör tas i samband med en förestående översyn av den bostadspolitiska organisationen. Finner man att bostadslåneverksamheten i ökad utsträckning bör kommunaliseras talar starka skäl för att den planerande verksamheten i sin helhet infogas i länsstyrelsen. Härigenom skulle länsbostadsnämnden kunna avskaffas.

*Länsvägnämnden* skall biträda länsstyrelsen vid handläggningen av frågor enligt väglagen och av andra frågor av väsentlig betydelse för länets vägväsen. Nämnden har besvärsrätt över sådana länsstyrelsens beslut som berör deras verksamhetsområden. Länsvägnämndens verksamhet kan således inte övertas av länsstyrelsen.

Vi kan inte finna att det f. n. föreligger tillräckliga skäl att föreslå någon ändring av organisationen för länsnämndernas/vägförvaltningens uppgifter.

Genomgången visar att flertalet sektorsorgan bör förbli organisatoriskt fristående från länsstyrelsen. Länsskolnämnden bör dock avvecklas och länsbostadsnämndens ställning övervägas. Vi anser också att arbetsfördelningen mellan länsstyrelsen och de fristående statliga länsorganen bör omprövas från tid till annan. Denna omprövning bör lämpligen göras i kommundepartementet.

Ett visst samband mellan länsstyrelsen och fristående sektorsorgan erhålles genom att landshövdingen i allmänhet utses till ordförande också i de särskilda nämnderna. Man kan överväga om inte detta samband skulle kunna stärkas ytterligare i anslutning till utseende av länsnämndernas ledamöter. Nu gällande regler för utseende av sådana ledamöter företer en oenhetlig bild. Det centrala inflytandet över tillsättningen är emellertid starkt, som framgår av följande.

### *Länsarbetsnämnden*

Länsarbetsnämnden består som regel 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. Av ledamöterna är enligt praxis tre representanter för vardera arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna.

Landshövdingen i länet förordnas regelmässigt till länsarbetsnämndens ordförande.

*Länsbostadsnämnden*

Länsbostadsnämnden utgöres som regel av ordförande och fem andra ledamöter. Länsbostadsdirektören, nämndens chefstjänsteman, är självskriven ledamot. Ordföranden och annan ledamot än länsbostadsdirektören förordnas av Kungl. Maj: t för en tid av högst tre år. Landshövdingen är nämndens ordförande i de flesta län.

*Lantbruksnämnden*

Ledamöter av nämnden är en lantbruksdirektör och åtta andra ledamöter, av vilka fyra utses särskilt av Kungl. Maj: t och fyra av landstinget eller, i Gotlands län, av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Innan landstinget eller kommunfullmäktige utser ledamot, skall samråd ske med hushållningssällskap vars stadgar blivit särskilt fastställda.

Bland de ledamöter Kungl. Maj: t utser särskilt förordnar Kungl. Maj: t ordförande, i alla län landshövdingen. Nämnden utser inom sig vice ordförande.

*Skogsvårdsstyrelsen*

Skogsvårdsstyrelsen utgöres av sju ledamöter. Tre av dem utses av Kungl. Maj: t för en tid av tre år. Kungl. Maj: t förordnar en av dessa ledamöter att vara ordförande, i de flesta län landshövdingen. Tre ledamöter utses av landstinget eller, i Gotlands län, av kommunfullmäktige i Gotlands kommun för samma tid som de av Kungl. Maj: t utsedda ledamöterna. Såsom självskriven ledamot ingår länsjägmästaren hos skogsvårdsstyrelsen.

*Länsskolnämnden*

Länsskolnämnden har nio ledamöter och utses för tre år. Fem ledamöter utses av landstinget eller, i Gotlands län, av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. Av de övriga utses två av Kungl. Maj: t, varav en bland företrädare för arbetsgivare och en bland företrädare för arbetstagare inom länet, samt en av skolöverstyrelsen och en av länsstyrelsen. Kungl. Maj: t förordnar en av ledamöterna att vara ordförande. Nämnden själv utser vice ordförande.

*Länsvägnämnden*

Länsvägnämnd består av sju ledamöter. Ledamöterna väljes av landstinget resp. Gotlands kommunfullmäktige. De utses för en tid av tre år.

Nämnden utser inom sig ordförande och vice ordförande att tjänstgöra den tid för vilken de blivit utsedda till ledamöter.

### 7.2.1.1 *Överväganden och förslag beträffande förtroendemannamedverkan i länsnämnderna*

Enligt vår mening är det motiverat att stärka länets inflytande över tillsättningsförfarandet i likhet med vad vi föreslagit beträffande länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Härvid står olika vägar öppna. Man kan exempelvis tänka sig samma förfaringssätt som beträffande länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Samma skäl torde kunna åberopas beträffande berättigat inflytande från landstingskommunen och primärkommunerna samt, i vart fall beträffande länsarbetsnämnden, från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna.

Eftersom vi föreslår att dessa grupper även fortsättningsvis skall vara representerade i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse samt att länets inflytande bör stärkas har vi funnit den lämpligaste vägen vara att låta länsstyrelsen utse sådana ledamöter i nämnderna som inte av särskilda skäl bör utses av regeringen eller på grund av sin befattning är självskrivna ledamöter. Ordförande i nämnderna bör alltid utses av regeringen. Detsamma bör gälla representanter för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna i länsarbetsnämnderna. Som självskrivna ledamöter kan nämnas länsbostadsdirektör, lantbruksdirektör och länsjägmästare hos skogsvårdsstyrelse.

Vad angår ledamöterna i länsvägnämnden bör de dock fortsättningsvis utses av annat organ än länsstyrelsen främst därför att dessa nämnder har besvärsrätt över sådana länsstyrelsens beslut som berör deras verksamhet. Skall det bara finnas en valkorporation för utseende av ledamöter till denna nämnd torde av praktiska skäl ingen annan än landstinget komma i fråga.

Genom den av oss föreslagna ordningen för utseende av ledamöter i nämnderna knytes också de fackplanerande länsnämnderna fastare till länsstyrelsen vilket är till fördel inte minst därför att behovet av samverkan och samordning inom den statliga länsförvaltningen därigenom ytterligare framhävs.

# Reservationer och särskilda yttranden

## Särskilt yttrande av Anders Dahlgren, Mac Hamrin, Stig Stefansson och Håkan Winberg

*Ang. utveckling mot en länsdemokrati*

Enligt vår syn på ett demokratiskt samhällsskick är det av grundläggande betydelse att de beslut som berör de enskilda människorna fattas på minsta möjliga avstånd till väljarna och i så stor utsträckning som möjligt av folkvalda organ. Man måste eftersträva en organisation som underlättar insyn, medverkan, kontroll och poltitiskt ansvarskrävande. Denna grundsyn förestavar vår önskan att förverkliga en ökad primärkommunal självständighet och en vidgad länsdemokrati.

På regional nivå gäller det så viktiga ting som fullföljandet av den fysiska riksplaneringen, bebyggelsestrukturen och bostadsförsörjningen, befolkningsramarna och deras fördelning, den regionala trafiken och dess planering, miljöskyddet, naturvården, kulturpolitiken och planeringen för fritid och rekreation.

För oss är det självklart att dessa och andra frågor måste bli föremål för en ingående debatt på det regionala planet och att länens invånare måste få största möjliga inflytande över de beslut som fattas. För att föreverkliga detta föreslog länsdemokratiutredningen, att de för medborgarna viktiga planerings- och beslutsfunktionerna skulle föras över från den statliga länsstyrelsen till landstingskommunen.

Vi delar länsdemokratiutredningens principiella uppfattning. En av länsberedningens uppgifter har varit att undersöka hur ett länsdemokratiskt system kan utformas och genomföras.

Liksom beredningens majoritet anser vi det viktigt att riksdagens och regeringens övergripande ansvar slås fast. Statsmakternas suveränitet, som bl. a. omfattar en befogenhet att sätta gränser för den kommunala självstyrelsen, är en grundläggande konstitutionell princip. Samtidigt måste man emellertid hålla fast vid att demokratin blir starkare ju större inflytande som tillerkänns de enskilda medborgarna.

Det är angeläget att eftersträva överensstämmelse mellan det kommunala handlandet och de centrala intentionerna inom olika förvaltningsområden och att garantera ett visst minimum av likformnighet över hela landet. Det är också angeläget att så långt möjligt bringa den kommunala

ekonomiska aktiviteten i överensstämmelse med de centrala finanspolitiska målsättningarna.

För att uppnå detta krävs olika fomer av styrmedel. Länsdemokratiutredningen anvisade former härför, men dess betänkande innefattade i första hand principförslag. Det har varit länsberedningens uppgift att fullfölja arbetet.

Inom beredningen har gjorts försök till en analys av vad ett landstingskommunalt huvudmannaskap för de samordnande uppgifterna skulle innebära, sett från olika utgångspunkter.

Beredningen belyser svårigheter som skulle uppstå, om man i full utsträckning skulle låta landstingskommunerna överta alla samordnande uppgifter på länsplanet. Enighet föreligger om att en sådan reform skulle förutsätta införandet av vissa styrningsinstrument av ekonomisk och administrativ art. Beredningens majoritet gör bedömningen att man skulle behöva tillgripa så hårda styrmedel, att effekten totalt sett inte skulle bli positiv för den kommunala självstyrelsen. Vi delar inte den bedömningen utan anser, att majoriteten väsentligt överdrivit problemen. Tekniska överväganden av denna art bör enligt vår mening över huvud taget inte tilläggas en avgörande betydelse. I stället bör större vikt läggas vid de demokratiska värden som ligger i en utbyggd medborgerlig insyn och kontroll på det regionala planet. Vi hänvisar till de synpunkter vi utvecklar i ett följande avsnitt om det fortsatta arbetet för länsdemokratin.

Beredningens majoritet menar också att den primärkommunala självstyrelsen skulle lida intrång i ett länsdemokratiskt system. Detta är enligt vår mening en felsyn. Huvuddelen av landstingskommunernas nya uppgifter skulle övertas från staten. Från primärkommunernas synpunkt skulle reformen endast innebära att kontakter som förut förekommit med statliga organ skulle ske med landstingskommunala organ. I övrigt skulla landstingskommunerna endast överta särskilda uppgifter som kräver regionala lösningar och därför inte lämpligen kan handhas av primärkommunerna. Exempel härpå ger länsberedningens eniga förslag på trafik-, kultur- och vårdområdena. Att dessa förslag skulle vara negativa för primärkommunerna kan inte göras gällande. Över huvud taget är det angeläget att slå fast, att länsdemokratitanken inte på något sätt vänder sig mot primärkommunerna eller kan få ogynnsamma konsekvenser för dessa. Syftet är i stället att stärka den kommunala självstyrelsen.

En mera väsentlig synpunkt är att genomförandet av en fullt utbyggd länsdemokrati skulle innebära en mycket genomgripande reform, som kan behöva uppdelas på etapper. Landstingskommunerna kan behöva en utvecklings- och uppbyggnadsperiod, under vilken också utvecklas nya former för det samspel mellan landstings- och primärkommuner, som måste bli ett viktigt inslag i den kommunala självstyrelsen i framtiden.

Det är också viktigt att man inte begränsar sig till en formell diskussion om huvudmannaskap. Beredningen har även haft att pröva frågan om uppgiftsfördelningen mellan statliga, centrala och regionala organ. Enighet föreligger om att nya uppgifter bör kunna i stor utsträckning decentraliseras till regionala organ och att staten också bör kunna ge sina

regionala organ en ökad handlingsfrihet på olika områden. Vi vill understryka vikten av sådana reformer från länsinnevånarnas synpunkt och därmed också som ett viktigt led i en utveckling mot en utbyggd länsdemokrati.

Andra viktiga frågor gäller förhållandet mellan stat och kommun. Vi är överens med majoriteten om att uppgiftsfördelningen, sådan den återspeglas i huvudmannaskapen på skilda samhällssektorer, i allt väsentligt är väl avvägd under nuvarande förhållanden. Man kan dock inte se enbart till de formella huvudmannaskapen. Det viktigaste är vilken verklig frihet kommunerna har när det gäller att tillgodose de enskilda människornas behov. I detta sammanhang vill vi även anmärka, att vi inte delar den uteslutande positiva bedömningen av den senaste kommunindelningsreformen, som kommer till uttryck i betänkandet.

Reellt är den kommunala sektorn hårt reglerad genom statlig tillsyn och kontroll. Statens inflytande inom olika områden är därigenom betydligt större än vad som synes framgå av själva huvudmannaskapet. Den redogörelse beträffande rådande förhållanden som exempelvis lämnats i betänkande "Skolans regionala ledning" (SOU 1973: 48) ger en god belysning av detta förhållande.

En minskad tillsyn och kontroll över den kommunala verksamheten skulle få den allra största betydelse för den faktiska kompetensfördelningen mellan stat och kommun. Vi finner för vår del att det är möjligt att i stor utsträckning minska den statliga tillsynen och kontrollen över den kommunala verksamheten och är alltså överens med majoriteten i det avseendet. Vi anser att det snarast bör tillsättas en särskild utredning för detta med parlamentarisk förankring.

Mot bakgrunden av dessa överväganden är vi överens med majoriteten om att följande åtgärder nu bör vidtas:

1. Länsbefolkningens inflytande stärks i de styrelser som har hand om de regionala frågorna. (I fråga om förfaringssättet härvidlag redovisas särskild reservation).
2. Landstingskommunerna blir obligatoriska remissorgan i alla väsentliga länsplaneringsfrågor och får rätt att höras vid en meningsfylld tidpunkt.
3. Landstingskommunerna tillförs nya uppgifter av regional karaktär.
4. Statens tillsyn och kontroll över kommunerna minskas avsevärt.
5. Staten ger sina länsorgan större handlingsfrihet, t. ex. i fråga om
   a) Näringslivsfrågor
   b) vägplanering
   c) miljö- och naturvård
6. Staten genmför även i övrigt en verklig decentralisering av beslutsfunktioner från centrala verk till länsnivå.

I dessa för länsdemokratin viktiga frågor föreligger således i princip enighet inom beredningen. Genom ett förverkligande av dessa förslag skapas en god grund för utveckling mot en fullständigare länsdemokrati. Vi har därför funnit oss kunna acceptera att huvudmannaskapet för den samordnade samhällsplaneringen förblir statlig i denna etapp. Det har för

oss varit övgörande att förslagen enligt förenämnda punkter innebär väsentligt ökat inföytande för länens befolkning i de frågor som berör dem och ett viktigt steg på vägen mot en vidgad länsdemokrati.

*Det fortsatta arbetet för länsdemokratin*

En fullständig länsdemokrati enligt de riktlinjer som vi tidigare angett kan inte genomföras nu i *en* etapp. Det är emellertid angeläget att något närmare utveckla varför en fullt utbyggd länsdemokrati är så betydelsefull i ett något längre perspektiv.

Förutom att olika krafter i samhället verkar i riktning mot urbanisering och centralisering av samhället finns det en klar tendens att öka centralstyrningen i fråga om de samordnande insatserna i samhället.

En av framtidens viktigaste uppgifter blir därför att motverka dessa krafter genom en aktiv regionalpolitik, en aktiv näringspolitik och andra åtgärder. Detta ger den regionala nivån i samhällsorganisationen större betydelse än hittills. Det blir där som många av åtgärderna måste sättas in. Därigenom ökar också kraven på en *förstärkt* länsdemokrati.

I detta sammanhang måste man också beakta den betydelse den offentliga sektorn kommer att få i framtiden. En stor del av de nya arbetstillfällen, som man räknar med, kan komma att finnas inom vårdyrkena och alltså inom den landstingskommunala sektorn. Utvecklingen pekar således på att länsnivån kommer att få ökad betydelse även i detta avseende.

En vidgning av den offentliga sektorn för ofrånkomligen med sig risker för ökad byråkratisering av samhället. Därmed skärps kraven på medborgerlig insyn och kontroll över den offentliga verksamheten.

Naturligtvis behöver varje regering bra styrmedel till sitt förfogande. Samtidigt ligger det en fara i ökade centrala maktbefogenheter. Det är därför en angelägen uppgift att skapa motvikter och få balans i samhällslivet.

Den regionala planeringen kommer på så sätt alltmer i blickfältet. Ett intensivt arbete pågår med att bygga ut denna planering och förfina dess instrument. Skall emellertid denna planering bli den motvikt som är nödvändig för att samhällsplaneringen inte skall fjärmas allt för mycket från länens egna invånare måste dessa också få ett betydligt ökat inflytande över densamma.

Genom att – som vi redan påpekat – ge länens invånare ett ökat inflytande över länsplaneringen och genom att rensa bort onödig tillsyn och kontroll över den kommunala verksamheten skapas motvikter som är erforderliga för att demokratin skall fungera på bästa sätt i framtiden.

I ett längre perspektiv föreligger risk för att statens inflytande över kommunerna ökar ytterligare. Detta sammanhänger med att kommunernas finansieringsproblem, som delvis är en följd av olika riksdagsbeslut, kan leda till krav på att staten tar på sig ett större kostnadsansvar för den kommunala verksamheten. Staten kan härigenom komma att resa ökade anspråk på att få styra kommunernas handlande. Den statliga centralstyrningen skulle härigenom bli mer påtaglig om den inte motverkades av ökat regionalt inflytande.

Beredningen har inte haft att behandla de ekonomiska relationerna mellan stat och kommun, men vi vill ändå peka på att frågan om länsdemokratin är nära förknippad med denna fråga. Vi kan inte se att statens möjligheter att föra en fast ekonomisk politik behöver minska om en vidgad länsdemokrati genomförs. Att det finns problem som måste lösas är vi dock medvetna om.

Dessa problem måste klarläggas inför nästa etapp i utvecklingen mot en verklig länsdemokrati. Det är också angeläget att göra en utvärdering av de praktiska resultat som nås då länsberedningens förslag genomförs. Om de genomförs med den kraft vi förutsätter, innebär det en viktig etapp i utvecklingen.

En fullt utbyggd länsdemokrati förblir ett angeläget politiskt mål. Arbetet med länsdemokratin bör sålunda fullföljas med den klara målsättningen, att landstingskommunerna skall överta huvudmannaskapet för samordnings- och planeringsuppgifterna på regional nivå.

## Reservation av Anders Dahlgren, Mac Hamrin och Håkan Winberg

*Ang. sammansättningen av länsstyrelserna och övriga länsorgan.*

Utifrån vår principiella syn på en utbyggd länsdemokrati kan vi inte ansluta oss till förslaget att förtroendemännen i länsstyrelserna skall utses av regeringen.

Det för oss väsentligaste är den demokratiska aspekten. Länsangelägenheterna skall så långt möjligt ställas under länsinnevånarnas inflytande och kontroll. Då vi godtagit, att länsstyrelserna tills vidare förblir huvudmän för samordnings- och planeringsuppgifterna på det regionala planet, har det skett utifrån förutsättningen, att förtroendemännen utses på det sätt som klarast möjligt ger uttryck för att de representerar länsbefolkningen.

Vår demokrati bygger på de politiska partierna. Oavsett hur valproceduren utformas måste det reella ansvaret för valen ligga hos dem. En överordnad princip måste vara att förtroendemannauppdragen i varje länsstyrelse fördelas proportionellt mellan de politiska partierna. Länsstyrelsens sammansättning skall alltså svara mot folkviljans utslag i länet i senaste allmänna val.

Partierna har givetvis, här som alltid, att tillvarata skilda intressen. Både landstingskommunerna och primärkommunerna, både näringslivet och löntagarorganisationerna etc. har självklara anspråk på att bli beaktade. Enligt vår mening måste man kunna förutsätta, att partierna beaktar dessa intressen.

Partiernas val skall någonstans bringas till formellt uttryck. Den naturligaste valkorporationen i detta sammanhang måste vara det folkvalda landstinget. Att landstinget blir valkorporation skall inte

uppfattas så att det är en "överkommun" utan beror på att det är den enda valkorporation som omfattar hela länet.

Vi förordar sålunda att landstingen skall välja samtliga förtroendemän i länsstyrelserna. Vi godtar antalet tolv och har inte heller någonting att invända om resultatet i praktiken blir t. ex. att fyra anses representera landstinget, fyra primärkommunerna och fyra näringslivet och löntagarorganisationerna. Det bör dock ankomma på de politiska partierna att efter samråd t. ex. i landstingets valberedning göra denna fördelning sinsemellan. Vi anser inte att det behövs särskilda författningsanvisningar om hur partierna bör fördela dessa uppdrag. I vart fall får själva valproceduren inte anordnas så, att man gör avkall på den överordnade principen om länsdemokrati förverkligad genom de politiska partierna.

Vad vi här anfört har motsvarande tillämpning på förtroendemän i övriga länsorgan.

## Särskilt yttrande av Stig Stefanson

*Ang. sammansättningen av länsstyrelserna och suppleanternas medverkan i länsstyrelsernas arbete*

Det är ur demokratisk synpunkt av väsentligt värde, att handläggningen av viktiga länsangelägenheter såsom samordning och planering av bebyggelse, näringslivsutveckling, trafik, naturvård, miljöskydd och kulturpolitik etc. anförtros organ, över vilka länets medborgare har inflytande och kontroll. Detta har starkt betonats i det särskilda yttrande, i vilket jag deltagit. Däri har också framhållits, att länsberedningens förslag till vidgad länsdemokrati endast bör utgöra en etapp på vägen mot en länsdemokrati, som bygger på de folkvalda landstingens beslutanderätt i och ansvar för den regionala planeringen.

Länsdemokratin bör emellertid i nuvarande skede taga sig det uttrycket, att länsstyrelsen ges sådan sammansättning, att den avspeglar den medborgerliga opinionen inom respektive län. Eftersom landstingen och de primärkommunala fullmäktigeförsamlingarna enligt representativa grunder företräder länets medborgare, bör dessa organ beredas ett avgörande inflytande över länsstyrelsens sammansättning.

I likhet med beredningens ledamöter i övrigt anser jag, att länsstyrelsen skall bestå av tolv ledamöter jämte personliga suppleanter förutom landshövdingen som självskriven ordförande. Av de tolv ledamöterna skall fyra representera primärkommunal erfarenhet, fyra skall ha landstingskommunal erfarenhet och fyra skall ha erfarenhet av arbetsmarknad och näringsliv och företräda intresseorganisationerna inom dessa områden.

Utifrån länsstyrelsernas ställning och funktion som statliga organ anser jag, i likhet med beredningens majoritet, det vara formellt riktigt att ledamöter och suppleanter utses av Kungl. Maj:t. Jag anser emellertid att, liksom nu är fallet, avkall från denna princip är motiverad i fråga om

utseendet av landstingets ledamöter även i de av beredningen nu föreslagna länsstyrelserna. Den gällande ordningen att vederbörande landsting väljer sina representanter i respektive länsstyrelse har fått sådan förankring och visat sig fungera så väl, att inga vägande skäl kan anföras för att frångå denna valform. Varje landsting bör alltså liksom nu själv få utse sina representanter i länsstyrelsen. Därigenom markeras landstingets ställning som direktvalt politiskt organ för hela landstingsområdet. Landstingets val bör ske på basis av proportionell mandatfördelning, varigenom väljaropinionen kommer att avspeglas.

I övrigt skall Kungl. Maj: t tillsätta länsstyrelsen enligt nedanstående nomineringsförfarande. I likhet med länsberedningens majoritet anser jag, att kommunförbundets länsavdelning i varje län skall till Kungl. Maj: t nominera fyra personer med insikt i primärkommunala frågor.

Beträffande de fyra ledamöter, som skall ha speciell sakkunskap i frågor, som rör arbetsmarknad och näringsliv, bör förslagsrätten tillkomma löntagarnas och näringslivets centrala intresseorganisationer. Två av ledamöterna bör representera löntagarintressen och två näringslivsintressen. Med hänsyn till att organisationerna regelmässigt är uppbyggda som riksomfattande sammanslutningar, är det naturligt att nomineringen sker via riksorganisationerna till Kungl. Maj: t. Det får förutsättas att organisationerna är angelägna om att förankra sina förslag om representation i lokala och regionala medlemsorgan. Det bör ankomma på Kungl. Maj: t att i samråd med löntagarnas och näringslivets huvudorganisationer fastställa reglerna för nomineringsproceduren.

Om mitt förslag till nomineringsförfarande godkännes kommer önskemålen om såväl medborgerligt inflytande via politiskt valda representanter som sakkunskap beträffande arbetsmarknads- och näringslivsfrågorna att bli tillgodosedda. Systemet tillgodoser även önskemålen om ett decentraliserat förslagsställande och ansvarstagande.

Då gällande länsstyrelseinstruktion saknar regler om länsstyrelseledamöternas bosättningsort, bör i den nya instruktionen klargöras att länsstyrelsens ledamöter skall vara mantalsskrivna inom vederbörande län.

Vad som ovan sagts beträffande val av länsstyrelseledamöter skall även gälla i fråga om de personliga suppleanter, som bör utses till samma antal som ledamöter. Därutöver vill jag understryka, att suppleanternas sakkunskap och engagemang i länsangelägenheterna bör tagas till vara i största möjliga utsträckning. Suppleant, som har särskild förtrogenhet med vissa frågor, bör kunna kallas till behandlingen av dylika ärenden. Förslag härom bör kunna framställas av ordinarie ledamot, som i dylika ärenden bör kunna avstå sin rösträtt till den inkallade suppleanten. Det är också angeläget att suppleanterna genom utsända föredragningslistor, handlingar etc. hålles underrättade om länsstyrelsens ärenden och beslutsformer. Kretsen av väl orienterade förtroendevalda lekmän kommer därigenom att vidgas.

Jag anser att enhetliga regler för suppleanternas deltagande i länsstyrelsearbetet bör utarbetas.

## Reservation av Anders Dahlgren

*Ang. länsindelning*

Jag instämmer med majoriteten i beredningen om att den nuvarande länsindelningen inte överallt tillfredsställer de krav som den översiktliga samhällsplaneringen ställer. För att komma till rätta med detta problem föreslår beredningen åtta samverkansområden, inom vilka berörda samhällsorgan skall samverka i regionalpolitiskt betydelsefulla frågor. Förslaget syftar till att främja en bättre samordning mellan sektorsplaneringen inbördes, och får inte uppfattas som en början till nya storlän. En sådan utveckling av de föreslagna samverkansområdena skulle vara felaktig. Länsberedningens förslag som bl. a. innebär att vare sig särskilda kanslier eller styrelser skall inrättas för samverkansområden, samt uttalandet att beslutanderätten ligger obeskuren i de särskilda länens lekmannastyrelser är enligt min mening en garanti för att de föreslagna samverkansområdena inte heller utvecklas i riktning mot nya storlän. Jag biträder därför förslaget om samverkansområden som bl. a. innebär att Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län bildar ett samverkansområde.

Jag instämmer också med övriga ledamöter i att den nuvarande länsindelningen i västra Sverige inte är väl anpassad till befolkningens näringsgeografiska inriktning. För att komma till rätta med detta problem föreslår beredningen att Göteborgs och Bohus län och Älvsborgs län delas i öst–västlig riktning och ersätts av två nybildade län. Dessutom förs Kungsbacka kommun över från Hallands län till det nybildade Göteborgs län. Dessa förslag kan jag emellertid inte biträda.

Enligt min mening kommer bildandet av ett samverkansområde i denna del av landet att eliminera de största nackdelarna med den nuvarande länsindelningen. Skall samverkansområdena i övriga delar av landet kunna lösa problemen med den nuvarande länsindelningen, borde detta vara möjligt även i västra Sverige. Vissa nackdelar torde visserligen kvarstå, men de blir enligt min bedömning mindre än de nackdelar av olika slag som det innebär att vidta de föreslagna länsgränsförändringarna. All erfarenhet pekar på, att det, oavsett hur man avgränsar länen, kommer att föreligga behov av samarbete mellan myndigheter och planerande organ i olika län. Även län som tillhör olika samverkansområden kan behöva samverka på vissa områden.

Erfarenheterna från den hittills bedrivna länsplaneringsverksamheten torde dessutom visa att länen i stort är lämpliga regionala områden för att klara de mycket omfattande kontakter som krävs med kommunala myndigheter och lokala organ. Det har också framgått att planeringen i ökad omfattning bygger på kommunalt material.

Över huvud taget torde de fördelar som den enskilde medborgaren har att vinna på en annan länstillhörighet vara ytterst små. För medborgaren är det viktigaste, att den samhörighetskänsla som byggts upp inte bryts och att den samhällsservice som uppbyggs av kommuner och landsting fungerar på ett tillfredsställande sätt. En länsförändring innebär alltid

omorganisation av t. ex. sjukvården. Konsekvenserna härav har beredningen inte tillräckligt övervägt.

Utbrytandet av Kungsbacka från Hallands län innebär dessutom att man kraftigt försämrar underlaget för ett redan befolkningsmässigt litet län. Detsamma gäller ett överflyttande av Habo-Mullsjö kommuner i Skaraborgs län till Jönköpings län.

Som ytterligare motiv hänvisas till den skrivelse som överlämnats till länsberedningen av de i Mullsjö kommunfullmäktige representerade partierna. Av denna skrivelse framgår att samtliga partier starkt motsätter sig att kommunen flyttas till Jönköpings län. Jag finner denna eniga viljeyttring från de politiska representanterna för kommunen så stark, att den bör vara helt avgörande i fråga om den framtida länstillhörigheten.

Jag anser sålunda att länsindelningen i västra Sverige bör förbli oförändrad och att Habo-Mullsjö kommuner även fortsättningsvis bör tillhöra Skaraborgs län.

## Reservation av Håkan Winberg

*Ang. länsindelning (Habo och Mullsjö)*

Det fordras enligt min mening synnerligen starka skäl för att genomföra indelningsändringar i landet vare sig det är fråga om själva länsindelningen eller om en eller flera kommuners länstillhörighet. Länsberedningen, som i detta avseende särskilt undersökt 17 olika områden i landet, har också stannat för att föreslå ändringar härvidlag i endast tre fall. Stor vikt måste i dessa sammanhang fästas vid den mening som de som bor i aktuella områden ger uttryck för. I ett av de områden där ändrad länstillhörighet föreslås (Habo och Mullsjö kommuner) har redan under utredningsarbetets gång starka och entydiga meningsyttringar framförts av företrädare för skilda politiska organisationer inom kommunerna. De har innebörden att någon överflyttning till annat län inte skall ske. De kan inte lämnas obeaktade. Med hänsyn härtill liksom övriga föreliggande omständigheter anser jag att tillräckligt starka skäl för byte av län i detta fall inte föreligger. Jag biträder därför inte majoritetens förslag om ändrad länstillhörighet för Habo och Mullsjö kommuner.

## Särskilt yttrande av Ivar Högström

*Ang. länsindelning*

I länsberedningens betänkande redovisas näringsgeografiska undersökningar som visar på att vissa kommuner har en naturlig samhörighet med andra län än det egna. I dag finns helt andra regionala beroenden än som var fallet när den nuvarande länsindelningen fastställdes år 1810.

Beredningen konstaterar att organisationer och företag samt den icke länsbundna offentliga förvaltningen har beaktat att länsindelningen i stora delar av landet inte längre är anpassad till utvecklingen vad det gäller befolkningsfördelningen och kommunikationer. Man har därför i stor utsträckning skapat andra verksamhetsområden vid sidan om länen. Detta varierande verksamhetsmönster försvårar den regionalpolitiska planeringen i länen liksom även olika former av sektoriell planering.

Jag delar denna beredningens bedömning. Beredningen har emellertid stannat för att föreslå länsgränsrevideringar i endast tre fall: Älvkarleby kommun i Uppsala län, Habo-Mullsjö kommuner i Skaraborgs län samt Västsverige. För egen del anser jag att beredningen hade bort föreslå gränsrevideringar av mera genomgripande art. Mot denna bakgrund har jag endast med tvekan anslutit mig till beredningens förslag i fråga om Älvkarleby och Habo-Mullsjö kommuner. Dessa förändringar är så marginella att de inte i någon betydande grad underlättar den regionalpolitiska planeringen eller den sektoriella planeringen i de berörda länen. De skulle däremot bryta invanda kontaktvägar och dessutom störa den politiska processen i länen.

Den föreslagna förändringen i Västsverige är däremot av så genomgripande karaktär att den är motiverad.

## Reservation av Håkan Winberg

*Ang. samverkansområden*

Beredningens majoritet har föreslagit att statsmakterna skall fastställa vissa områden (samverkansområden) bestående av två eller flera län för att gemensamt lösa planeringsuppgifter av större regionalpolitisk vikt och i syfte att åstadkomma en enhetlig regionindelning för såväl statliga centrala verk som för näringslivet.

Jag instämmer med majoriteten att i skilda frågor behov föreligger av att samverkan sker mellan olika länsorgan över länsgränserna. Sådan samverkan sker dock i åtskilliga fall redan i dag utan författningsföreskrift. Om sådana särskilda samverkansområden fastställs av den centrala statsmakten anser jag emellertid att det uppstår avsevärd risk för en institutionalisering och byråkratisering av samverkansarbetet som inte är önskvärd. Den erforderliga regionala samverkan över länsgränserna bör ske i de former och gälla de geografiska områden som i de särskilda fallen framstår som mest ändamålsenliga.

Den föreslagna skyldigheten för åtminstone vissa statliga verk att anpassa sin regionala indelning till samverkansområdena kan komma att medföra en indelning som inte är den mest lämpliga för verkets arbetsinriktning och ålagda uppgifter. Olika verksamheter har behov av olika indelningar och enligt min mening väger de fördelar en enhetlig indelning kan ha, om man ser frågan ur den centrala statsledningens och administrationens synpunkt, inte över kravet på en indelning som bäst

tillgodoser det särskilda verkets behov och möjligheter att ge bästa service åt de enskilda medborgarna. Detta motsäger inte att verk och organ med närliggande uppgifter bör – utan författningsreglering – kunna sträva efter likartad regional indelning.

Även om beredningens majoritet inte avser att systemet med samverkansområden skall ses som början till en framtida länsindelningsreform kan jag inte utesluta att systemet sedan det byggts upp och verkat en tid kommer att framstå som en "överorganisation" till länen och att fler av länsuppgifterna så småningom läggs på samverkansområdet. En sådan utveckling vore olycklig.

Jag kan av anförda skäl inte biträda förslaget om särskilda av statsmakterna fastställda samverkansområden.

## Särskilt yttrande av Anders Dahlgren, Mac Hamrin, Stig Stefanson och Håkan Winberg

*Ang. förvaltningsrättsskipningens organisation*

Länsberedningen har funnit att den regionala förvaltningsrättsskipningen alltjämt bör vara organisatoriskt knuten till länsstyrelserna på det sätt som skedde genom 1971 års förvaltningsreform.

Enligt vår mening väger dock de principiella skäl tungt som talar för att organ med allmänna förvaltningsuppgifter och organ med dömande uppgifter också bör vara organisatoriskt åtskilda. På sikt bör därför även på förvaltningsrättsskipningens område byggas upp en organisation motsvarande den inom den allmänna rättsskipningen med organisatoriskt fristående förvaltningsdomstolar också i första instans.

Vi har i annat särskilt yttrande framhållit att vi ser länsberedningens nu framlagda förslag angående uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun endast som ett steg på vägen till en väsentligt ökad regional självstyrelse. Ett förverkligande av detta mål kommer att medföra en väsentlig förändring av den nuvarande statliga regionala organisationen. Förvaltningsrättsskipningens organisation kommer då automatiskt in i bilden.

Med hänsyn härtill och då 1971 års reform otvivelaktigt inneburit en förstärkning av den regionala förvaltningsrättsskipningen har vi – trots vår principiella uppfattning – avstått från att nu redan några få år efter 1971 års reform föreslå en utbrytning som skulle innebära avsevärda förändringar i länsstyrelsernas nuvarande organisation.

# Bilaga 1 Länsberedningens direktiv

*Anförande av statsrådet Lundkvist till statsrådsprotokollet den 20 mars 1970*

Länen är verksamhetsområden för en betydande del av den statliga förvaltning som decentraliserats till regional nivå. Den statliga länsförvaltningen omfattar närmare tjugotalet olika myndigheter och organ av vilka dock några är gemensamma för två eller flera län.

Länen är vidare i princip områden för den landstingskommunala verksamheten. Från denna princip kommer fr. o. m. år 1971 att finnas endast tre undantag, bestående i att någon landstingskommun inte finns i Gotlands län och i att Göteborg och Malmö inte tillhör landstingskommunen i resp. län.

Från slutet av 1950-talet och oavbrutet under praktiskt taget hela 1960-talet har ett omfattande utredningsarbete om länsorganisationen pågått. Olika utredningar har – delvis från skilda utgångspunkter – behandlat frågor, som tillsammantagna ställt hela den regionala samhällsförvaltningens nuvarande uppbyggnad under diskussion.

Det utredningsarbete som här åsyftas började med länsindelningsfrågan. På begäran av 1957 års riksdag tillkallades 1959 års länsindelningsutredning, som utförde vissa förberedande undersökningar. Därefter fortsattes arbetet av den år 1963 tillkallade länsindelningsutredningen som hade att göra en allsidig och förutsättningslös bedömning av frågan. Parallellt med sistnämnda utredning övervägdes också den statliga länsförvaltningens organisation. Länsförvaltningsutredningen som tillsattes år 1961 skulle göra sina överväganden för den statliga länsförvaltningen som helhet och särskilt beakta frågan om samordning både inom olika verksamhetsområden i länsförvaltningen och mellan dessa verksamhetsområden. På förslag av denna utredning överlämnades sedermera frågan om skatteförvaltningen till en särskild utredning, landskontorsutredningen, som började sitt arbete år 1964. Frågan om landstingskommunernas organisation och verksamhetsformer utreddes av landstingsutredningen, som tillkallades år 1962. År 1964 tillsattes länsdemokratiutredningen – även detta skedde på begäran av riksdagen – för att dra upp riktlinjer för hur den regionala och lokala självstyrelsen och demokratin skulle på bästa sätt utformas samt pröva huruvida och i vad mån regionala och lokala representationers ställning och deras samverkan med riksstyrelsen borde påverka utformningen av en ny författning. Genom denna utredning kom övervägandena om länsorganisationen att utvidgas till att omfatta även frågan om uppgiftsfördelningen mellan statliga och kommunala organ i länen.

De utredningar som här nämnts är numera slutförda och remissbehandlade. Med undantag för landstingsutredningens förslag som låg till grund för beslut vid 1965 års riksdag om vissa ändringar i landstingslagen samt länsdemokratiutredningens första betänkande som behandlades i samband med den partiella grundlagsreformen, har dock någon slutlig prövning av förslagen inte gjorts av statsmakterna.

Länsförvaltningsutredningen och landskontorsutredningen föreslår i sina betänkanden (SOU 1967: 20–22) bl. a. att den översiktliga samhällsplanering som ankommer på olika statliga länsorgan skall ledas och samordnas av länsstyrelsen och att länsstyrelsen skall få en sammansättning och organisation som i väsentliga avseenden skiljer sig från den nuvarande. I den nya länsstyrelsen skall besluten i bl. a. viktigare samhällsplaneringsfrågor fattas av landshövdingen och tio lekmän. Länsstyrelsen skall även i övrigt utrustas för att vara ett aktivt, initiativtagande och samordnande organ. Samhällsplaneringen blir enligt förslaget jämte förvaltningsrättskipning samt allmän ordning och säkerhet, den dominerande uppgiften för den nya länsstyrelsen. Skatteförvaltningen däremot föreslås övergå till andra organ. De fiskala uppgifterna inom denna verksamhet skall i varje län handhas av ett skatteverk, lydande under en föreslagen riksskattestyrelse, medan särskilda länsskatterätter inrättas för de dömande funktionerna.

Länsindelningsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1967: 23), som lades fram samtidigt med utredningarna om den statliga förvaltningsorganisationen, anlagt pricipiella synpunkter på länsindelningsfrågan samt upprättat ett konkret förslag till ny länsindelning.

Länsdemokratiutredningen, som till skillnad från länsförvaltningsutredningen och landskontorsutredningen inte haft att utgå från oförändrad kompetensfördelning mellan statliga och kommunala organ, har lagt fram ett principförslag (SOU 1968: 47) som med avseende på den regionala förvaltningsorganisationen bl. a. innebär en omfattande överflyttning av uppgifter från statliga länsorgan till landstingskommunerna. Rörande samhällsplaneringen föreslår utredningen att landstingen görs obligatoriskt ansvariga för en översiktlig länsplanering och i övrigt ersätter länsstyrelsen som regionalt samhällsorgan i frågor av betydelse för den översiktliga samhällsutvecklingen. Länsstyrelsen skall kvarstå som ett regionalt organ för administrativ rättsprövning, eventuellt under annat namn. Utredningen föreslår fortsatta utredningar för att närmare överväga principprogrammets tillämpning.

De olika utredningsförslag som sålunda föreligger har ett klart inbördes samband. Länsförvaltnings-, landskontors- och länsindelningsutredningarna arbetade parallellt. Deras förslag är anpassade till varandra och i viss mån beroende av varandras genomförande. Länsdemokratiutredningens förslag bör däremot väsentligen ses som ett alternativ till länsförvaltningsutredningens förslag.

Under remissbehandlingen har detta samband mellan utredningsförslagen starkt understrukits. Praktiskt taget alla remissinstanser har delat den uppfattning som även länsförvaltningsutredningen och länsdemokratiutredningen varit eniga om, nämligen att den nuvarande förvaltningsorganisationen behöver reformeras. I remissyttrandena har de båda utredningsförslagen vanligen ställts mot varandra som alternativa handlingslinjer för ett reformarbete. Remissopinionen är därvid splittrad. Vissa remissinstanser ansluter sig till de av länsdemokratiutredningen förordade principerna och föreslår att principförslaget kompletteras med de följdutredningar som utredningen själv angett som nödvändiga för att ytterligare belysa och konkretisera förslagen. Andra instanser finner det omöjligt att ta ställning ens till principerna innan sådana kompletteringar är gjorda. Åtskilliga instanser avstyrker länsdemokratiutredningens förslag men förordar kompletterande utredningar i andra avseenden. Den övervägande delen av remissinstanserna finner – oavsett grundinställning i nu berörda hänseenden – behov föreligga av en samlad bedömning av de olika förslagen i form av fortsatt utredningsarbete.

För min del anser jag i likhet med dessa remissinstanser att de utredningar om länsproblematiken som från skilda utgångspunkter

verkställts bör sammanfattas och kompletteras innan de slutligen prövas av statsmakterna. Ett skäl härför utöver vad som framgått av det föregående är att förutsättningarna för att genomföra de olika utredningsförslagen i flera avseenden ändrats sedan förslagen lades fram och att samordning också bör ske med annat utredningsarbete som ännu inte är avslutat. Den sammanfattande bedömningen synes lämpligen böra göras av en enda beredning med parlamentarisk sammansättning. Tiden torde nu vara inne för att tillsätta denna beredning.

Som en första utgångspunkt för beredningens arbete bör gälla att primärkommunerna – i enlighet med syftet med den till år 1974 genomförda kommunindelningsreformen – även framdeles skall svara för betydelsefulla samhällsuppgifter och i ökad utsträckning kunna aktivt medverka i samhällsbyggandet. Intresset av att ge medborgarna största möjliga inflytande över allmänna angelägenheter och skapa tillfällen till en anpassning av samhällets åtgärder efter skiftande lokala förhållanden är starka motiv för en sådan ordning. Genom indelningsreformen kan kommunerna mera allmänt väntas bli rustade att bedriva sin verksamhet på sådant sätt att detaljerad tillsyn och kontroll från statens sida kan minska.

En andra utgångspunkt är statsmakternas självklara ansvar för bl. a. den samhällsekonomiska balansen, för sysselsättnings-, lokaliserings- och näringspolitiken, för att medborgarna i olika delar av landet får leva under så långt möjligt likvärdiga förhållanden och därmed också för den regionala utvecklingen. Mellan statsmakternas åtgärder och intentioner i dessa avseenden samt den kommunala verksamheten måste ett fortlöpande samspel förutsättas.

Med dessa utgångspunkter bör beredningen överväga fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat och kommun. I dessa överväganden bör även ingå frågan om samverkan mellan staten och kommunerna bl. a. i vad avser resursfördelning och andra åtgärder av betydelse för den regionala utvecklingen. I enlighet med vad jag tidigare har sagt bör detta ske genom ett system som innebär möjligheter för staten att påverka inriktningen i stort av den kommunala verksamheten men lämnar en betydande frihet för kommunerna vid den närmare utformningen av olika åtgärder.

Frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun hänger visserligen intimt samman med uppgiftsfördelningen men denna fråga bör också bedömas från andra utgångspunkter. Därför bör beredningen i sina överväganden om en rationell arbetsfördelning mellan stat och kommun bortse från de kostnadsmässiga konsekvenserna. I stället får denna fråga övervägas i annat sammanhang med beaktande av bl. a. de ställningstaganden rörande uppgiftsfördelningen som beredningens arbete kan leda till.

Efter sådana principiella överväganden som förut angetts bör beredningen gå in på frågan om dels uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn mellan primär- och sekundärkommuner, dels uppgiftsfördelningen inom den statliga sektorn mellan centrala och regionala organ.

Vad gäller uppgiftsfördelningen mellan primär- och sekundärkommuner kan förutsättas att det alltjämt – även med det ökade primärkommunala ansvarstagande och den förstärkta ställning för den kommunala självstyrelsen på det lokala planet, som indelningsreformen kan väntas leda till – kommer att finnas uppgifter som lämpligen bör ligga inom den kommunala sektorn men som inte heller de nya kommunerna var för sig kan bemästra. Det bör övervägas vilka former för interkommunal samverkan som är mest ändamålsenliga för sådana uppgifter och om uppgifter helt eller delvis bör kunna överlåtas på landstingskommunerna. Skäl torde bl. a. av den anledningen också föreligga för undersökningar om organisatoriska förändringar bör genomföras i syfte att nå bästa

möjliga samordning av primär- och sekundärkommunal verksamhet och verksamhetens finansiering.

När det gäller uppgiftsfördelningen mellan centrala och regionala statliga organ bör övervägandena innefatta principiella frågor rörande lämplig decentralisering inom den statliga förvaltningen och de regionala organens ställning i förhållande till regeringen och centrala förvaltningsmyndigheter. Även i detta avseende bör behovet av samordning såväl inom varje verksamhetsgren som mellan olika verksamhetsgrenar särskilt beaktas.

Som ett resultat av dessa överväganden bör beredningen lägga fram förslag till organisation för samhällsverksamheten på regional nivå, dvs. en överarbetning av länsförvaltningsutredningens, landskontorsutredningens och länsdemokratiutredningens förslag. I anslutning till detta bör beredningen ta upp frågan om lämpliga geografiska arbetsområden för såväl den sekundärkommunala verksamheten som den decentraliserade statliga förvaltningen. Det är visserligen från samordningssynpunkt önskvärt att dessa arbetsområden i största möjliga utsträckning sammanfaller. Med hänsyn till samhällsuppgifternas olika natur kan det emellertid finnas anledning att söka sig fram till ett differentierat regionalt mönster med samordning på olika nivåer, t. ex. i län och i länsblock eller planeringsregioner.

Beredningen bör som jag tidigare antytt även beakta vissa ännu pågående utredningar. Särskilt vill jag i det avseendet nämna socialutredningen och bygglagutredningen. Jag har för avsikt att senare denna dag begära bemyndigande att tillkalla sakkunniga för en översyn av den kommunala demokratin samt en särskild sakkunnig som skall göra en lagteknisk översyn av kommunallagarna m. m. Beredningens arbete bör bedrivas under nära kontakt med dessa och andra utredningar av betydelse för bedömningen av den regionala samhällsorganisationen. Beredningen bör också ta initiativ till de utredningar som kan visa sig erforderliga till följd av beredningens överväganden.

# Bilaga 2 Hälso- och sjukvård

Modeller för samordning med andra samhällsverksamheter

Innehåll

1 *Inledning* . . . . . 171

2 *Ansvaret för hälso- och sjukvården* . . . . . 172

3 *Ansvaret för socialvården* . . . . . 173
3.1 Primärkommunerna . . . . . 173
3.2 Landstingskommunerna . . . . . 174

4 *Utvecklingstendenser inom hälso- och sjukvården* . . . . . 174
4.1 Ökad satsning på förebyggande åtgärder . . . . . 175
4.2 Samordning mellan hälso- och sjukvård och socialvård . . 175
4.3 Normaliseringsprincipen . . . . . 175
4.4 Decentralisering av vårdresurser . . . . . 176
4.5 Koncentration av de mest kvalificerade resurserna . . . . 177
4.6 Förbättrad sjukvårdsplanering . . . . . 177

5 *Krav på sjukvårdsadministrationen* . . . . . 177
5.1 Medborgarinflytande över hälso- och sjukvården . . . . . 178
5.2 Helhetssyn på människors vårdbehov i vid mening . . . . 181
5.2.1 Behov av samverkan mellan socialvård och hälso- och sjukvård . . . . . 181
5.2.2 SPRI-rapport 14/72 Den öppna vårdens organisation 184
5.2.3 Redovisning av de remissvar på socialstyrelsens principprogram om öppen vård, som diskuterar huvudmannaskapet för sjuk- och socialvården . . . . . 186
5.2.4 Försöksverksamhet med samordning av hälso- och sjukvård och socialvård . . . . . 189
5.2.5 Kortfattad redogörelse för erfarenheter från kommuner med gemensamt huvudmannaskap för hälso- och sjukvård och sociala verksamheter . . . . . 193
5.2.6 Sammanfattning . . . . . 195
5.3 Krav på en effektiv planering av hälso- och sjukvården . . 195
5.3.1 Ansvaret för planeringen av hälso- och sjukvården . 195
5.3.2 Arbete med samordning av sjukvårdsplaneringen . . 198

5.3.3 Sambandet mellan sjukvårdsplanering och övrig samhällsplanering . . . . . 199
5.3.4 Sambandet mellan geografiska verksamhetsområden och sjukvårdsplaneringen . . . . . 200
5.3.5 Administrativa problem inom hälso- och sjukvården 201
5.4 Prioritering av hälso- och sjukvård tillsammans med andra tunga samhällsutgifter . . . . . 202
5.4.1 Kostnadsutvecklingen inom hälso- och sjukvården . . 202
5.4.2 Behov av prioriteringar . . . . . 204

6 *Modeller för en ny sjukvårds- och socialvårdsadministration* . . 205
6.1 Primärkommunalt ansvar för huvuddelen av hälso- och sjukvården . . . . . 205
6.1.1 Principer för ett statsbidragssystem för hälso- och sjukvård . . . . . 207
6.1.2 Principer för ett planeringssystem inom hälso- och sjukvården . . . . . 208
6.1.3 Sambandet mellan öppen och sluten sjukvård . . . 211
6.1.4 Möjligheter att åstadkomma en samverkan mellan öppen och sluten sjukvård vid primärkommunalt huvudmannaskap för sjukvården . . . . . 214
6.1.5 Sammanfattning . . . . . 215
6.2 Landstingskommunalt ansvar för socialvården . . . . . 215

# Bilaga 2 Hälso- och sjukvård

## Modeller för samordning med andra samhällsverksamheter

*Sektorsrapport utarbetad av Bengt Finnveden, Ivar Hinnfors och Lennart Myhlback*

## 1 Inledning

I denna bilaga diskuteras huvudmannaskapet för hälso- och sjukvården. Bilagan har följande uppläggning: I de första avsnitten beskrivs nu gällande ansvarsförhållanden för olika vårdformer. Därefter följer en redogörelse för olika utvecklingstendenser inom hälso- och sjukvården. Mot denna bakgrund formuleras därefter vissa krav som bör gälla för sjukvårdsadministrationen. Den nuvarande organisationen analyseras mot dessa krav. Bilagan avslutas med en redogörelse för en organisation med primärkommunalt ansvar för hälso- och sjukvården.

Efterfrågan på vård har under de senaste decennierna ökat kraftigt beroende bl. a. på den förändring av åldersstrukturen, med förskjutning mot högre åldrar, som kännetecknar vårt lands befolkningsutveckling. Den stegrade levnadsstandarden och ökade kunskaper om sjukdomar samt möjligheterna att förebygga dem har också medfört ökade krav på sjukvårdens tjänster. En ändrad inriktning på socialvården mot samhällsservice i vid mening har påverkat attityden mot socialvården hos många människor. Socialvård som service blir aktuell för allt fler grupper av människor.

Under senare delen av 60-talet genomfördes flera åtgärder av stor betydelse för svensk sjukvård under kommande decennier. Till dessa hör beslut om huvudmannaskapsreformer, utökad examination av läkare, en förändrad läkarutbildning, modernisering av sjukvårdslagstiftningen och enhetliga läkarvårdsavgifter för den offentliga sjukvården. Genom dessa reformer har den svenska hälso- och sjukvården förbättrats så att den i dag har en god standard. En konsekvens av denna utbyggnad är att de offentliga utgifterna inom denna sektor ökat mycket snabbt – betydligt snabbare än inom de flesta andra samhällssektorer.

Svensk sjukvård har hittills i hög grad varit inriktad på kvalificerad sluten vård. På senare tid har emellertid alltmer uppmärksammats de ökade möjligheterna att klara av en rad olika vårduppgifter i öppna vårdformer. Samtidigt har de förebyggande uppgifterna som hälsoundersökningar av barn och vuxna, skolhälsovård, företagshälsovård m. m. alltmer kommit i blickfånget. Den sjukvårdspolitiska målsättningen har till följd härav under de senaste åren alltmer inriktats på att främja den mindre resurskrävande sjukvården som förekommer vid läkarstationer

och vårdcentraler utanför sjukhusen samt i hemmen. Vid fördelningen av såväl läkartjänster som tillgängliga investeringsresurser prioriteras den öppna vården tillsammans med långtidssjukvården, den psykiatriska sjukvården och läkarutbildningen.

Den tidigare i många avseenden splittrade primärkommunala organisationen på socialvårdsområdet har i de nya primärkommunerna ersatts av en mera sammanhållen organisation. Genom lagändring har primärkommunerna fått möjlighet att ersätta tidigare barnavårds-, nykterhets- och socialnämnder med sociala centralnämnder. Praktiskt taget samtliga kommuner i landet har använt sig av denna möjlighet. En tidigare föråldrad sektorsorganisation har därigenom ersatts av en sammanhållen organisation i överensstämmelse med tankarna om en helhetssyn på de sociala problemen. Ytterligare ett stort steg på väg mot en helhetssyn inom socialvården är det förslag till en enhetlig sociallagstiftning som finns i socialutredningens betänkande.

## 2 Ansvaret för hälso- och sjukvården

Landstingskommunernas skyldigheter och befogenheter inom sjukvården regleras i ett antal lagar och författningar av vilka kan nämnas: Sjukvårdslagen, Sjukvårdskungörelsen, Allmänna läkarinstruktionen, Smittskyddslagen och Lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård.

Hälso- och sjukvård är således med några undantag en landstingskommunal uppgift. Undantagen utgörs främst av kommunerna Gotland, Göteborg och Malmö, vilka ej ingår i landstingskommun och där hälso- och sjukvården bedrivs i primärkommunal regi, Karolinska sjukhuset och Uppsala Akademiska sjukhus, som är statliga sjukhus.

Landstingskommunerna driver frivilligt hälsovård. Primärkommunerna har ansvaret för den hälsovård som är inriktad på omgivningshygien. Detta regleras av hälsovårdslagen och av vissa bestämmelser i miljöskyddslagen.

Skolstadgan lägger ansvaret för skolhälsovården på huvudmannen för skolan. I egenskap av huvudman för merparten av skolväsendet har därför primärkommunerna omfattande uppgifter inom skolhälsovården. Skolhälsovården skall främst vara av förebyggande natur och ej avse egentlig sjukvård. Skolstadgan föreskriver att för skolhälsovården skall finnas skolläkare och skolsköterska. I början av år 1974 tillsattes sakkunniga med uppgift att utreda skolhälsovårdens innehåll, organisation och huvudmannaskap. De sakkunniga har bl. a. att belysa om några fördelar står att vinna med att skolhälsovården sammanförs med övrig hälso- och sjukvård.

Privat sjukvård meddelas av de privatpraktiserande läkarna, privata sjukhem och företagshälsovården. Den privata sjukvården är emellertid delvis reglerad av statliga myndigheter, exempelvis gäller allmänna läkarinstruktionen även för de privatpraktiserande läkarna. Från den 1 januari 1975 är också de privatpraktiserande läkarna inordnade i ett system med enhetstaxor.

# 3 Ansvaret för socialvården

Socialpolitik är ett samlingsuttryck för ett stort antal samhälleliga insatser som syftar till att motverka sociala missförhållanden där människor p. g. a. sjukdom, ekonomiska eller andra orsaker råkat i nöd. I vid mening inbegrips i socialpolitik åtgärder på de mest skilda områden. Lagstiftningen inom t. ex. skattepolitiken, bostadspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och jordbrukspolitiken har i varierande grad influerats av socialpolitiska syften.

Fortsättningsvis skall endast den del av socialpolitiken uppmärksammas som avser stöd och hjälp åt individerna i det enskilda fallet, dvs. vad man brukar benämna som egentlig socialvård. Utgångspunkt för denna avgränsning är lagen om socialhjälp, barnavårdslagen och lagen om nykterhetsvård. Med anknytning till dessa lagar finns ett flertal författningar som reglerar samhällets åtgärder inom socialvården. Vid sidan av den författningsreglerade delen av socialvården finns även en oreglerad verksamhet främst vad avser förebyggande åtgärder. I det här sammanhanget kan också påpekas att det torde vara ogörligt att finna en entydig definition av begreppet socialvård.

## 3.1 *Primärkommunerna*

Primärkommunerna har ansvaret för de sociala förhållandena i kommunerna, men deras handlingsfrihet inom socialvården är reglerad av speciallagstiftningen på området. Lagstiftningen är detaljerad, i synnerhet när det gäller ingripande mot enskild person. Den kommunala handlingsfriheten inskränker sig därför ofta till kollektiva åtgärder som anknyter till allmänintresset. Tilläggas kan att kommunerna naturligtvis har rätt att själva besluta om standard utöver minimum.

Traditionellt indelas socialvården efter de tre lagområden som nämnts i det föregående. Utvecklingen går dock entydigt mot att bryta upp denna indelning. För att ge en översiktlig och systematiserad bild av vem som har ansvaret för socialvårdens olika verksamheter används den traditionella indelningen i det följande.

*Socialhjälpslagen* ålägger primärkommunerna att meddela socialhjälp. Vidare ålägger denna lag primärkommunerna att anordna och driva ålderdomshem. Såvitt ingen annan drar försorg därom har primärkommunerna enligt lagen skyldighet att bereda åldringar vård. Detta primärkommunernas absoluta vårdansvar har ingen motsvarighet inom sjukvården. En följd av detta är att inom den primärkommunala åldringsvården vårdas i dag många åldringar som i stället borde tas om hand inom långtidssjukvården. Detta anses gälla i genomsnitt ca 15 % av dem som i dag vårdas på ålderdomshem.

Primärkommunerna bygger också pensionärshem och medverkar till att vissa lägenheter i hyreshus ställs till pensionärernas förfogande.

De åldringar som bor kvar i sina bostäder erbjuds vanligen viss hemservice genom städhjälp, hemsamarithjälp, matdistribution m. m. Standarden på denna åldringsvård som är exempel på en frivillig

primärkommunal uppgift varierar mellan olika kommuner. För att stimulera kommunerna ger staten kommunerna bidrag till löner åt hemsamariter. Här kan också nämnas att staten ger förbättringslån för upprustning av åldringarnas bostäder.

Social hemhjälp är en annan frivillig primärkommunal uppgift. Denna hjälp innebär att primärkommunen anställer hemvårdarinna eller hemsyster som under kortare tid lämnar hjälp till familjer t. ex. då hustrun i en barnfamilj blir sjuk. Vissa primärkommuner anställer även barnvårdare som har till uppgift att tillfälligt sköta sjuka barn i hemmen. Till primärkommunernas kostnader för social hemhjälp utgår också vissa statsbidrag.

*Barnavårdslagen* anger att det är barnavårdsnämndens skyldighet att göra sig förtrogen med barns och ungdoms levnadsförhållanden i kommunen. Särskilt skall sådana barn uppmärksammas, som till följd av psykisk eller fysisk ohälsa samt otillfredsställande hem- och familjeförhållanden löper risk att utvecklas ogynnsamt.

Primärkommunerna har vidare bl. a. att öva tillsyn över fosterbarnsvården, medverka vid adoptions- och vårdnadsärenden, vid behov utse barnavårdsman, bevilja bidragsförskott, stödja den personlighetsutvecklande och samhällsfostrande verksamhet, som utövas genom ungdomens egna sammanslutningar samt omhänderta barn och ungdom för samhällsvård.

*Nykterhetsvårdslagen* lägger ansvaret för den förebyggande nykterhetsvården på primärkommunerna. Nykterhetsnämnden eller sociala centralnämnden har också bl. a. till uppgift att avge yttrande över körkortssökandes lämplighet och att underrätta länsstyrelsen då man konstaterat alkoholmissbruk hos körkortsinnehavare.

### 3.2 *Landstingskommunerna*

Landstingskommunernas sociala insatser är av en väsentligt mindre storleksordning än primärkommunernas. Statsmakterna har inte heller i lika hög grad reglerat landstingskommunernas sociala verksamhet.

Förutom de socialvårdande uppgifter som är direkt knutna till hälso- och sjukvården, i form av kurativ verksamhet vid lasaretten, har landstingskommunerna vissa speciella uppgifter inom socialvården. Sådana uppgifter är barnhemsverksamheten, vård av fysiskt handikappade barn och omsorg om de psykiskt utvecklingsstörda.

Enligt socialhjälpslagen ankommer det på landstingskommunen att svara för att erforderlig vård och tillsyn bereds s. k. störande vårdtagare på ålderdomshem. Sådana åldringar kan placeras på mentalsjukhus eller sjukhem av olika slag.

## 4 Utvecklingstendenser inom hälso- och sjukvården

Det utvecklingsarbete inom sjukvården som påbörjades under 60-talet fortsätter under 70-talet. Bland utvecklingslinjerna kan man urskilja

- ökad satsning på förebyggande åtgärder
- samordning mellan hälso- och sjukvård och socialvård
- "normalisering" av omhändertagandet av personer med långvarigt hjälpbehov
- decentralisering av vårdresurser till vad som kan kallas närhetsservice
- koncentration av de mest kvalificerade vårdresurserna
- förbättrad sjukvårdsplanering bl. a. genom ett system med enhetliga sjukvårdsplaner.

### 4.1 *Ökad satsning på förebyggande åtgärder*

I ett långsiktigt perspektiv prioriteras hälsokontroller och annan förebyggande sjukvård. På sikt kan detta bidra till att dämpa den ökande efterfrågan på sjukvårdsinsatser. I det förebyggande arbetet tillmäts de sociala och de socialmedicinska aspekterna en allt större betydelse.

På olika håll i landet har gjorts försök med hälsokontroller inriktade mot vissa sjukdomar. Hittills har dessa undersökningar emellertid inte kunnat utvärderas på ett sådant sätt att man kunnat avgöra om insatserna givit någon vinst i form av minskad efterfrågan på sjukvård.

Genom hälsokontroller till personer i vissa arbetsmiljöer samt genom tekniska åtgärder förväntas frekvensen av s. k. yrkessjukdomar minska.

Enligt socialstyrelsens uppfattning är emellertid inte de förväntningar realistiska som ställs på att insatser inom hälsovård och sjukdomsprevention på kort sikt skall kunna minska ökningen av efterfrågan på sjukvård. I stället finns anledning att räkna med ytterligare krav på vårdinsatser under 70- och 80-talen, bl. a. beroende på att antalet åldringar ökar kraftigt.

### 4.2 *Samordning mellan hälso- och sjukvård och socialvård*

Det torde i dag råda allmän enighet om att det är föga ändamålsenligt att betrakta medicinsk vård och socialvård som två av varandra i stort sett oberoende vårdgrenar. Tvärtom är de intimt förknippade med varandra. Detta har sin grund i att uppkomsten av olika vårdsituationer i viss omfattning rör sig inom ett gemensamt orsakskomplex och att olika vårdformer ofta måste komplettera varandra. En nära samordning mellan de båda vårdformerna torde innebära dels förbättrade möjligheter för de vårdsökande att utan hinder av huvudmannaskapsgränser få adekvat vård, dels möjligheter till rationaliseringar och effektivare användning av tillgängliga resurser. Samordning mellan hälso- och sjukvård och socialvård diskuteras ingående i avsnitt 5.

### 4.3 *Normaliseringsprincipen*

Under en lång följd av år har vårdinsatserna i vårt land främst varit inriktade mot institutionellt omhändertagande av vårdbehövande, successivt på alltmer specialiserade institutioner. Denna utveckling håller emellertid på att brytas. Strävan är nu att analysera vad som är det

speciella hjälpbehovet för olika grupper. Utom för ett fåtal människor med särskilt svårbemästrade hjälpbehov är det helt övervägande problemet behov av service i fråga om mat, bostad, arbete och fritidssysselsättning. Dessutom tillkommer speciella vårdbehov, men de är oftast av mindre omfattning. Normaliseringsprincipen innebär att de normala grundbehoven så långt som möjligt tillgodoses i former som så mycket som möjligt liknar övriga medborgares och helst också lokalt är inordnade i samhället. Hjälpbehovet kan många gånger tillgodoses i öppna eller halvöppna former. Inom hälso- och sjukvården börjar denna princip nu vinna insteg, exempelvis inom psykiatrin.

### 4.4 *Decentralisering av vårdresurser*

Sjukvårdshuvudmännen prioriterar nu medvetet den öppna hälso- och sjukvården. Det principprogram för den öppna vården som socialstyrelsen presenterade år 1968 har i stor utsträckning kommit att ligga till grund för huvudmännens planering av denna vårdform. Socialstyrelsens principprogram har genomarbetats och vidareutvecklats av SPRI. Detta arbete redovisades år 1972 i en SPRI-rapport, "Den öppna vårdens organisation". I både principprogrammet och SPRI-rapporten förutsättes en långtgående samordning mellan hälso- och sjukvård och socialvård. Konkret skall detta ta sig uttryck i minst en vårdcentral i varje primärkommun.

I det principprogram från socialstyrelsen om hälso- och sjukvård inför 80-talet, som under våren 1974 varit föremål för remissbehandling, konstateras:

"Inom varje primärkommun bör finnas minst en vårdcentral och ett sjukhem. Principen om minst en vårdcentral i varje kommun är av stor betydelse för möjligheterna att tillgodose behovet av samordnad närhetsservice inom vårdområdet. Vissa minimikrav i fråga om närhet kan därvid uppfyllas samtidigt som förutsättningarna för en samordning av sjukvård, hälsovård och socialvård avsevärt förbättras."

Ett steg mot en omorganisation av öppenvården har tagits genom att allt fler läkardistrikt efterhand sammanförts till större enheter med primärkommunerna som grundval. Samtidigt har provinsialläkarna i ökad utsträckning koncentrerats till flerläkarstationer.

Tabell B 2.1 visar hur antalet 2-, 3- och flerläkarstationer ökar samtidigt som 1-läkarstationerna minskar i antal.

**Tabell B 2.1 Antalet läkarstationer år 1968, 1972 och 1976. År 1976 prognos.**

| | 1968 | 1972 | 1976 |
|---|---|---|---|
| 1-läkarstationer | 702 | 501 | 284 |
| 2-läkarstationer | 90 | 130 | 113 |
| 3-läkarstationer | 24 | 77 | 98 |
| Flerläkarstationer | 7 | 40 | 99 |
| Vårdcentraler med specialistläkare[1] | – | 26 | 35 |

[1] Härmed åsyftas inte vårdcentraler med integrerad hälso- och sjukvård och socialvård.

För distriktsköterskornas och distriktbarnmorskornas del betyder omorganisationen av den öppna vården en starkare orientering av deras verksamhet in på socialvårdens område. Det förhållandet att allt större vikt läggs vid distriktsköterskornas uppsökande verksamhet innebär inte bara en ökning av deras arbetsinsatser inom hemsjukvården utan det kommer också att medföra att de i större utsträckning än tidigare konfronteras med sociala problem, som nödvändiggör goda kontakter med de socialvårdande organen. En liknande utveckling finns inom barnhälsovården och mödrahälsovården.

### 4.5 *Koncentration av de mest kvalificerade resurserna*

Ökade kvalitetskrav liksom krav på effektivt utnyttjande av kvalificerade resurser ligger till grund för en strävan till koncentration av vissa sjukvårdsresurser. Särskilt gäller detta den resurskrävande dygnet-runt-beredskapen. Med hänsyn till avstånden i landet kan dock inte koncentrationen drivas hur långt som helst. En fördelning av arbetsuppgifterna mellan sjukhus med olika resurser är därför nödvändig. Ett betydelsefullt steg i denna riktning togs genom riksdagens beslut år 1960 angående regionsjukvårdens organisation, varvid man försökte begränsa de mest kvalificerade och specialiserade sjukvårdsresurserna till ett fåtal sjukhus i landet. Nyligen tillsattes en utredning om regionsjukvårdens framtida organisation. Utredningsuppdraget omfattar regionsjukvårdens innehåll och verksamhetsformer, regionindelningen samt frågan om samverkan inom och mellan sjukvårdsregionerna.

### 4.6 *Förbättrad sjukvårdsplanering*

Den hastiga tillväxten av samhällets kostnader för hälso- och sjukvård och det ökade behovet av personal för vårduppgifter har under de senaste åren skärpt kraven på långsiktig planering inom sjukvårdssektorn.

Författningarna ålägger inte huvudmännen att upprätta sjukvårdsplaner. Avsaknaden av sådana bestämmelser har resulterat i att de planer som fanns 1973-01-01 var av mycket skiftande kvalitet och omfattning.

Inom socialdepartementets sjukvårdsdelegation, i vilken bl. a. representanter för sjukvårdshuvudmännen ingår, har bedrivits ett utredningsarbete med syfte att åstadkomma ett system med enhetligt uppbyggda sjukvårdsplaner.

## 5 Krav på sjukvårdsadministrationen

Mot bakgrund av den utveckling och det reformarbete inom hälso- och sjukvård och socialvård som beskrivits i det föregående bör man ställa frågan om det administrativa system för sjukvården som vi har för närvarande är det mest ändamålsenliga. De värden och principer som ställts upp för länsberedningens arbete bör även gälla för denna prövning. Fyra huvudkrav bör då kunna ställas.

1. För hälso- och sjukvården liksom för alla andra samhällsangelägenheter gäller att det administrativa systemet bör möjliggöra ett starkt *medborgarinflytande* samt kortaste möjliga avstånd mellan beslutsfattarna och de människor som berörs av besluten. Detta krav anknyter direkt till de grundläggande värden och principer för uppgiftsfördelning mellan stat och kommun som gällt för beredningens arbete.

2. Det gäller att försöka åstadkomma en *helhetssyn på människors vårdbehov i vid mening*. Att snävt se till enbart sjukvården är inte tillfredsställande. Det administrativa systemet bör därför *underlätta en samordning* mellan hälso- och sjukvård och socialvård.

3. Det administrativa systemet skall möjliggöra en *effektiv planering* av sjukvårdsresurserna. Sjukvårdsinvesteringar, som ofta också har en stor regionalpolitisk betydelse, bör samordnas med andra offentliga investeringar. Den administrativa indelningen får inte heller vara ett hinder för en effektiv planering.

4. Sjukvårdskostnaderna måste hållas på en samhällsekonomiskt försvarbar nivå samtidigt som människornas behov av vård och service beaktas. Hälso- och sjukvården bör därför *prioriteras* tillsammans med andra tunga samhällsutgifter.

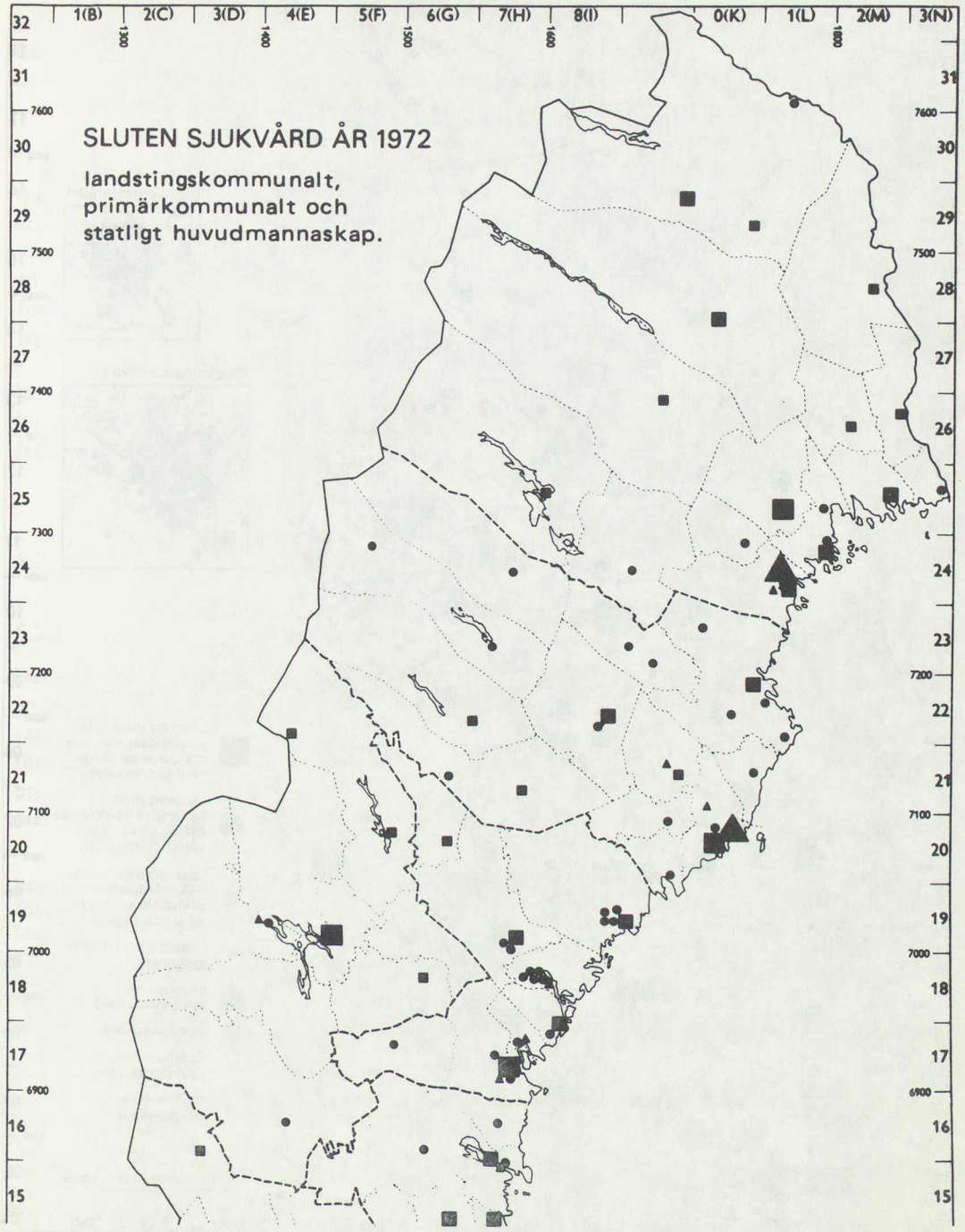
Fortsättningsvis skall det nuvarande administrativa systemet för hälso- och sjukvården analyseras mot bakgrund av de fyra uppställda kraven.

## 5.1 *Medborgarinflytande över hälso- och sjukvården*

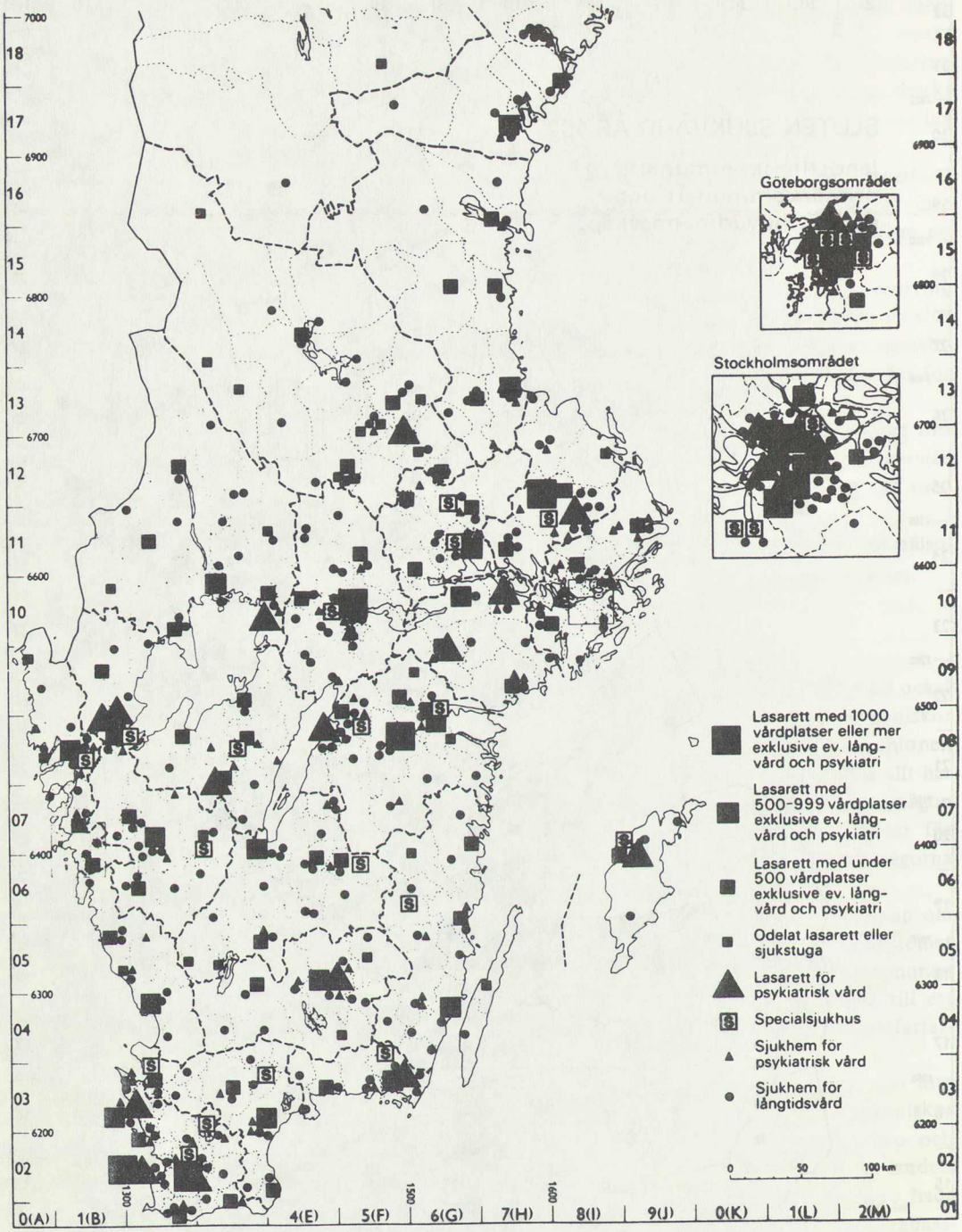
Till för några år sedan levde landstingskommunerna – och därmed också de ansvariga för hälso- och sjukvården – ett för många människor anonymt liv. Under de senaste åren har emellertid medborgaropinionen vid olika tillfällen starkt engagerat sig i sjukvårdsfrågor. Framför allt har detta gällt när det varit aktuellt att lägga ned eller omorganisera någon sjukvårdsinrättning. Den kraftiga ökningen av samhällets utgifter för hälso- och sjukvård har också under senare år ställt sjukvårdsfrågorna under debatt.

Vissa undersökningar har visat att allmänheten har dålig kunskap om landstingskommunerna och deras uppgifter. Det administrativa systemet möjliggör dock ett starkt medborgarinflytande på landstingskommunen och dess verksamheter. Delvis hänger emellertid möjligheterna till ett starkt medborgarinflytande samman med avståndet mellan beslutsfattarna och dem som berörs av besluten.

Det landstingskommunala ansvaret för hälso- och sjukvården ger inte alltid kortaste möjliga avstånd mellan beslutsfattarna och de människor som berörs av besluten. Huvuddelen av landets invånare får sin hälso- och sjukvård inom den egna kommunen. 1971-01-01 bodde 53,7 % av landets befolkning i primärkommuner som inom sitt geografiska område hade tillgång till sjukvård av minst den standard som meddelas vid centrallasarett. Vid samma tillfälle hade 76,4 % av landets befolkning inom sin primärkommun tillgång till sjukvård av minst den standard som ges vid normallasarett (minst medicinavd., kirurgiavd. och röntgenresurser). Av fig. B 2.1 framgår hur den slutna sjukvården är lokaliserad i landet.


SLUTEN SJUKVÅRD ÅR 1972
landstingskommunalt,
primärkommunalt och
statligt huvudmannaskap.
1(B)
2(C)
3(D)
4(E)
5(F)
6(G)
7(H)
8(I)
0(K)
1(L)
2(M)
3(N)
1300
1400
1500
1600
1800
32
31
30
29
28
27
26
25
24
23
22
21
20
19
18
17
16
15
7600
7500
7400
7300
7200
7100
7000
6900

*Figur B 2.1*


Göteborgsområdet
Stockholmsområdet
Lasarett med 1000 vårdplatser eller mer exklusive ev. långvård och psykiatri
Lasarett med 500–999 vårdplatser exklusive ev. långvård och psykiatri
Lasarett med under 500 vårdplatser exklusive ev. långvård och psykiatri
Odelat lasarett eller sjukstuga
Lasarett för psykiatrisk vård
Specialsjukhus
Sjukhem för psykiatrisk vård
Sjukhem för långtidsvård
0 50 100 km
0(A) 1(B) 4(E) 5(F) 6(G) 7(H) 8(I) 9(J) 0(K) 1(L) 2(M)

*Figur B 2.1*

Från olika undersökningar känner vi också till relationen mellan antalet besökande i öppen sjukvård och antalet som går till sluten sjukvård:

60 000 människor/dag besöker läkare
3 800 människor/dag läggs in på sjukhus.

Detta innebär att endast 6 % av alla besök hos läkare leder till sluten sjukvård. Resten behandlas i den öppna sjukvården. Erfarenheter från det arbete som pågår vid vårdcentralen i Dalby uppges visa att man kan ge ca 95 % av befolkningen en fullvärdig vård inom den öppna sjukvården vid en vårdcentral.[1] Denna typ av sjukvårdsresurs kommer i framtiden att finnas i samtliga primärkommuner. Dessutom finns redan i dag i praktiskt taget alla primärkommuner institutioner för långtidssjukvård.

I det följande skall redogöras för en modell där öppen och sluten hälso- och sjukvård t. o. m. centrallasarettsnivå får primärkommunalt huvudmannaskap. Med en sådan ordning skulle avståndet mellan beslutsfattarna och de av besluten direkt berörda minska betydligt.

## 5.2 *Helhetssyn på människors vårdbehov i vid mening*

### 5.2.1 *Behov av samverkan mellan socialvård och hälso- och sjukvård*

Det har under de senaste åren blivit alltmer klart att det i längden är föga ändamålsenligt att betrakta medicinsk vård och socialvård som två av varandra i stort sett oberoende vårdgrenar. Tvärtom är de intimt förknippade med varandra. Detta kom till uttryck redan år 1967 i propositionen angående central administration för hälso- och sjukvården samt socialvården där chefen för socialdepartementet bl. a. anförde:

"Jag har redan pekat på socialvårdens och medicinalväsendets nära beroende av varandra och vill belysa detta med några exempel. Den förebyggande hälsovården omfattar en rad avsnitt med starka sociala inslag såsom förebyggande mödra- och barnavård, familjerådgivning och abortförebyggande verksamhet, dispensärverksamheten, den psykiska barna- och ungdomsvården m. m. Distriktssköterskorna, som ingår i hälsovårdsorganisationen, har blivit ett betydelsefullt kontaktorgan mellan sjukvård och socialvård. Den slutna sjukvården kräver i stor utsträckning sociala insatser vid sidan av den rent medicinska vården. Överhuvudtaget har man blivit alltmer medveten om att patientens sociala situation kan ha avgörande betydelse både för diagnosen och för att säkerställa behandlingsresultat. En snabbare patientomsättning vid såväl akutsjukhusen som de psykiatriska klinikerna, vilken är en följd av de effektivare behandlingsmetoderna, blir endast möjlig att utnyttja om den utskrivningsklara patienten efter utskrivningen blir omhändertagen på ett tillfredsställande sätt i fall han inte kan reda sig själv. Detta gäller kanske främst äldre personer. Åldringsvårdens och långtidssjukvårdens starka beroende av varandra är uppenbart.

– – – – –

[1] Andra undersökningar visar på en lägre andel.

Även rehabilitering och handikappvård är av synnerlig betydelse som led i samhällets insatser inom både sjukvården och socialvården. Inom barnavårds- och nykterhetsvårdsområdena föreligger ett stort behov av medicinsk samverkan. Inom nykterhetsvården och i lika hög grad inom narkomanvården krävs en effektiv samordning mellan de sociala och medicinska åtgärderna för att vården skall ge ett gynnsamt resultat."

På central nivå – i departement och ämbetsverk – har vi i dag en organisation som gör det möjligt att samlat bedöma sjukvård och socialvård. På den nivå där människorna främst kommer i kontakt med dessa båda vårdformer har vi däremot olika huvudmän.

Givetvis har en betydande del av socialvårdens besökare problem som kan skötas inom socialvårdens ram utan hjälp från den medicinska sidan. Å andra sidan har de flesta patienter inom sjukvården enbart medicinska problem. Vid sidan av de rent sociala och de rent medicinska ärendena finns det emellertid många gemensamma sådana.

Ett par studier från Göteborg och Luleå ger en viss uppfattning om behovet av samverkan mellan hälso- och sjukvård och socialvård.

Av 100 fall på en distriktsläkarmottagning i Göteborg registrerades någon form av social insufficiens (otillräcklighet) hos sammanlagt 44 fall. Behov av samverkan med social expertis förelåg hos något mer än en femtedel av patienterna (22 fall). På en socialbyrå i Göteborg bedömde assistenterna att medicinsk problematik förelåg hos ca 90 % av klienterna och att behov av samverkan med sjukvården var aktuellt för ca 70 % av klienterna.[1]

På läkarstationen och jourcentralen i Luleå registrerades på några dagar 459 patienter. Totalt 10 läkare bedömde behovet av samverkan med socialvården. Social insufficiens ansågs föreligga hos 27 % av patienterna, medan samverkan med social expertis befanns vara nödvändig beträffande 9 %.

På socialbyrån i Luleå registrerades 285 klienter. Medicinsk problematik bedömdes föreligga i 73 % av fallen och behov av samverkan med medicinsk expertis registrerades för 60 % av samtliga. Tabell B 2.2 visar en uppdelning på typ av sociala ärenden.

De något högre siffrorna från Göteborg jämfört med Luleå kan förklaras av att andelen nykterhetsvårdsärenden där var avsevärt högre än i Luleå. För sådana ärenden är behovet av samverkan med medicinsk expertis enligt båda undersökningarna mycket stort.

Studierna från Göteborg och Luleå visar sålunda att det på såväl den medicinska som den sociala sidan finns betydande områden där samverkan är önskvärd. Sådan samverkan förekommer redan i dag i vissa fall. Det finns emellertid många fall där samarbetet i dag är bristfälligt eller inte alls existerar. Till en del kan detta förklaras av bristande resurser, olika arbetsmetodik, olika sekretessbestämmelser och olika personalkategorier inom hälso- och sjukvården och socialvården. En mycket viktig

[1] Siffrorna anger inte hur ofta samverkan verkligen sker. I Göteborg som har samme huvudman för sjuk- och socialvård bör dock finnas förutsättningar för samverkan. Bedömningarna varierar kraftigt mellan de olika läkarna.

**Tabell B 2.2 Förekomst av medicinsk problematik hos klienter vid socialbyrån i Luleå samt registrerat behov av samråd med medicinsk expertis.**

| Typ av ärende | Antal | Därav med medicinsk problematik | | Behov av samråd | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Antal | % | Antal | % |
| Enl. nykterhetsvårdslagen (och/eller socialhjälpslagen resp. barnavårdslagen) | 58 | 55 | 95 | 52 | 90 |
| Enl. socialhjälpslagen (och/eller barnavårdslagen) | 210 | 137 | 65 | 107 | 51 |
| Enl. enbart barnavårdslagen | 17 | 15 | 88 | 13 | 76 |
| | 285 | 207 | 73 | 172 | 60 |

orsak är dock att vi har två skilda huvudmän.

Tidigare har nämnts att ca 95 % av alla vårdsökande kan behandlas i öppen sjukvård. Det faktum att läkarna i de båda refererade undersökningarna ansåg att det fanns behov av samverkan med sociala myndigheter i 22 % resp. 9 % av alla fall tyder därför på att behovet av samverkan mellan öppen sjukvård och socialvård är väl så stort som behovet av samverkan mellan öppen och sluten sjukvård.

Enligt författningarna skall läkarmedverkan finnas inom vissa primärkommunala verksamheter. Här skall anges några exempel.

I såväl barnavårdslagen som socialhjälpslagen stadgas rätt för nämnden att vid behov tillkalla *särskilda sakkunniga*, dvs. läkare, att deltaga i nämndens överläggningar. Särskilt i större kommuner visar det sig att den sociala centralnämnden har behov av socialmedicinsk expertis även för socialvårdens planerings- och utvecklingsarbete. Många kommuner har också inrättat socialläkartjänster.

Enligt stadgan för barnavårdsanstalter skall det för *barndaghem* finnas en läkare som övervakar hälsotillståndet hos såväl barnen som den personal som finns anställd inom barndaghemmet. Avsikten är inte att läkaren skall meddela egentlig sjukvård utan främst att ge personal och föräldrar råd om vilka åtgärder som bör vidtas. Dessutom finns i stadgan angivet att barn som skall inskrivas på barndaghem skall genomgå läkarundersökning.

Enligt stadgan för barnavårdsanstalter skall det vid varje *barnkoloni* finnas en läkare som åtar sig att övervaka hälsotillståndet hos såväl barnen som kolonins personal samt utöva tillsyn över kolonin.

Landstingskommunen är vanligen huvudman för *barnhemmen* men de större kommunerna förfogar över egna barnhem. I stadgan för barnavårdsanstalter anges att det vid varje barnhem skall finnas läkare som övervakar hälsotillståndet hos de intagna barnen och personalen.

Som redan nämnts skall det enligt skolstadgan för *skolhälsovården* finnas skolläkare. Alla nyinskrivna elever i grundskola och gymnasieskola skall genomgå läkarundersökning och därefter undersökas med vissa mellanrum. Skolläkaren skall också ha viss översyn av skolanläggningarna i hygieniskt avseende m. m.

Ett stort antal primärkommuner har inrättat *särskilda polikliniker, rådgivningsbyråer* och *inackorderingshem för alkoholskadade personer.* De större kommunerna har öppnat *rådgivningsbyråer* för narkomanvården. Vissa större kommuner har egna *behandlings- och inackorderingshem för narkotikaskadade ungdomar.* I alla dessa fall förutsätts medverkan av läkare.

På *ålderdomshemmen* finns, som redan nämnts, behov av läkarinsatser. Trots landstingens utbyggnad av långtidssjukvården vårdas fortfarande på ålderdomshemmen pensionärer som av läkare bedömts vara i behov av sjukhusvård.

Författningarna beskriver inte inom vilka områden av sjukvården medverkan av socialarbetare skall ske. Sjukvårdsförfattningarna anger inte vårdskyldigheten i detalj och nämner ingenting om t. ex. kuratorer. Vårdskyldigheten omfattar inte endast vård av läkare utan allt som erfordras för vårdens ändamålsenliga bedrivande. Olika uttalanden av departementschefen visar också att sjukvården bör ha en kombinerad medicinsk och social målsättning.

Det har redan framgått hur socialarbetarnas funktioner och arbetsinsatser inom vissa områden bör etableras inom hälso- och sjukvården. En särskild uppräkning av olika områden där medverkan av socialarbetare är önskvärd skulle därför i detta sammanhang innebära en onödig upprepning. Klart är dock att socialvårdens behov av läkarmedverkan och sjukvårdens av sociala tjänster utgör två sidor av samma problem.

### 5.2.2 *SPRI-rapport 14/72 Den öppna vårdens organisation*

I socialstyrelsens principprogram om öppen vård behandlas samordning av hälso- och sjukvård och socialvård.

Socialstyrelsens principprogram om öppen vård har genomarbetats och vidareutvecklats. Detta arbete redovisades i en SPRI-rapport (14/72).

Huvudsyftet med SPRI-rapporten var att med utgångspunkt i en helhetssyn på vårdorganisationen utforma vägledande riktlinjer för en öppenvårdsstruktur, som möjliggör en decentralisering av specialiserad öppen vård och som underlättar en samordning av sjukvård, hälsovård och socialvård.

Inledningsvis konstateras i rapporten att behovet av läkarmedverkan i det sociala arbetet har ökat under senare år och beräknas fortsätta att stiga i takt med en alltmer helhetsorienterad och orsakssökande verksamhetsinriktning. På motsvarande sätt föreligger inom hälso- och sjukvården ett behov av socialvårdsmedverkan i det medicinska vård- och behandlingsarbete.

Därefter behandlas behovet av samordning mellan vårdplanering och annan samhällsplanering, varvid bl. a. slås fast att samtidigt som

vårdplaneringen är ett uttryck för sektorsplanering utgör den en del av den regionalpolitiska utvecklingsplanering som pågår på länsnivå. Vårdutbudets utformning och lokalisering kan därvid ingå som ett bland många medel att påverka den regionala och lokala befolknings- och samhällsutvecklingen. Kravet på planering och prioritering av sjukvård behandlas närmare i avsnitt 5.3 och 5.4.

Ett avsnitt i rapporten ägnas behovet av närhetsservice. Därvid konstateras bl. a. att inom stora delar av den öppna hälso- och sjukvården är närhetsservicen inte enbart motiverad av korta avstånd. Miljöanknytning och kännedom om lokala förhållanden samt samarbete med lokala instanser av skilda slag är i många fall en förutsättning för en effektiv hälso- och sjukvårdande verksamhet.

Enligt rapporten är miljöanknytningen och den lokala förankringen inom den primärkommunala verksamheten mera given än i fråga om den landstingskommunala hälso- och sjukvården. Förutsättningarna för en samordning av vårdfunktioner under olika huvudmannaskap ökar väsentligt om förläggningen av hälso- och sjukvårdens mottagningsenheter anpassas till den primärkommunala servicens lokalisering. Vid en sådan samordning kommer hälso- och sjukvården av naturliga skäl att få en organisation som tillgodoser väsentliga behov av närhetsservice.

Ett kapitel i rapporten har rubriken samordning av social och medicinsk service. I detta framhålls bl. a. att det är ett allmänt samhällsintresse att olika vårdaktiviteter så långt möjligt är samordnade och inordnade i ett helhetssystem, där delarna kompletterar varandra. Vid den långsiktiga planeringen av och resursfördelningen mellan de olika verksamheterna bör en allmän överblick över hela vårdområdet eftersträvas. Former måste utvecklas för samplanering även över existerande huvudmannaskapsgränser, om inte helhetsgreppet skall gå förlorat. Vidare anförs att behovet av samordnade insatser inom vårdområdet är klart dokumenterat.

Pågående strävanden att begränsa den slutna akutsjukvårdens omfattning ökar behovet av hemvårdsinsatser. Hemvården kommer därvid att i ökad utsträckning få ta hand om konvalescenter, som snabbt skrivs ut från sjukhusen och vid hemkomsten kan ha behov av såväl sociala som medicinska hjälpinsatser av skilda slag. Hemvården av personer med psykisk ohälsa beräknas också öka mot bakgrund av de ansträngningar till nedbantning av den slutna psykiatriska sjukvården som är att vänta.

Den omfördelning av vårdinsatser från sluten till öppen vård som föreslås kan enligt rapporten föra med sig att begränsningar inom ett huvudmannaområde leder till ökade resurskrav inom en annan huvudmans verksamhet. Samband av detta slag sägs tydligt belysa behovet av samlad överblick och totalanalys av omstruktureringseffekter inom vårdområdet.

Mot bakgrund av detta konstaterande kunde man förväntat sig att kapitlet om den framtida öppenvårdsorganisationen konkret skulle behandla organisatoriska lösningar för att uppnå den önskvärda samordningen framför allt med socialvården men även med regionalpolitiken. Rapporten diskuterar i detta avsnitt emellertid enbart sjukvårdens

organisation i mera snäv mening.

Det framhålls att samtidigt med en utveckling mot mer förfinad diagnostik och terapi allt längre in på nya områden sker en standardisering av undersöknings- och behandlingsarbetet inom redan utforskade områden så att detta kan decentraliseras ut från de högspecialiserade sjukhusen till välrustade öppenvårdsenheter. Arbetsuppgifter som hittills ansetts kräva sluten vård kan i ökad utsträckning bli möjliga att utföra i öppen vård. Vidare konstateras att en stor och växande del av läkarvårdsefterfrågan består av hjälpbehov, som från medicinsk synpunkt kan betecknas som okomplicerade och vardagliga men som för patienten kan innebära stora personliga besvär. Mindre resurskrävande sjukvård av detta slag samt hälsovård och sociala stödåtgärder kan med fördel samordnas och utformas som närhetsservice i anslutning till bostad, skola och arbetsplats och göras lätt åtkomlig med inslag också av uppsökande verksamhet, information och rådgivning.

Den öppna vården skall enligt rapporten möjliggöra dels en decentralisering av specialiserad öppen vård till välutrustade vårdenheter utanför central- och regionsjukhus och dels en samordning av hälso- och sjukvård i nära samverkan med socialvården. Eftersom den socialvårdande verksamheten är knuten till primärkommunerna, kräver en vårdorganisation, som skall möjliggöra en integrerad hälso-, sjuk- och socialvårdande verksamhet, att enheter för medicinsk närhetsservice förläggs även till mindre kommuner. Såväl närhets- som samordningsskäl talar sålunda för att det bör finnas minst en mottagningsenhet för närhetsservice i hälso- och sjukvårdsfrågor i varje kommun. I större kommuner kan det vara lämpligt med flera enheter för social och medicinsk närhetsservice.

Närhetsservicen är främst motiverad för barn och åldringar samt andra personer med begränsade möjligheter att övervinna geografiska avstånd. Men den är också av väsentlig betydelse för den hälso- och sjukvårdande verksamhet, som för sin effektivitet är beroende av intimt samarbete med lokala instanser av skilda slag.

En låg specialisering inom den rent sjukvårdande verksamheten kan i vissa fall kompenseras av förbättrade möjligheter till god samordning av sjukvård, hälsovård och socialvård på det lokala planet.

I det nyligen utkomna förslaget till principprogram för "Hälso- och sjukvård inför 80-talet" hänvisar socialstyrelsen när det gäller samordning av sjukvård och socialvård till socialstyrelsens principprogram för öppen vård och SPRI-rapporten 14/72. Man konstaterar därvid att det finns all anledning att understryka detta samordningsbehov som det beskrivs i dessa rapporter.

### 5.2.3 *Redovisning av de remissvar på socialstyrelsens principprogram om öppen vård, som diskuterar huvudmannaskapet för sjuk- och socialvården*

Av de 45 remissorgan som yttrat sig över socialstyrelsens principprogram om öppen vård har en tredjedel aktualiserat frågan om huvudmannaskapet för sjuk- och socialvården i samband med att man diskuterar

samordning av de båda vårdformerna. Detta har skett utan att denna problematik egentligen behandlats i programmet.

*Kronobergs läns landstings sjukvårdsstyrelse* anför att möjligheterna att uppnå den samordning av sjukvård och socialvård, som utredningen förespeglar, torde med det nuvarande mellan landsting och primärkommuner delade huvudmannaskapet praktiskt te sig relativt små. Detta minskar dock inte angelägenheten av att frågan om ett framtida enhetligt huvudmannaskap, åtminstone beträffande vissa verksamhetsgrenar, som är sjukvård och socialvård närliggande, tas upp till konkret behandling.

*Västernorrlands läns landstings förvaltningsutskott* anför att på längre sikt bör en lokalmässig samordning av olika vårdande organ komma till stånd. I första hand bör emellertid frågan om hur samverkan i praktiken skall gå till lösas. Det delade huvudmannaskapet utgör självfallet ett problem härvid. En gemensam ledning av de föreslagna vårdcentralerna vore enligt utskottet önskvärd, men med skilda huvudmän för de olika aktiviteterna torde förslaget vara svårt att realisera.

*Jämtlands läns landstings förvaltningsutskott* uttalar att otvivelaktigt utgör det delade huvudmannaskapet för medicinsk och social åldringsvård ett hinder för önskad samverkan mellan medicinska och sociala funktioner.

*Västerbottens läns landstings sjukvårdsstyrelse* anför att nuvarande fördelning av sjuk- och socialvårdande uppgifter mellan olika huvudmän medför vissa svårigheter att åstadkomma en tillfredsställande samordning mellan ifrågavarande vårdsektorer.

*Stockholms stads sjukvårdsstyrelse* anför att när det gäller principprogrammets förslag om en ökad samverkan och samordning av hälso-, sjuk- och socialvård måste ingripande förändringar av exempelvis organisatorisk natur genomföras för att uppnå den önskade integrationen.

*Stor-Stockholms sjukvårdsberedning* konstaterar att det i principprogrammet föreslås att sjukvården och socialvården skall erhålla lokaler i samma byggnad. Beredningen anser att mer ingripande förändringar av exempelvis organisatorisk natur måste genomföras för att uppnå den önskade samordningen.

*Göteborgs socialförvaltning* skriver att huvudmannaskapsfrågan intar en central plats i vårdsektorns organisationsproblem. Den utgör visserligen inte något problem i Göteborg. Det gemensamma huvudmannaskapet för sjukvården och socialvården har visat sig bereda goda förutsättningar för en successiv samverkan mellan sjukvård och socialvård. Just därför, framhålls det, kan det emellertid också hävdas, att det inte torde vara möjligt att finna rationella lösningar på vårdsektorns organisationsproblem utan att kompetensfördelningen mellan landstingskommunerna och primärkommunerna tas upp till allvarlig prövning.

*Statens handikappråd* anför att den nya socialstyrelsen skall på det centrala planet sörja för samordning av sjukvård och socialvård och att den allmänt omfattade meningen är att denna integration skall följas av en motsvarande integration på det lokala planet. Denna fråga är dock utomordentligt svår, främst därför att sjukvården är en landstingskommunal och socialvården en primärkommunal angelägenhet. För de handikappade är emellertid den nuvarande situationen ytterligt besvärande. Gränsen mellan sjuk- och socialvård är alltid flytande. Sociala problem har till stor del ett samband med sjukdom och handikapp. Att vara tvungen att vända sig till olika organ, som inte tillhör samma förvaltningssfär och därför har samarbetssvårigheter, medför risk att man "ramlar mellan olika stolar". *Inget organ har ansvar för att det tas ett enhetligt grepp på en handikappad människas hela problematik.*

*Svensk sjuksköterskeförening* drar följande slutsats av principprogram-

met: Det framgår tydligt att utredningen siktar till en framtida total sammanslagning av sjuk- och socialvård. Föreningen delar utredningens principiella ståndpunkt i samordningsfrågan och tillstyrker livligt utredningens uttalande om det eftersträvansvärda i att arbeta efter helhetsprincipen.

*Sveriges socionomers riksförbund* hävdar: För att de syften som föranledde sammanslagningen av medicinal- och socialstyrelsen skall kunna förverkligas på det lokala planet är det nödvändigt att man tar itu med det svåraste och kanske viktigaste problemet nämligen frågan om huvudmannaskapet för sjukvården och socialvården.

*Föreningen Sveriges socialvårdschefer* anför att det krävs en långtgående samverkan mellan socialvårdssektorn och sjukvårdssektorn. Det är nödvändigt för att uppnå en rationell resursanvändning och effektivaste möjliga rehabilitering. Det är därför av vitalt intresse att ändamålsenliga organisatoriska förutsättningar skapas för en sådan samverkan.

*Tjänstemännens centralorganisation, TCO,* ställer sig positiv till programmets grundprinciper om en ökad samverkan och samordning av hälso-, sjuk- och socialvård med sikte på framtida integrering av dessa vårdformer. TCO pekar på att man tidigare i olika sammanhang framhållit att det delade huvudmannaskapet för de olika vårdområdena utgör ett hinder för en rationell utveckling av öppenvården och betonat nödvändigheten av ett ställningstagande i huvudmannafrågan.

*Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet* uttalar sig inte i huvudmannaskapsfrågan. Båda förbunden ställer sig emellertid positiva till en bättre samordning av sjukvård och socialvård.

Några remissinstanser diskuterar vilka delar av socialvården som bör integreras med hälso- och sjukvården.

*Svenska landstingsförbundet* liksom *de olika landstingen* godtar den allmänna utgångspunkten i principprogrammet att en ökad samverkan mellan och samordning av hälso-, sjuk- och socialvård snabbt bör komma till stånd utan att närmare analysera vilka delar av socialvården som avses att integreras. Landstingsförbundet nämner dock långtidsvård – åldringsvård och hemsjukvård – social hemhjälp som exempel på områden där samverkan planeras.

*Svenska kommunförbundet* anför att då man vill skissera den kommunala socialvårdens framtida organisation kan man inte bortse från att socialvårdens övriga aktiviteter i fråga om service och förebyggande åtgärder av allmän och individuell art inbördes behöver integreras. Först genom en integrering av samtliga verksamhetsgrenar öppnas möjligheter för en helhetsbedömning i vårdarbetet och för genomförande av den s. k. familjevårdsprincipen vilken numera allmänt accepteras som en ändamålsenlig arbetsform inom den kommunala socialvården.

*Stockholms stads socialnämnd* framhåller att samordningen mellan socialvård och sjukvård under inga omständigheter får innebära att delar av socialvården utbryts och överflyttas till sjukvårdsorganisationen. En sådan lösning skulle innebära en högst olycklig splittring av de socialvårdande resurserna och sålunda helt strida mot de principiella strävandena mot helhetssyn och effektiv samordning.

*Styrelsens för Göteborgs socialförvaltning* motiverar sin inställning på liknande sätt.

*Föreningen Sveriges socialvårdschefer* konstaterar att utredningen i alltför ringa utsträckning analyserat de praktiska förutsättningarna för en samordning av sociala och medicinska aktiviteter vid vårdcentraler. Föreningen anför vidare att pågående översyn av den sociala lagstiftningen tillsammans med organisatoriskt nydaningsarbete och utvecklingsarbe-

te i metodfrågor pekar mot en långtgående samordning av alla sociala aktiviteter samtidigt med en kvalitativ upprustning av socialvården. Det förutsätter en sammanhållen ledningsfunktion för den sociala vårdsektorn. Behovet av samordning mellan socialvård och sjukvård får därför inte tillgodoses på sådant sätt, att endast delar av socialvården sammanläggs med sjukvården. Föreningen pekar också i sitt remissvar på andra verksamheter som t. ex. miljö- och bebyggelseplanering med vilka det från socialvårdens synpunkt är angeläget att en fördjupad samverkan kommer till stånd.

*Tjänstemännens centralorganisation, TCO,* menar att det är olyckligt att bryta ut vissa delar av nuvarande socialvård och upphöja dessa delar till vårdcentralnivå medan den kvarvarande primärkommunala socialvården får avstanna i utvecklingen som en form av andra klassens socialvård.

*Sammanfattningsvis* kan konstateras att alla remissinstanser accepterat principprogrammets utgångspunkt att en ökad samverkan mellan och samordning av hälso-, sjuk- och socialvård snabbt kommer till stånd. De remissinstanser som närmare analyserat vad samverkan skall avse har kommit fram till att det inte är lämpligt att bryta ut vissa delar av socialvården. Integreringen skall därför avse hela den kommunala socialvården.

Inte något av de anförda remissvaren anger närmare *hur* den önskade integreringen mellan huvudmännen skall ske.

### 5.2.4 *Försöksverksamhet med samordning av hälso- och sjukvård och socialvård*

Bl. a. som ett resultat av socialstyrelsens principprogram om öppenvård och SPRI-rapporten om den öppna vårdens organisation har viss försöksverksamhet med samordning av hälso- och sjukvård och socialvård påbörjats. Försöksverksamheten har hittills i stort sett endast haft formen av planering och metodutveckling för en kommande samverkan. Några direkta utvärderingar av resultatet av pågående samverkansförsök går därför inte att göra. Beskrivningar och analyser nedan utgår därför huvudsakligen från planerad försöksverksamhet sådan den beskrivs i olika promemorior.

All planering av försöksverksamheter har hittills bedrivits med utgångspunkt i att ansvarsfördelningen mellan huvudmännen för sjukvård och sociala verksamheter i princip skall vara oförändrad.

Det kanske mest kända exemplet på en planerad samordning av hälso- och sjukvård och sociala verksamheter är det s. k. *Tierpsprojektet* som är avsett att vara en modell för integrering av primär- och landstingskommunala verksamheter.

Initiativet till Tierpsprojektet togs av socialstyrelsen. År 1970 påbörjades planeringen av projektet av socialstyrelsen i samarbete med dåvarande Tierps kommunblock, Uppsala läns landsting, Uppsala universitet, socialhögskolan i Stockholm och SPRI.

För ledning av försöksverksamheten och för samarbetet med forskningen finns en samarbetskommitté bestående av två ledamöter och lika

många suppleanter från vardera primärkommunen, landstingskommunen och socialstyrelsen.

För att få en bild av de förväntningar och de problem som huvudmännen upplever i samband med utbyggnaden av vårdcentralen har beredningens sekretariat intervjuat företrädare för de båda huvudmännen.

Svaren från kommunföreträdarna respektive landstingsföreträdarna var inte helt enstämmiga. Ett allmänt intryck är att landstingsföreträdarna såg betydligt mindre problem med samverkan än kommunföreträdarna.

Man var från båda parter överens om att socialstyrelsen haft en mycket viktig roll i planeringsarbetet. Landstingsföreträdarna ansåg att socialstyrelsen fungerat som "pådrivare" på kommunen för att få denna att bli intresserad av samarbetet. Kommunföreträdarna påpekade att utan insatsen från socialstyrelsen skulle inte något samarbete med landstingskommunen har kommit igång. Det hade sålunda inte varit tillräckligt med enbart s. k. råd och anvisningar från socialstyrelsen. Man var därför tveksam till om det i framtiden är möjligt att över hela landet bygga ut ett system med integrerade vårdcentraler eftersom man ständigt stöter på kompetensproblem mellan de båda huvudmännen. Företrädarna för kommunerna sade sig också vara förvånade över att socialstyrelsens representanter så lite uppmärksammat problemen med två huvudmän.

Landstingskommunens samarbete med primärkommunen innebär att primärkommunen på fem år hyr lokaler av landstingskommunen. Från primärkommunen har man nämligen sagt nej till gemensam telefonväxel, gemensam reception, gemensam skrivcentral och gemensamt arkiv. Anledningen till detta är att man från primärkommunen är rädd för att "mista identiteten" vid ett nära administrativt samarbete med landstingskommunen. När det gäller frågan om gemensamt arkiv finns dessutom sekretessproblem.

Landstingskommunens företrädare tyckte sig uppleva en viss rädsla från primärkommunen för att inte kunna hävda sig gentemot landstingskommunen både på förtroendemanna- och tjänstemannaplanet. Från både primärkommun och landstingskommun nämndes skillnader i status mellan läkare och socialvårdare som ett problem i detta avseende. Förtroendemännen från primärkommunen ansåg dessutom att landstingskommunens förvaltning var belägen alltför långt ifrån det praktiska arbetet ute bland människorna.

De intervjuade från landstingskommunen konstaterade att det delade huvudmannaskapet för med sig en hel del problem, men att en samlokalisering även om den inte medför en total integrering ändå bör vara bättre än det system vi har i dag. Särskilt stora förväntningar hade man på en samordning av åldringsvård och långtidssjukvård.

Företrädarna för primärkommunen såg mycket positivt på att landstingskommunen i samband med vårdcentralens uppbyggnad gör en satsning på Tierp som därigenom får en mycket god standard på sjukvården.

Förutom försöksverksamheten i Tierp har länsberedningens sekretariat studerat ett antal promemorior samt gjort vissa intervjuer med anledning

av den försöksverksamhet som pågår eller planeras i Skaraborgs län, Falun, Luleå och Dalby.

Utmärkande för den försöksverksamhet med samordning av sjukvård och socialvård som studerats är att den organisatoriska sidan av samordningen behandlats ytligt jämfört med målsättningarna för det innehåll man vill ge vården.

Ett liknande konstaterande görs i den s. k. "KOS-rapporten – Samordning av sociala insatser inom landsting och kommuner", som gjorts på initiativ av landstingsförbundet. Efter att ha gått igenom i stort sett samma utredningar om integrering som redovisats ovan, sammanfattar man och konstaterar:

- att problemen med den administrativa samordningen inte lösts i något av projekten, men att man inom detta område kommit längst i Skaraprojektet,
- att frågan om lämplig fördelning av arbetsuppgifter på olika typer av vårdspecialister ännu befinner sig på ett preliminärt diskussionsstadium och
- att försök med teamarbete pågår inom olika förvaltningar och i någon mån påbörjats mellan andra, samt att en förskjutning av intresset förefaller skymta från problemindivider och problemfamiljer mot problemmiljöer.

Naturligtvis är det riktigt att se innehållet i vården som det primära. Organisationen skall bara ses som ett medel för att uppnå målen. Det finns emellertid risk att uppfyllandet av målen omintetgörs eller försvåras om inte organisationen anpassas till de mål man vill uppnå.

När de organisatoriska frågorna behandlas i samband med försöksverksamheterna betonas genomgående att organisationen måste vara "odoktrinär, flexibel, informell, ge möjlighet till praktiska former för samverkan" osv. Man tycks således bortse från att en formell organisation med klart definierade kompetensområden ofta underlättar ett samarbete mellan två beslutsfattare. När de olika beslutsfattarnas kompetens är klart definierad kan man ange vem som har ansvaret för en viss verksamhet. I arbetet med integrering av sjukvård och socialvård förefaller man i stället vilja sudda ut kompetensområdena eller i vart fall göra dem oklarare. Det finns då stor risk att man inte klart kan ange vem som är ansvarig för en viss verksamhet, vilket försvårar människornas möjlighet att kräva ut ett politiskt ansvar.

Förtroendemännens ställning har genomgående penetrerats mycket sporadiskt. Det framhålls dock genomgående att det är nödvändigt att förtroendemännen i en eller annan form kan påverka och styra verksamheten. Inte minst i egenskap av anslagsbeviljare har förtroendemännen en viktig roll, påpekas t. ex. i en promemoria. I alla de organisationsmodeller som studerats förutsätts att vad förtroendemännen från landstingskommun och primärkommun kommer överens om i samrådsorganet sedan beslutas av respektive kommunala organ. Detta anses garanteras genom att i samrådsorganet sitter inflytelserika politiker. Från demokratisk synpunkt är detta en organisationsform som måste betraktas

som tveksam. Det reella beslutet flyttas över till ett icke politiskt ansvarigt organ.

Det är inte ovanligt att de politiska partierna säger sig ha skilda synsätt på prioriteringar inom den sociala sektorn och mellan den sociala sektorn och övriga sektorer. Det är rimligt att anta att detta kan skapa problem i de fall primärkommun och landstingskommun har olika politiska majoritetsförhållanden. Ett nära samarbete mellan primärkommun och landstingskommun blir därför särskilt komplicerat om de båda parterna som skall samarbeta har olika politisk majoritet, vilket är ganska vanligt.

Vidare kan noteras att försöksverksamheten med samordning av sjukvård och socialvård tycks innebära att sjukvård och socialvård jämställs vad avser förtroendemännens möjligheter att vara med och fatta beslut i enskilda vårdfall. För landstingskommunens förtroendemän innebär det inte någon skillnad mot i dag. För förtroendemän inom primärkommunernas sociala sektor innebär det däremot att de inte längre kan vara med i diskussionen om enskilda vårdfall. Hittills har det betraktats som värdefullt att förtroendemän inom den sociala sektorn genom sina breda kunskaper och personkännedom kunnat vara med i den konkreta diskussionen om olika vårdfall och behandlingen av dem. I det system som skisseras för försöksverksamheterna skulle förtroendemännens insats reduceras till att ange ramar och riktlinjer för tjänstemännens beslut – utan att de har en mera direkt erfarenhet av konkreta problem.

På tjänstemannaplanet skall genomgående finnas behandlingsgrupper bestående av läkare, distriktssköterska och socialassistent. I något fall skall också hemvårdarinna ingå i behandlingsgruppen. På några platser skall man dessutom ha en referensgrupp med tjänstemän från bl. a. skolan, fritidssektorn, försäkringskassan och polisen som vid behov kan biträda behandlingsgrupperna i deras arbete. Behandlingsgrupperna skall ha den direkta kontakten med enskilda vårdfall. Behandlingsgrupperna skall således besluta om de vårdinsatser som behöver sättas in i det enskilda fallet. Formellt beslutar respektive tjänsteman genom delegation. I praktiken finns det emellertid stor risk att ett sådant förfarande kommer att innebära att primärkommunala tjänstemän kommer att vara med och besluta om landstingskommunala medel och att landstingskommunala tjänstemän kommer att delta i beslutsfattande vad avser primärkommunala medel. Ansvarsfrågorna är således oklara även på tjänstemannaplanet.

*Sammanfattningsvis* kan sägas att en analys av organisationen för de försöksverksamheter med integrering mellan sjukvård och socialvård som planerats, pekar på betydande problem främst vad avser de politiska ansvarsförhållandena, men även vad gäller förtroendemännens möjligheter till ett direkt inflytande över den integrerade vården. Särskilt gäller detta de primärkommunala förtroendemännens möjlighet att också i framtiden kunna vara med och påverka beslut om konkreta vårdfall.

Finns då något annat system för integrering av hälso- och sjukvård och socialvård med oförändrat huvudmannaskap som innebär att ovannämnda nackdelar försvinner eller åtminstone reduceras? Jämfört med de beskrivna samrådsorganen har ett kommunalförbund mellan landstingskommun och primärkommun vissa fördelar. Kommunalförbunden har klart avgränsade kompetensområden som fastställs i en förbundsordning vilken antas av kommunfullmäktige respektive landsting. Ett kommunalförbund har också den fördelen jämfört med ett informellt samrådsorgan att dess handlingar är offentliga. Det går även att anföra besvär mot ett beslut som fattas av ett kommunalförbund. Rättssäkerheten tillgodoses således. Möjligheten att kräva ut ett politiskt ansvar är emellertid starkt begränsad även i ett kommunalförbund, särskild om parterna som ingår i förbundet har olika politisk majoritet. Mot en ordning med kommunalförbund kan också invändas att det medför betydande nackdelar att bryta ut delar av den primärkommunala socialvården. Det senare diskuteras i avsnitt 6.2.

En annan möjlighet kan vara att huvudmännen i författningar åläggs att samarbeta. Det bör då även anges vilka ärenden samarbetet skall gälla. En sådan specialreglering förefaller dock vara ett onödigt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Den strider också mot de principer länsberedningen arbetat efter.

Ytterligare en möjlighet att nå en god samordning mellan sjukvård och socialvård är att förändra huvudmannaskapet för stora delar av sjukvården. Detta diskuteras närmare i avsnitt 6.

### 5.2.5 *Kortfattad redogörelse för erfarenheter från kommuner med gemensamt huvudmannaskap för hälso- och sjukvård och sociala verksamheter*

#### *Gotland*

På Gotland är primärkommunen sedan 1971-01-01 huvudman för hälso- och sjukvården. I den nuvarande organisationen sorterar hälso- och sjukvård och socialvård under skilda förvaltningar. Följaktligen har man också en sjukvårdsstyrelse och en social centralnämnd. Samma kommunalråd är ordförande i sjukvårdsstyrelsen och i sociala centralnämnden. Han är dessutom ledamot i omsorgsstyrelsen. Mellan sociala centralnämnden och sjukvårdsstyrelsen finns ett förtroendemannaorgan på fem personer för planering och samordning. Kommunalrådet för sjuk- och socialvård är ordförande i detta organ.

Frågan om en gemensam förvaltning för hälso- och sjukvården och socialvården diskuterades i samband med omorganisationen 1971. P. g. a. att antalet förtroendemän minskade kraftigt i samband med kommunsammanläggningen (14 kommuner blev 1) ville man emellertid då inte gå så långt att man bara fick en förtroendemannaorganisation för sjuk- och socialvården. De s. k. mittenpartierna tillsatte dock samma ledamöter i sjukvårdsstyrelsen och sociala centralnämnden. Man ansåg emellertid att tiden nu borde vara mogen för en total samordning av sjuk- och

socialvården genom att de förs under samma förvaltning och samma förtroendemannaorganisation. För närvarande pågår en utredning om en ev. fullständig samordning av sjukvård och socialvård.

Det bör noteras att trots att hälso- och sjukvård och socialvård får en samordnad behandling i fullmäktige och kommunens styrelse och man delvis också har en personalunion på nämndplanet så ansåg kommunens företrädare att det vore önskvärt med ytterligare samordning.

I samband med omorganisationen flyttades ålderdomshemmen över från socialförvaltningen till sjukvårdsförvaltningen. Barnhemmet och spädbarnshemmet flyttades över till socialförvaltningen. Samma var förhållandet med färdtjänsten som tidigare också varit en uppgift för landstingskommunen.

Erfarenheterna av att ålderdomshemmen sorterar under sjukvårdsförvaltningen var inte enbart positiva. Man har därför diskuterat att återföra dem under socialförvaltningen eller också, som redan nämnts, införa en förvaltning för sjuk- och socialvården. Anledningen till detta är att man funnit att det är den sociala hemhjälpen som har den direkta kontakten med de åldringar som behöver platser på ålderdomshem. Denna kontakt saknar ofta sjukvården. Ålderdomshemmen har ofta viss överkapacitet på terapi, bad och måltidsresurser som kan användas av åldringar utanför ålderdomshemmen. Denna s. k. dagcenterverksamhet sorterar under socialförvaltningen.

Erfarenheterna av att låta barnhemmet sortera under socialförvaltningen var däremot goda. Genom detta har man nått en samordning med den övriga omvårdnaden av barn. Tidigare, när landstinget var huvudman för barnhemmet, fanns inte tillgång till förskollärare. Man ansåg att man tidigare varit alltför medicinskt inriktad. Detta fick till följd att den pedagogiska verksamheten bland barnhemsbarnen tidigare varit undermålig.

Den allmänna inställningen bland de intervjuade var att man såg mycket positivt på omorganisationen. Särskilt framhöll man att problematiken åldringsvård – långtidsvård därmed hade lösts. Man slipper numera problem med att åldringar skickas mellan olika huvudmän, poängterade man.

Man framhöll också att omorganisationen inneburit att man kunnat göra vissa besparingar t. ex. genom att jourberedskapen för ålderdomshemmen flyttades över på distriktssköterskornas jourverksamhet.

Från den sociala sidan nämndes att det enhetliga huvudmannaskapet fört med sig att man "kommit närmare" sjukvården. Tidigare hade det varit vissa problem att komma i kontakt med sjukvårdens personal.

### *Malmö och Göteborg*

I en bilaga till Malmöutredningen Ds C 1971:3 beskriver Malmö kommun bl. a. de fördelar som man anser finns med ett gemensamt huvudmannaskap för hälso- och sjukvård och sociala verksamheter. Liknande erfarenheter finns från Göteborg.

### 5.2.6 *Sammanfattning*

Hälso- och sjukvården och socialvården har ett dokumenterat behov av en nära samordning. I den försöksverksamhet med samordning som pågår eller planeras på olika ställen har de organisatoriska frågorna fått en undanskymd roll. Möjligheterna att lösa de organisatoriska frågorna har dock varit begränsade, eftersom man ej kunnat ifrågasätta gällande ansvarsförhållanden. Erfarenheter från Gotland, Malmö och Göteborg visar på vissa fördelar av ett gemensamt ansvar för hälso- och sjukvård och socialvård. En sammanställning av remissvaren över socialstyrelsens principprogram om öppen vård visar att den nuvarande organisationen med skilda huvudmän för hälso- och sjukvård och socialvård kan vara ett hinder för en fungerande samordning. Detta påstående stöds också av erfarenheterna från pågående och planerad försöksverksamhet.

## 5.3 *Krav på en effektiv planering av hälso- och sjukvården*

### 5.3.1 *Ansvaret för planeringen av hälso- och sjukvården*

*Central nivå*

På central nivå förekommer inte någon direkt planering av hälso- och sjukvården. Indirekt påverkas emellertid sjukvården i betydande utsträckning både till omfattning och inriktning av tillgången på läkare. Läkarutbildningen är en statlig angelägenhet. År 1969 fattade riksdagen beslut om att öka utbildningskapaciteten för läkare. Detta medför att antalet läkare i framtiden kommer att öka snabbt.

**Tabell B 2.3 Beräknat antal läkare vid olika år.**

| | Totala antalet läkare | Beräknat antal invånare/läkare[1] | Heltidsarbetande läkare[2] |
|---|---|---|---|
| 1965 | 8 696 | 922 | 7 700 |
| 1975 | 13 720 | 607 | 12 074 |
| 1985 | 25 600 | 437 | 17 955 |
| 1995 | 26 530 | 355 | 23 240 |

[1] Enligt SCB: s befolkningsframräkning.
[2] Med heltidsarbetande läkare avses samtliga manliga läkare under 65 år, 75 % av de kvinnliga under 65 år samt en tredjedel av samtliga läkare över 65 år.

Den kraftiga ökningen av antalet utbildade läkare innebär att man i framtiden inte behöver räkna med att läkartillgången skall få samma normerande effekt på sjukvården som hittills.

I prop. 1969: 35 redovisades ett program för utbyggnaden av läkartjänstorganisationen fram till 1975. Målet med programmet var att nå balans mellan den successivt ökade tillgången på läkare och antalet läkartjänster i landet. De flesta läkartjänster underställs därför socialstyrelsens etableringskontroll.

I prop. 1972: 104 anges bestämmelser om vissa förenklingar vad avser

inrättande av läkartjänster. Där anförs att när det gäller tillståndsprövning med avseende på tjänster för färdigutbildade läkare bör ett väsentligt förenklat förfarande i fortsättningen kunna tillämpas genom att fördelningen på olika tjänstekategorier slopas vid prövningen av tillstånd att inrätta nya tjänster. Därigenom får huvudmännen möjlighet att själva fördela dessa läkartjänster på olika tjänstekategorier med hänsyn till de sjukvårdsorganisatoriska förhållanden som föreligger. Tillståndsprövningen beträffande tjänster inom sjukvårdsområdet för färdigutbildade läkare begränsas på detta sätt till antalet tjänster och fördelningen mellan olika medicinska verksamhetsområden.

När det gäller investeringar angelägenhetsprövar socialstyrelsen merparten av byggandet inom sjukvården. Prövningen sker regelmässigt två gånger om året inom av Kungl. Maj:t meddelade investeringsramar efter riktlinjer som bestäms av socialdepartementets sjukvårdsdelegation. Den författningsmässiga grunden för denna prövning är lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete, den s. k. byggregleringen. Denna är emellertid inte ett planeringsinstrument för sjukvården utan den har ett konjunktur- och arbetsmarknadspolitiskt syfte. Undantagna från socialstyrelsens prövning är alla reparations- och underhållsarbeten oavsett storlek samt byggnadsprojekt under 500 000 kr. För de senare beslutar länsarbetsnämnderna om byggnadstillstånd utan särskild prioritering av socialstyrelsen. Sjukvårdsdelegationens riktlinjer för socialstyrelsens prövning innebär för närvarande följande.

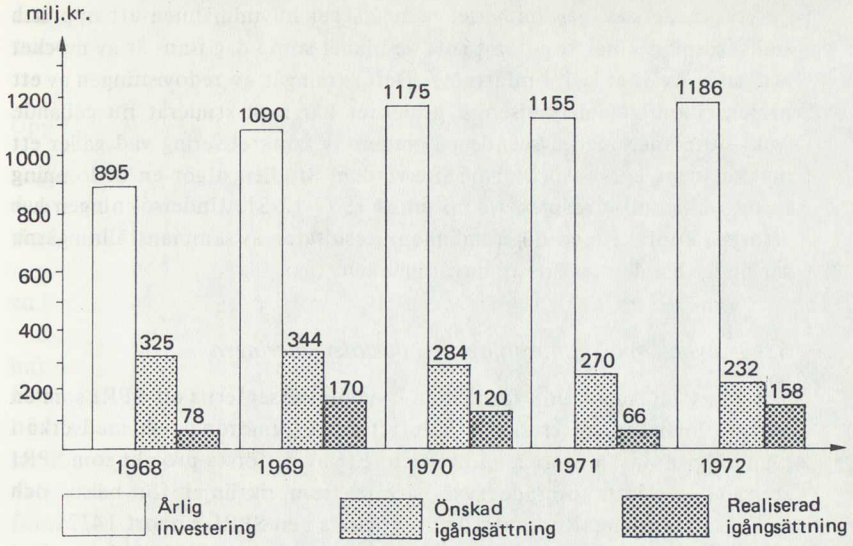
| | |
|---|---|
| Prioriteringsgrupp 1 (högsta prioritet) | Öppen vård: vårdcentraler m. m.<br>Långtidsvård: sjukhem och kliniker |
| Prioriteringsgrupp 2 | Psykiatrisk sjukvård: sjukhem och kliniker<br>Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda: vårdhem och specialsjukhus |
| Prioriteringsgrupp 3 | Övrig sjukvård: upprustnings- och ombyggnadsarbeten vid övriga sjukhus |

Riktlinjerna avser prioritering inom den s. k. allmänna ramen. För större projekt inom gruppen "övriga sjukhus" ges en särskild ram.

Figur B 2.2 visar kostnaderna för byggnadsverksamheten inom sjukvården de senaste åren. Av diagrammet kan utläsas skillnaden mellan av sjukvårdshuvudmännen önskad igångsättning och av socialstyrelsen godkända kostnader för byggande av sjukhus, sjukhem, läkarstationer m. m. Man kan bl. a. notera att sjukvårdshuvudmännens ambitioner vida överskrider den av Kungl. Maj:t godkända ramen.

Normerande för sjukvården är också de råd och anvisningar som ges ut av socialstyrelsen. Dessa är vanligtvis inte bindande för sjukvårdshuvudmännen vilket dock inte hindrar att huvudmännen ofta mycket ingående följer dem. På liknande sätt verkar ibland även det material som publiceras av SPRI.

Av genomgången beträffande den centrala nivån kan följande konstaterande göras. Trots att man på central nivå har viktiga styrinstrument förekommer på denna nivå inte någon direkt planering av sjukvården.




*Figur B 2.2 Byggnadsverksamheten inom hälso- och sjukvården, milj. kr.*

*Landstingskommunal nivå*

Formerna för sjukvårdsplaneringen har diskuterats vid olika tillfällen. Sjukhuslagstiftningskommittén behandlade i sitt betänkande (SOU 1956: 27) frågan om inte det grundläggande stadgandet om landstingens vårdskyldighet borde kompletteras med en föreskrift om skyldighet för huvudmännen att vid utbyggnaden av sjukvården följa i viss ordning fastställda planer s. k. sjukvårdsplaner. Kommittén erinrade om att frågan tidigare behandlats av ett flertal utredningar, men att inte någon av dem velat förorda, att det i författningen föreskrevs skyldighet för huvudmännen att upprätta sjukvårdsplaner. Kommittén anslöt sig till denna uppfattning och framhöll att ett fastställelseförfarande inför central myndighet skulle medföra en administrativ belastning av stora mått, inte minst genom det behov av ständiga ändringar som erfarenhetsmässigt gjort sig gällande. Man menade att det inte är i någons intresse att planeringen skedde i stela och besvärande former utan den borde få äga rum i all frihet. Det kunde å andra sidan inte gärna råda delade meningar om att varje huvudman borde ha en viss planering inom sjukvårdsområdet.

Kommittén framhöll emellertid, att den omständigheten att planerna för den slutna vården inte fastställts av statlig myndighet inte innebär att huvudmännen lämnas en obeskuren rätt att bestämma var en sjukhusbyggnad skall uppföras. Sjukvårdslagens 8 § stadgar att "anläggning av sjukhus må icke påbörjas förrän sjukhusets förläggning ävensom ritningar för sjukhuset godkänts i den ordning Konungen bestämmer. Vad nu sagts skall gälla jämväl större till- eller ombyggnad av sjukhus." Lokaliseringen av varje nytt sjukhus skall således godkännas av central myndighet.

Avsaknaden av bestämmelser som ålägger huvudmännen att upprätta sjukvårdsplaner har resulterat i att de planer som i dag finns är av mycket skiftande kvalitet och omfattning. Detta framgår av redovisningen av ett projekt inom socialstyrelsen. I projektet har man studerat nu gällande sjukvårdsplaner med avseende på graden av konkretisering vad gäller ett mycket stort antal aspekter på sjukvården. Studien utgör en bedömning av de olika sjukvårdsplaner som fanns 1972-12-31. Undersökningen har utförts i kontakt med huvudmännen. Resultaten av sammanställningarna har under hand granskats av huvudmännen.

### 5.3.2 *Arbete med samordning av sjukvårdsplaneringen*

När SPRI bildades 1968 fastställde huvudintressenterna att SPRI som en av sina huvuduppgifter skulle ha att främja, samordna och medverka i planering inom hälso- och sjukvården. Ett av de första projekt som SPRI startade på detta område avsåg att ta fram riktlinjer för hälso- och sjukvårdsplanering. Resultatet har redovisats i en SPRI-rapport 14/71.

Svenska landstingsförbundet, socialstyrelsen och SPRI betonar i rapportens förord betydelsen av en långsiktig planering för att kunna anpassa verksamheten till ett samhälle som ständigt förändras i fråga om bl. a. teknik och värderingar. Det är också önskvärt att enhetlighet skapas i sjukvårdsplanerna så att jämförelser mellan olika sjukvårdsområden underlättas och så att erfarenheter lättare kan överföras från ett område till ett annat.

I rapporten redovisas ett förslag till planeringssystem för sjukvårdshuvudmännen. I rapporten anförs att sjukvårdsplaneringen måste ses som en del – men en dominerande del – av landstingens totala verksamhet. Man måste också ta hänsyn till andra huvudmäns planer, t. ex. utvecklingen av primärkommunernas skolhälsovård och åldringsvård.

Inom socialdepartementets sjukvårdsdelegation, i vilken bl. a. representanter för sjukvårdshuvudmännen ingår, har under åren 1971–73 bedrivits ett utredningsarbete beträffande ett system med enhetligt uppbyggda sjukvårdsplaner.

Bakgrunden till sjukvårdsdelegationens engagemang i sjukvårdens planeringsfrågor framgår bl. a. av vad chefen för socialdepartementet uttalade i 1971 års statsverksproposition. "Med hänsyn till sjukvårdens kostnadsutveckling framstår det som angeläget att nu söka vidareutveckla dessa olika planeringsinstrument inom sjukvården till ett organiserat system med sjukvårdsplaner. Avsikten är att denna fråga inom kort skall tas upp till behandling i socialdepartementets sjukvårdsdelegation."

I början av 1971 tillsatte sjukvårdsdelegationen en arbetsgrupp med uppdrag att utarbeta ett förslag till ett organiserat system med sjukvårdsplaner. Arbetsgruppen fick namnet Ag S-plan (arbetsgruppen rörande sjukvårdsplanering).

I sin tolkning av uppdraget har gruppen bl. a. pekat på den uppfattning som chefen för socialdepartementet gav uttryck för i 1971 års statsverksproposition. "Den sjukvårdspolitiska målsättningen har under de senaste åren i allt högre grad inriktats på att få till stånd en förändrad struktur på

den svenska sjukvården. Detta har framstått som alltmer nödvändigt inte minst p. g. a. sjukvårdens kostnadsutveckling."

Uppdraget innebär att

*dels* föreslå hjälpmedel och underlag till sjukvårdshuvudmännen för att dessa skall kunna förbättra sin planering och bygga upp den så att jämförelser mellan olika sjukvårdsområden och regioner möjliggörs,

*dels* ge förslaget till sjukvårdsplaneringssystem en sådan utformning att en kontinuerlig återföring av information sker till centrala organ.

Sjukvårdsdelegationen framhåller att planering och återföring av information till centrala organ inte utgör garanti för att önskvärda förändringar i sjukvårdens omfattning och organisation uppnås. En nödvändig balansering av sjukvårdskostnadernas expansion blir inte heller en direkt följd av enbart utökad planeringsverksamhet. Den utökade aktivitet på sjukvårdsplaneringens område som sjukvårdsdelegationen förordar får i stället ses som ett av olika medel att åstadkomma en mera målmedveten förvaltning av sjukvården. Andra medel är bl. a. en utveckling av administrationen och driftplaneringen.

Ett system med jämförbara sjukvårdsplaner är nödvändigt för att underlag skall erhållas för bl. a. central personal- och investeringsplanering.

### 5.3.3 *Sambandet mellan sjukvårdsplanering och övrig samhällsplanering*

I olika sammanhang har sambandet mellan sjukvårdens planering och övrig samhällsplanering betonats. I SPRI-rapporten 14/72 om den öppna vårdens organisation anförs att samtidigt som vårdplaneringen är ett uttryck för sektorsplanering utgör den en del av den regionalpolitiska utvecklingsplanering, som pågår på länsnivå. Vårdutbudets utformning och lokalisering kan därvid ingå som ett bland många medel att påverka den regionala och lokala befolknings- och samhällsutvecklingen.

I statsverkspropositionen 1969 anförde chefen för inrikesdepartementet att det knappast råder något tvivel om att valet av lokaliseringsort för en stor del av de nutida företagen i ökad utsträckning styrs av den tillväxtmiljö som skilda orter erbjuder p. g. a. näringslivets och arbetsmarknadens grad av differentiering, tillgången på institutioner för utbildning, forskning och utveckling samt försörjningen med kommunikationer, bostäder och med social, kulturell och kommersiell service. P. g. a. dessa förhållanden är det utomordentligt angeläget att samhälleliga beslut som avgör möjligheterna att i skilda orter och regioner bygga bostäder, skolor, vägar, *sjukhus* och olika serviceanordningar blir inbördes samordnade så att deras effekt på den regionala utvecklingen står i samklang med samhällets regionalpolitiska strävanden.

Liknande tankegångar finns även i proposition 1972: 111 om regionalpolitiskt handlingsprogram där chefen för inrikesdepartementet i ett avsnitt om sjukvården anför att förutsättningen för ett framgångsrikt planeringsarbete inom detta område är att man centralt kan tillhandahål-

la huvudmännen allmänt planeringsunderlag och riktlinjer när det gäller frågor som befolkningsutveckling, personalbehov, nivåstrukturering och förändringar i sjukdomspanoramat.

"Med tillgång till sådant planeringsunderlag bör det finnas goda förutsättningar att ge sjukvården en lämplig struktur. I detta viktiga arbete är det enligt min uppfattning särskilt betydelsefullt att planeringen samordnas med den övriga länsplaneringen. Jag utgår från att landstingen i sin planering beaktar vad jag i det föregående har anfört i fråga om utvecklingen av den regionala strukturen." Riksdagen ställde sig bakom detta uttalande.

Ovannämnda synpunkter vad gäller vikten av samordning mellan sjukvård och övrig samhällsplanering har beaktats i den modell för en framtida sjukvårdsadministration som redovisas i avsnitt 6.

### 5.3.4 *Sambandet mellan geografiska verksamhetsområden och sjukvårdsplaneringen*

I en skrivelse till länsindelningsutredningen anförde dåvarande medicinalstyrelsen att åtskilliga landstingsområden har en för liten folkmängd för att det skall vara möjligt att bedriva en effektiv sjukvård.[1] Man anförde att beträffande den slutna sjukvården visade erfarenheterna såväl från Sverige som från utlandet att antalet invånare för ett sjukvårdsområde inte borde understiga 250 000.

I fråga om den nuvarande sjukvårdsorganisationen kunde man i vissa fall säga att utvecklingen fördröjts genom att några landstingskommuners befolkningstal understiger 250 000.

Man pekade också på att med nuvarande länsindelning uppstår sjukvårdsorganisatoriska svårigheter framför allt i de fall, där länsgränserna kommit att på ett artificiellt sätt bryta naturliga kommunikationsleder. Befolkningen tvingas därvid resa långa sträckor inom det egna länet för att få sina sjukvårdsbehov tillgodosedda, trots att sjukvårdsinrättning finns på kortare avstånd utanför länsgränsen.

Vid sekretariatets överläggningar med representanter för socialstyrelsen har framkommit att länsindelningen medför betydande olägenheter för sjukvårdsplaneringen i vissa delar av landet. Konkreta exempel på hur länsgränserna medfört en orationell lokalisering och dimensionering av sjukvårdsresurser finns enligt socialstyrelsen i åtskilliga fall i närheten av länsgränserna, såsom

Alingsås – Göteborg
Varberg – Skene – Mölndal
Uddevalla – Vänersborg/Trollhättan – Lidköping
Ludvika – Avesta – Sala – Fagersta
Karlskoga – Kristinehamn
Ängelholm – Helsingborg
Simrishamn – Ystad
Säffle–Åmål/Bäckefors

[1] Bilaga 3 i länsindelningsutredningens betänkande

Länsindelningen har medfört att det inom vissa landstingsområden bildats central- och normallasarett med otillräckligt befolkningsunderlag. Detta har inte bara lett till höga kostnader utan också till svårigheter att upprätthålla en godtagbar medicinsk standard. Denna slutsats torde man kunna dra av en SPRI-utredning, där man för olika typer av sjukhus analyserat ett mycket stort antal kostnadsställen inom skilda specialiteter.

Bl. a. på grundval av denna utredning har socialstyrelsen sedan kunnat konstatera att vissa centrallasarett dras med höga enhetskostnader och/eller tvingats dra in på servicen. Dessa centrallasarett utmärks alla av att de har upptagningsområden med en folkmängd som understiger 250 000 invånare.

I en del fall sammanhänger bristerna med långa avstånd och låg folktäthet, men de är också ett resultat av den befintliga länsindelningen. I SPRI-rapporten 14/71 om riktlinjer för hälso- och sjukvårdsplanering sägs att indelningen i län och landstingsområden är historiskt betingad och kan ej anses motsvara dagens anspråk på en funktionell administrativ områdesindelning.

### 5.3.5 *Administrativa problem inom hälso- och sjukvården*

I rapporten Sjukvården i Skåne görs en ingående analys av nuvarande administrativa svårigheter inom sjukvården. Härvid anförs bl. a. att de allvarligaste administrativa problemen inom sjukvården återspeglas i den snabba kostnadsstegringen, köproblemen inom vissa områden och överkapaciteten inom andra. Detta förklaras delvis av den snabba förändringen av förutsättningarna för sjukvårdshuvudmännens verksamhet, men det är uppenbart att den direkta orsaken är att förvaltningsorganisationen inte kunnat anpassas och förstärkas i enlighet med de förändrade förutsättningarna. För att en mera kraftfull planering, budgetering, kontroll och driftsledning skall bli möjlig fordras därför en förstärkning av förvaltningsorganisationen.

Det nuvarande planeringssystemet är, enligt rapporten, inte tillräckligt långsiktigt och samordnat för att ge en totalbild över de sjukvårdsbehov som sjukvårdsorganisationen skall tillgodose i framtiden. Därigenom blir det svårt eller omöjligt att göra nödvändiga vägningar vid resurstilldelningen och göra långsiktiga bedömningar vid investeringsbeslut. Bl. a. häri ligger orsakerna till att den slutna sjukhusvården har fått alltför stort utrymme i huvudmännens utbyggnadsplaner för 1970-talet.

Kostnadsstegringarna inom sjukvården sammanhänger till viss del med brister i budgetsystemet, som inte medger preciserade krav på verksamheten. Budgetarbetets nuvarande organisation stimulerar mera till produktionsökningar än till avvägning gentemot andra verksamheter. Äskandena görs med utgångspunkt i den enskilda klinikens driftsförutsättningar och inte från alternativa former att tillgodose behoven. Detta leder till svårigheter att bedöma ändamålsenligheten av verksamheten. Det leder också till ökade resurskrav snarare än till rationalisering. Tillsammans med den svaga produktions- och budgetkontrollen gör detta budgetpro-

cessen till ett otillräckligt instrument för att behärska kostnadsutvecklingen.

*Sammanfattningsvis* konstateras i rapporten att en målsättning som innefattar en mera fullständig kontroll över sjukvårdens ekonomiska och arbetskraftsmässiga utveckling i första hand kräver ett bättre planerings- och budgetsystem. Endast därigenom kan utvecklingen styras under medveten politisk och administrativ kontroll i enlighet med en överordnad målsättning.

### 5.4 *Prioritering av hälso- och sjukvård tillsammans med andra tunga samhällsutgifter*

Det fjärde och sista kravet på sjukvårdsadministrationen som ställdes upp i början av det här kapitlet var att sjukvårdskostnaderna måste hållas på en samhällsekonomiskt försvarbar nivå. Sjukvården bör därför prioriteras tillsammans med andra tunga samhällsutgifter.

I dag går drygt 80 % av landstingskommunernas utgifter till sjukvård. Detta innebär att sjukvården i vårt land i stort sett inte vägs mot andra samhällsverksamheter som t. ex. trafik, vägar, socialvård och bostadsförsörjning för att nämna några områden som i sin tur har ett samband med sjukvården.

Allmänt gäller att självständiga samhällsorgan inte bör vara alltför specialiserade. En differentierad verksamhet ger bl. a. möjligheter till prioriteringar.

#### 5.4.1 *Kostnadsutvecklingen inom hälso- och sjukvården*

Under de senaste åren har kostnadsutvecklingen inom sjukvården uppmärksammats i olika sammanhang. Genom de s. k. RUPRO (Rullande Prognos) undersökningarna, som bygger på sjukvårdshuvudmännens egna planer har diskussionen om sjukvårdskostnaderna tillförts visst material. RUPRO undersökningarna från åren 1967, 1969 och 1971 utfördes av socialstyrelsen. Den senaste undersökningen LKELP/RUPRO 73 som omfattar tiden 1972–1978 har gjorts av landstingsförbundet.

60-talet innebar för landstingskommunerna en period av kraftig expansion. Utvecklingen kan illustreras med uppgifterna i tabell B 2.4.

Överföringen av mentalsjukhusen till landstingskommunerna den 1 januari 1967 är en av orsakerna till den kraftiga expansionen.

**Tabell B 2.4 Landstingskommunernas utveckling 1965 – 1970.**

| | 1965 | 1970 | Procentuell ökning per år |
|---|---|---|---|
| Bruttoinvesteringar, fasta priser | 563 | 1 127 | 15,3 |
| Driftkostnader, löpande priser | 2 783 | 8 052 | 24,0 |
| Antal anställda | 86 029 | 170 666 | 15,0 |

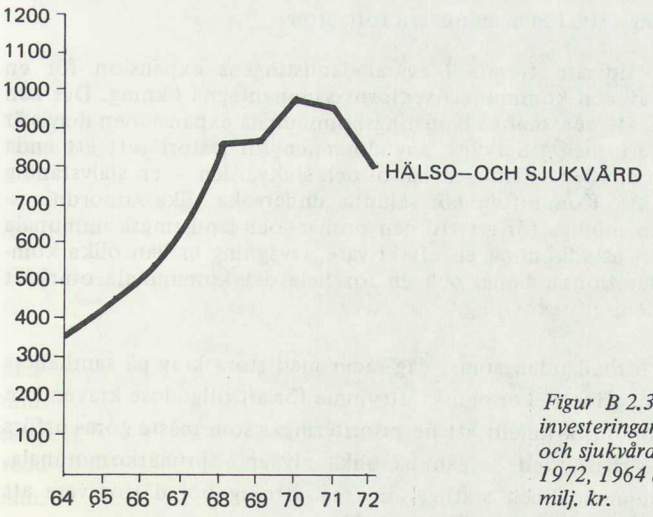
Enbart 1967 var ökningen av bruttoinvesteringarna 25 %, driftkostnaderna 42 % samt antalet anställda 31 %.

Expansionen återspeglas även i verksamhetsutvecklingen mätt i kvantitativa termer. Inom landstingskommunernas dominerande verksamhetsområde, sjukvården, ökade således antalet vårdplatser under 60-talet med 21 %. Per 1000 invånare var ökningen 13 %. Vidare ökade antalet besök i öppen vård med ca 37 % under perioden 1966 – 1970.

Hälso- och sjukvården var under denna tid ett av de snabbast expanderande områdena inom den offentliga sektorn. Under perioden 1965 – 1970 var det endast socialvården som hade en kraftigare ökning av driftkostnaderna.

När det gäller investeringar inom hälso- och sjukvård visar figur B 2.3 att den kraftiga expansionen avbröts år 1969.

Trendbrottet i fråga om investeringsvolymen beror delvis på strävan att efter den kraftiga utbyggnaden av framför allt den slutna vården under 60-talet, prioritera den öppna vården, där investeringarna är mindre kostsamma. Att trenden bröts så tvärt får också ses mot bakgrund av de finansiella svårigheter som landstingen råkade in i under perioden 1970 – 1972 och som berodde på bl. a. följande faktorer. Å ena sidan resulterade låglönesatsningen i 1970 års avtalsrörelse för landstingens del i betydande kostnadsökningar. Dessa blev än kraftigare genom den arbetstidsförkortning från 42,5 till 40 timmar per vecka som genomfördes under perioden 1970 – 1972, och som medförde behov av nyanställningar för att kvaliteten på sjukvården skulle kunna upprätthållas. Å andra sidan ökade skatteunderlaget jämförelsevis svagt, samtidigt som förutsättningarna för skattehöjningar var starkt beskurna bl. a. till följd av konjunkturläget. Högkonjunkturen hade kulminerat under 1970 och därefter avmattats mycket snabbt. Även möjligheterna till ökad upplåning på kredit- och kapitalmarknaden var begränsade.




*Figur B 2.3 Landstingens investeringar för hälso- och sjukvården 1964–1972, 1964 års priser, milj. kr.*

Våren 1972 tillkom ytterligare en faktor med dämpande effekt på expansionstakten inom den kommunala sektorn. Regeringen träffade då en överenskommelse med kommunförbunden som bl. a. innebar att de senare skulle rekommendera sina medlemmar att inte höja utdebiteringen under 1973 och 1974.

Enligt LKELP/RUPRO 73 beräknas bruttokostnaderna för den slutna sjukvården öka med ca 20 % under åren 1972 – 1978, räknat i fasta priser.

Kostnaderna för den öppna sjukvården ökar enligt planerna under samma tid med 41 %, också räknat i fasta priser.

### 5.4.2 *Behov av prioriteringar*

Under de senaste åren har från olika håll uppmärksammats den snabba kostnadsutvecklingen inom sjukvården. Prognoserna för sjukvården innebär att en allt större andel av våra samlade resurser kommer att tas i anspråk för sjukvård. En sådan utveckling kan medföra problem eftersom liknande tendenser kommer att framträda även inom andra samhällsområden som t. ex. vuxenutbildning, miljövård, näringspolitik och social omvårdnad.

I direktiven till utredningen om kommunernas ekonomi anför finansministern att inom den kommunala sektorn svarar den landstingskommunala verksamheten för de mest betydande ökningarna. Under 1960-talet uppgår den landstingskommunala utgiftsexpansionen, räknad i fasta priser, till drygt 10 % om året medan den primärkommunala verksamheten ökat med ca 5 % om året. Denna skillnad i tillväxttakt innebär att landstingskommunernas andel av den totala kommunala verksamheten har ökat. Vid 1960-talets ingång svarade landstingskommunerna för drygt 20 % av den totala kommunala verksamheten. Denna andel hade vuxit till omkring 30 % år 1970.

Finansministern erinrar vidare om att såväl primärkommunerna som landstingskommunerna av statsmakterna var för sig tilldelats en självständig beskattningsrätt. Finansministern fortsätter:

"Som jag tidigare framhöll svarar landstingens expansion för en väsentlig del av den kommunala sektorns sammantagna ökning. Det kan inte uteslutas att den snabba landstingskommunala expansionen delvis är betingad av att man tillerkänt huvudmännen för i stort sett ett enda konsumtionsområde – nämligen hälso- och sjukvården – en självständig beskattningsrätt. Kommittén bör sålunda undersöka vilka samordningsformer som är möjliga för att vid den primär- och landstingskommunala utdebiteringen åstadkomma en effektivare avvägning mellan olika kommunala konsumtionsändamål och en för hela det kommunala området överbryggande utgiftsprövning."

Under de förhållanden som i dag råder med stora krav på samhällets insatser och begränsat ekonomiskt utrymme för att tillgodose kraven kan det tyckas mindre rationellt att de prioriteringar som måste göras utförs var för sig av beslutande organ på olika nivåer – primärkommunala, landstingskommunala och statliga. En målsättning bör därför vara att

finna ett system där ett bättre samspel och en mera samlad bedömning är möjlig.

I rapporten "Sjukvården i Skåne" är man inne på dessa tankegångar. I rapporten uttrycks detta på följande sätt: "Det torde ha framgått av vad som anförts att sjukvården måste ses som en del av samhällets totala service och bedömas mot bakgrunden av totalt tillgängliga resurser." Man går i rapporten emellertid inte närmare in på hur denna målsättning skall uppfyllas.

## 6 Modeller för en ny sjukvårds- och socialvårdsadministration

Analysen i det föregående där det nuvarande administrativa systemet för sjukvården och i någon mån också socialvården ställs mot de fyra krav på sjukvårdsadministrationen som ställdes upp inledningsvis i kapitel 5 visar att alla kraven inte uppfylls i det nuvarande systemet. För vissa av kraven gäller att det nuvarande administrativa systemet försvårar att de förverkligas.

- Kravet på *medborgarinflytande* går att uppfylla. Det nuvarande systemet ger dock inte alltid kortaste möjliga avstånd mellan beslutsfattarna och de människor som berörs av besluten.
- Det nuvarande systemet underlättar inte den *samordning av hälso- och sjukvård och socialvård* som enligt samstämmiga uttalanden de ansvariga för såväl sjukvård som socialvård anser bör komma till stånd.
- Det är inte alltid möjligt att bedriva en effektiv *planering av hälso- och sjukvården* med nuvarande administrativa system, framför allt försvåras samordningen med övriga verksamheter av regionalpolitisk betydelse.
- *Prioritering* av hälso- och sjukvård tillsammans med övriga tunga samhällsutgifter är inte möjlig med den nuvarande organisationen – man kan därför inte avgöra om kostnaderna för hälso- och sjukvård relativt sett är för låga eller för höga.

Efter dessa konstateranden är det naturligt att ställa frågan om det går att finna en ny administrativ ordning, som bättre än den nuvarande kan underlätta att de redovisade kraven kan förverkligas. I det följande skall i form av principskisser redovisas två sådana lösningar.

### 6.1 *Primärkommunalt ansvar för huvuddelen av hälso- och sjukvården*

Den första modellen innebär att primärkommunerna görs till huvudmän för huvuddelen av sjukvården.

Ett primärkommunalt ansvar är möjligt dels genom kommunindelningsreformen som medfört att de nya primärkommunernas befolkningsunderlag är betydligt större än i de gamla, dels genom den medvetna satsning på öppen vård som nu pågår. Denna utbyggnad innebär som redovisats i avsnitt 4.4, att vi i framtiden enligt planerna kommer att ha minst en flerläkarstation i alla landets kommuner. Till detta kommer att

det i praktiskt taget alla kommuner i dag finns instutitioner för långtidssjukvård. I det föregående visades också att över 3/4 av landets befolkning bor i kommuner som inom sitt geografiska område har tillgång till sjukvård av minst den standard som ges vid normallasarett. Vi kan sålunda konstatera att i samtliga nya primärkommuner kommer det att finnas betydande sjukvårdsresurser.

En förutsättning för att primärkommunerna skall kunna göras till sjukvårdshuvudmän är att sjukvården till alla delar finansieras genom statsbidrag. Detta skulle ske genom att primärkommunerna erhåller statsbidrag för drift av sjukvården i förhållande till kommunens folkmängd, tätortsgrad, åldersstruktur m. m. Dessa statsbidrag är inte styrda till bestämda verksamheter inom sjukvården, utan de har formen av allmänna driftbidrag för sjukvården. Statliga investeringsbidrag utbetalas efter en obligatorisk långsiktig behovsplanläggning. Alla beslut om sjukvårdsinvesteringar, som har regionalpolitisk betydelse, bereds och beslutas av samma organ som handhar övriga frågor av regionalpolitisk betydelse.

Hälso- och sjukvården får ställning som statsfinansierad specialreglerad kommunal förvaltning. Genom lagstiftning lägger statsmakterna fast en allmän målsättning för hälso- och sjukvården. Liksom fallet är i dag inom den specialreglerade förvaltningen skall primärkommunerna ha rätt att själva besluta om överstandard av den specialreglerade verksamheten. Eventuell överstandard bekostas helt av primärkommunerna. Normalt skall dock inte överstandard behöva tillgripas.

Den kommunala beskattningsrätten brukar ofta framhållas som själva grunden för den kommunala självstyrelsen. Utan beskattningsrätt ingen självstyrelse, brukar man säga. Det kan emellertid sättas ifråga om detta påstående är riktigt. Förutsättningen för att man vid ett system med 100-procentiga statsbidrag fortfarande skulle kunna bruka benämningen kommunal självstyrelse är att kommunerna har frihet att själva bestämma hur pengarna skall användas inom respektive område.

Sambandet mellan beskattningsrätten och initiativrätten brukar också framhållas som något som kännetecknar den kommunala självstyrelsen. Genom beskattningsrätten blir initiativrätten friare, brukar det hävdas. För många kommuner är detta en illusion. Kommunalskatten har i många kommuner nått en sådan höjd att "taket" anses nått. Initiativ som kräver ytterligare ekonomiska medel för att kunna förverkligas reser anspråk på ökad statlig medverkan vid finansieringen. Statsbidragen spelar också en allt större roll som finansieringskälla inom den kommunala sektorn. Särskilt gäller detta landstingskommunerna.

**Tabell B 2.5 Landstingskommunernas bruttoinkomster (milj. kr.)**

| | 1955 | | 1965 | | 1970 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Skatter | 767 | 74,6 % | 2 265 | 68,4 % | 5 126 | 55,2 % |
| Statsbidrag | 80 | 7,7 % | 490 | 14,8 % | 1 813 | 19,5 % |
| Avgifter och ersättningar | 126 | 12,3 % | 350 | 10,6 % | 1 622 | 17,5 % |
| Övriga inkomster | 55 | 5,4 % | 205 | 6,2 % | 723 | 7,8 % |
| | 1 028 | | 3 310 | | 9 284 | |

Naturligtvis kan man av tabell B 2.5 inte dra slutsatsen att den kommunala självstyrelsen minskat inom landstingskommunerna bara för att skatterna under en tidsperiod relativt sett minskar i betydelse som finansieringskälla samtidigt som statsbidragens andel ökat.

### 6.1.1 *Principer för ett statsbidragssystem för hälso- och sjukvård*

Vissa principer kan ställas upp som utgångspunkt när man vill konstruera ett statsbidragssystem för sjukvården.

a) Statsbidragssystemet skall bidra till att sjukvårdsstandarden blir likvärdig i landets olika delar.

b) Statsbidragssystemet bör göra det möjligt att anpassa bidragen till bl. a. de skillnader som finns mellan de olika sjukvårdsområdena.

c) Statsbidragsystemet bör förenas med ett starkt primärkommunalt ansvar för och inflytande över alla delar av sjukvårdens verksamhet.

d) Statsbidragssystemet bör främja intresset för att – i relation till sjukvårdens mål – tillgängliga resurser används på ett ändamålsenligt sätt.

e) Statsbidragssystemet bör vara tekniskt och administrativt enkelt.

Dessa principer är i stort sett identiska med de krav som i utredningen om "Statligt driftbidrag till skolväsendet" (stencil U 1971:3) ställs på ett statsbidragssystem för skolväsendet.

Ett statsbidragssystem för sjukvården i enlighet med de principer som formulerats ovan förutsätter att sjukvårdsbehovet i olika primärkommuner kan fastställas.

I SPRI-rapporten 14/71 "Riktlinjer för hälso- och sjukvårdsplanering" diskuteras i ett kapitel ingående olika faktorer som påverkar vårdbehov och vårdefterfrågan. Ett annat kapitel innehåller en modell för att beräkna efterfrågan på vård och service. I rapporten anförs att den beskrivna modellen för att beräkna efterfrågan närmast bör betraktas som en första etapp i en utvecklingsprocess, som syftar till att ta fram effektivare beräkningsmetoder. I en principskiss som denna är det inte nödvändigt att tekniskt utforma ett statsbidragssystem för sjukvården. Framställningen kan därför begränsas till att ange de principer som bör ligga till grund för bidragssystemet. I det föregående har angivits fem sådana principer.

För nuvarande regionsjukhus, mentalsjukhus och vissa andra sjukvårdsanstalter, som har hela eller en stor del av landet som upptagningsområde, kan man tänka sig två alternativ. Vad avser mentalsjukhusen kan tilläggas att man kan se en utvecklingslinje som innebär att på sikt nuvarande mentalsjukhus avvecklas.

1) Dessa institutioner får statligt huvudmannaskap med en lokal styrelse. Eftersom sjukvårdsinrättningar har stor betydelse för arbetsmarknaden, bostadsförsörjningen m. m. i de kommuner där de är belägna bör värdkommunerna garanteras en betydande representation i styrelserna för dessa statliga sjukhus.

2) Man låter primärkommunerna själva avgöra om de skall svara för driften av denna typ av sjukvårdanstalter. Härigenom blir det samme

huvudman för bl. a. regionsjukvården och övrig sjukvård i de aktuella kommunerna. Detta system finns redan i dag i Göteborg och Malmö.

Liksom fallet är i dag kommer ett system med primärkommunal sjukvård att fordra ett utbyte av tjänster mellan olika huvudmän. Genom att sjukvården finansieras av staten underlättas emellertid systemet för betalning av sådana tjänster. Eventuellt kan sådana avräkningar ske centralt och debiteras de olika primärkommunerna. Av kartorna i figur B 2.4 och B 2.5 framgår att det också i dag skett ett omfattande utbyte av tjänster mellan sjukvårdshuvudmännen.

Ett system med primärkommunal sjukvård som det skisserats ovan har vissa likheter med skolväsendet. De kommuner som inte har gymnasieskola köper dessa tjänster från andra kommuner. På liknande sätt får de kommuner som ej har lasarett köpa vissa sjukvårdstjänster från andra kommuner. Högskoleutbildning är en statlig angelägenhet; på liknande sätt skulle den högspecialiserade sjukvården i det ena alternativet kunna vara en statlig uppgift.

Ett system med decentraliserad närsjukvård enligt den modell som skisserats ovan underlättar att alla de fyra krav på sjukvårdsadministrationen som angivits ovan uppfylls.

En analys mot de huvudprinciper som gäller för länsberedningen visar också att ett system med primärkommunal sjukvård har fördelar. Som en första princip gäller att en uppgift inte bör ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda. Eftersom det finns hälso- och sjukvård i alla kommuner bör denna princip även gälla denna verksamhet.

Princip 4 att närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås, är ett annat sätt att uttrycka kravet på samordning av sjukvård och socialvård.

En decentralisering av sjukvården till primärkommunerna har också fördelar från demokratisk synpunkt, då medborgarnas möjligheter att påverka sjukvården torde förbättras.

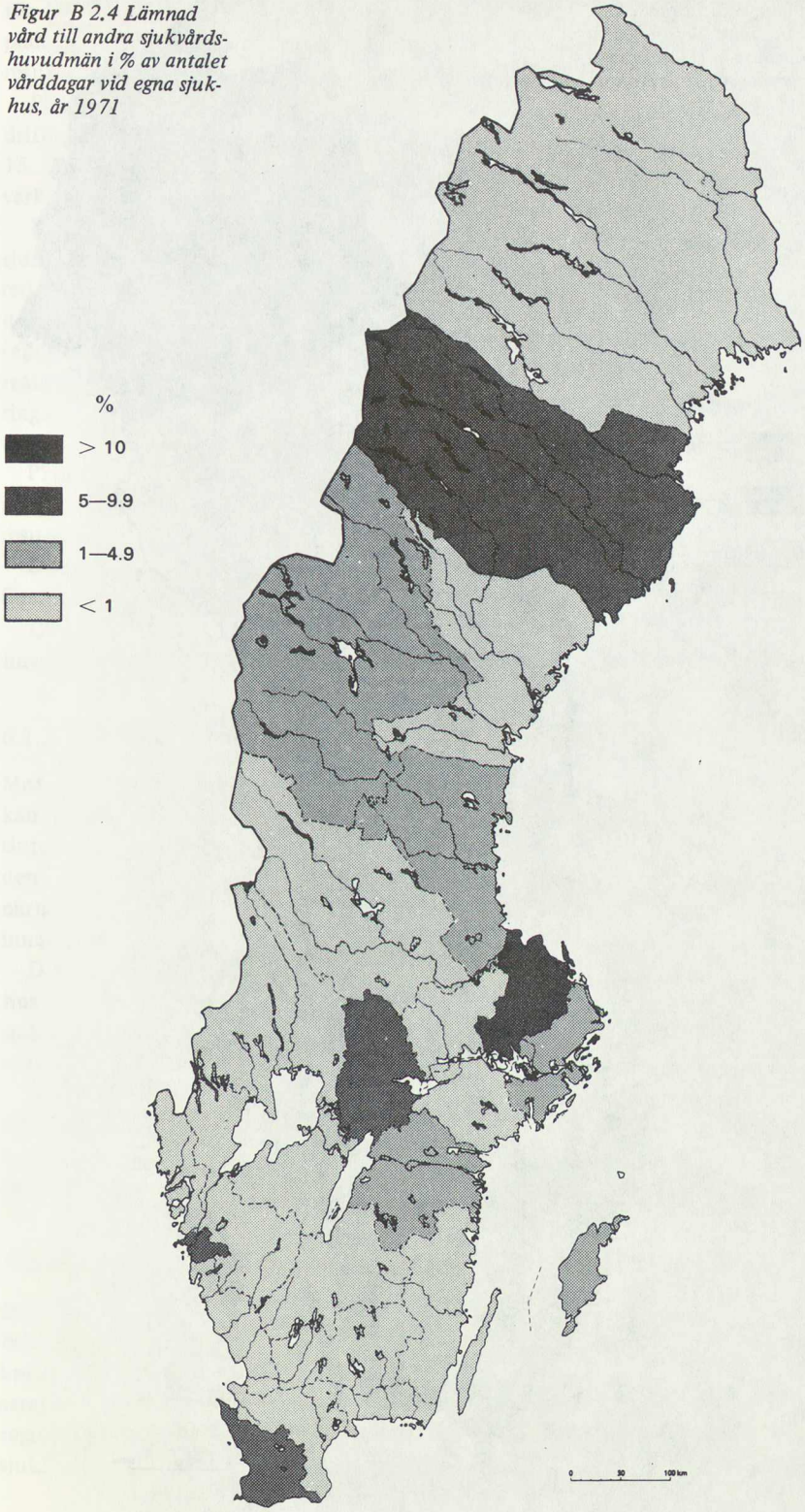
Genom att statliga organ enligt modellen skall besluta om investeringar åstadkommes en helhetssyn på landets sjukvård. Investeringar kan ske där de bäst behövs och risken för dubbelinvesteringar reduceras.

En primärkommunal sjukvårdsadministration har även den fördelen att sjukvården kan garanteras en jämnare standard i landets olika delar. Till detta kan anföras att landstingskommuner med liten skattekraft i framtiden med nuvarande finansieringssätt trots skatteutjämningsbidrag torde få svårt att hålla jämn standard med sjukvårdsutvecklingen i de expansiva landstingskommunerna med god skattekraft.

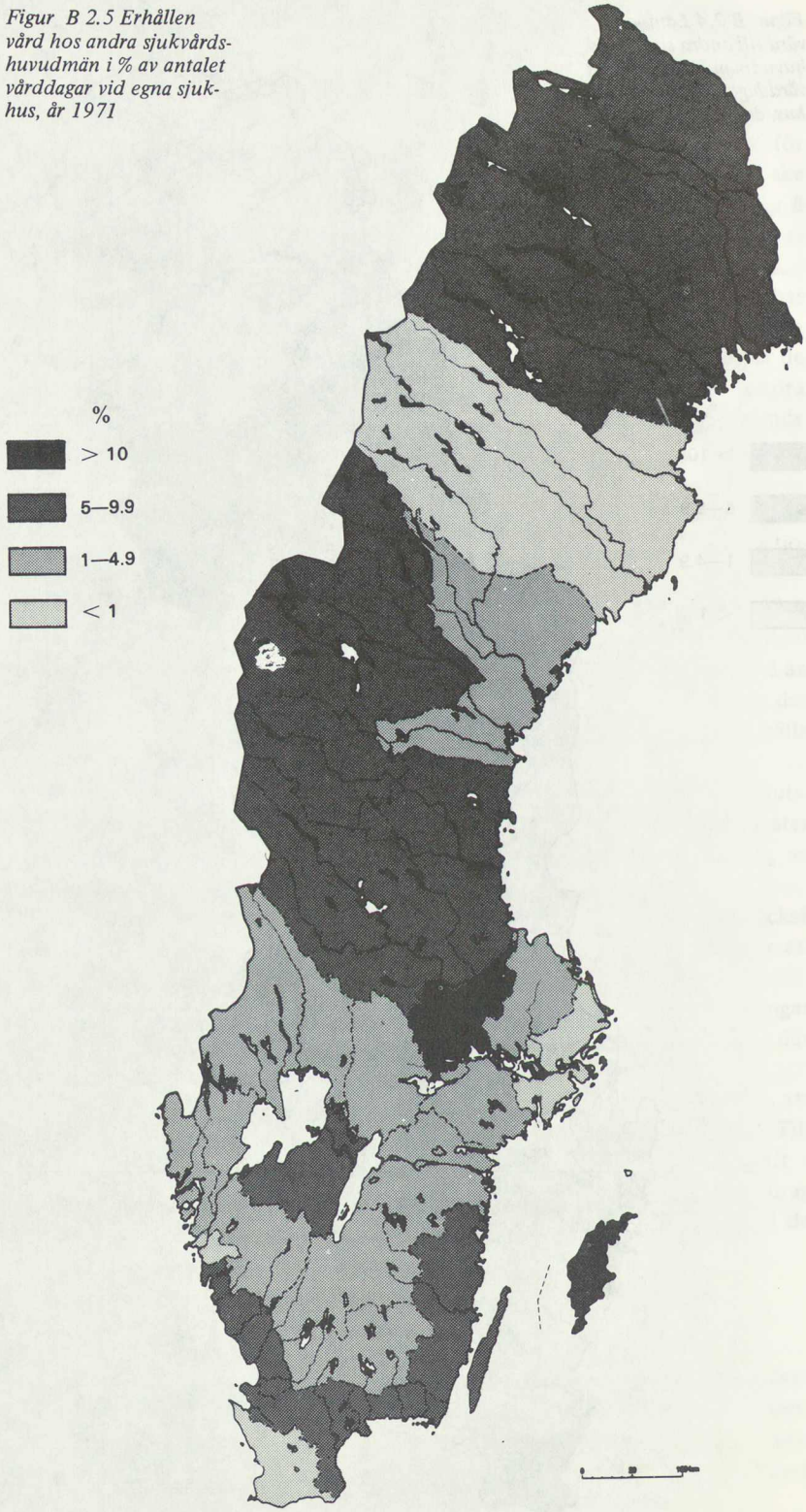
### 6.1.2 *Principer för ett planeringssystem inom hälso- och sjukvården*

Genom att sjukvårdsplaneringen avstäms på central nivå bör sjukvårdens resurser kunna utnyttjas effektivare. Härigenom skapas även vissa garantier för att hälso- och sjukvården hålls inom den ram som samhällsekonomin tål. Oavsett vem som i framtiden skall vara huvudman

*Figur B 2.4 Lämnad vård till andra sjukvårdshuvudmän i % av antalet vårddagar vid egna sjukhus, år 1971*



*Figur B 2.5 Erhållen vård hos andra sjukvårdshuvudmän i % av antalet vårddagar vid egna sjukhus, år 1971*



för hälso- och sjukvården är det således önskvärt med en avstämning av planerna på central nivå. Detta bör endast gälla de mera översiktliga resultaten av sjukvårdsplaneringen.

Planeringen för hälso- och sjukvården bör gälla både investering och drift. Den bör ha tre tidshorisonter, dels en långsiktig principplan på ca 15 år, dels en mera näraliggande plan på 3 eller 5 år och dels en årlig verksamhetsplan.

Den långsiktiga principplanen skall belysa målet för hälso- och sjukvården, verksamhetens avgränsning mot andra verksamheter och en redovisning av förväntad efterfrågan på vård och service under planperioden. Genom att avstämma denna efterfrågan mot befintliga resurser (ekonomiska, fysiska och personella) som skrivs fram får man en realistisk uppfattning om behovet under planperioden samt de förändringar i investeringar och driftkostnader som behövs för att motsvara detta.

Planen för 5-årsperspektivet är en finansierings- och verkställighetsplan. För denna tid redovisas med en årsvis periodisering de ekonomiska resursernas fördelning på olika verksamheter samt finansieringssättet.

Den ettåriga drift- och investeringsplanen ingår som en integrerad del i finansierings- och verkställighetsplanen.

Genom att följa upp det årliga utfallet mot det budgeterade kan huvudmannen vidta erforderliga korrigeringar i femårsbudgeten.

### 6.1.3 *Sambandet mellan öppen och sluten sjukvård*

Mot en ordning med primärkommunalt ansvar för hälso- och sjukvården kan anföras att man därigenom bryter sambandet mellan öppen och sluten sjukvård. Det kan också invändas att den medicinska ledningen av den öppna sjukvården skulle försämras. Det är därför nödvändigt att närmare analysera vad sambandet mellan öppen och sluten sjukvård innebär från medicinsk synpunkt.

Denna problematik behandlas delvis i en utredning från år 1963 Sjukhus och öppenvård (SOU 1963: 21). I ett kapitel diskuteras hälso- och sjukvårdsorganisationen ur bl. a. sjukhusets och den praktiserande läkarens synvinkel.

Även om erfarenheterna från denna utredning ligger relativt långt tillbaka i tiden har den allmänna diskussion som fördes i denna fortfarande sin giltighet. Detta motiverar ett kortfattat referat av utredningens slutsatser.

#### *Från sjukhusets synpunkter*

Det konstateras att normallasarettet och vissa andra sjukvårdsanstalter behöver en basorganisation dit fall kan skickas, som fordrar en mera kvalificerad eller specialiserad behandling. Den uppgiften fyller centrallasarettet och på en högre nivå regionsjukhuset. Centrallasarettets resp. regionsjukhusets mera differentierade laboratorium bör stå till de andra sjukhusens förfogande i den utsträckning detta är tekniskt möjligt. Ett

annat önskemål är att läkare och andra kvalificerade befattningshavare vid andra sjukhus kan besöka det centrala sjukhuset och delta i vetenskapliga överläggningar och andra konferenser.

Åt det andra hållet behöver sjukhuset ha ett gott samarbete med de praktiserande läkare som förser sjukhuset med en stor del av dess patienter. Det är önskvärt att läkare utanför sjukhus lämnar utförliga upplysningar om sina patienter. Med hänsyn till eftervården är också samarbetet med läkarna i periferin av största betydelse. För sjukhuset är det önskvärt att de praktiserande läkarna snarast möjligt tar tillbaka sina patienter igen efter utskrivningen resp. konsultationen på specialistmottagningen.

För rehabiliteringen är det nödvändigt att sjukhuset har kontakt med en rad organ i primärkommunerna och på länsplanet. Det kan gälla bostadsanskaffning, bostadssanering, arbetsanskaffning, hemhjälp och tillsyn etc. Ofta kan detta enligt utredningen ske genom den praktiserande läkaren.

För sjukhuset är det slutligen också viktigt att det finns tillräcklig tillgång på vilo- och konvalescenthem och på hem och avdelningar för långtidssjuka, så att patienterna inte i onödan måste utnyttja akutplatserna, liksom att det finns platser på ålderdomshem för de gamla, som efter utredning bedöms inte behöva egentlig sjukvård.

*Från den praktiserande läkarens synpunkter*

Utredningen utgår från den ensamme praktiserande läkaren. Detta är inte längre relevant då vi i framtiden får allt fler flerläkarstationer. Det kan dock ändå vara av intresse att se på kraven på sjukvårdsadministrationen ur den ensamme praktiserande läkarens synvinkel då man kan anta att läkarna på en flerläkarstation åtminstone inte har större krav på samverkan med den slutna sjukvården och med den specialiserade öppna sjukvården vid sjukhusen än den ensamme läkaren.

Den praktiserande läkaren har behov av service från sjukhuset. Han måste kunna få in de fall som behöver sluten vård utan onödiga dröjsmål. Han måste också kunna få skicka patienter till öppen specialistmottagning för utredning, diagnostik och behandling. Han måste kunna få anlita sjukhuset för laboratorieundersökningar som han själv inte kan klara, för röntgen etc.

Den praktiserande läkaren är vidare intresserad av samarbete med sjukhuset när det gäller de remitterade patienternas fortsatta öde. Han vill ha tillbaka sin patient efter avslutad sjukhusbehandling försedd med uppgifter om utredningens resultat, företagen behandling och råd beträffande den fortsatta behandlingen.

För läkare i periferin är det också önskvärt, att de får möjlighet att deltaga mera kontinuerligt i det kollegiala samarbetet på sjukhuset, vid veckoslutskurser, konferenser, föredrag och i enstaka fall även i ronderna. Fortbildning i form av kurser eller återkommande tjänstgöring på sjukhus, vilket inte nödvändigtvis behöver betyda hemortens sjukhus, är också ett viktigt önskemål.

Vid rehabilitering av patienterna är det ett primärt intresse för de praktiserande läkarna, att de blir inkopplade på ett så tidigt stadium som möjligt, särskilt om rehabiliteringen skall följas av kontinuerliga medicinska åtgärder och stödjas lokalt genom olika kommunala organ. Särskilt nämns behov av samarbete med de sociala nämnderna.

*Frågan om sambandet mellan öppen och sluten sjukvård i socialstyrelsens principprogram om öppen vård*

I principprogrammet om öppen vård har ett avsnitt rubriken: Goda kommunikationer mellan sjukhus- och öppenvårdsläkare. I detta konstateras att nära samarbete mellan sjukhus- och öppenvårdsläkare, grundat på goda kommunikationer i fasta former, är en förutsättning för lämplig arbetsfördelning. För att uppnå detta anvisas i huvudsak tre medel som vi känner igen från föregående avsnitt.

1. En journal som följer patienten mellan olika läkare.
2. Regelbunden kontakt etableras mellan läkarna i öppen och sluten sjukvård.
3. Öppenvårdsläkaren måste ha tillgång till tekniska resurser som röntgen och laboratorier utan onödig tidsutdräkt.

Punkt 1 kan närmast ses som ett tekniskt problem.

Vad gäller punkt 2 behandlar programmet detta ingående. Det anförs att en lämplig form för kontakt är de praktikerronder som organiserats vid vissa sjukhus. Vid ronderna diskuteras aktuella och intressanta fall. Föreläsningar och diskussioner förekommer också.

Det vore också kontaktskapande om öppenvårdsläkarna regelbundet åtog sig viss kortare tjänstgöring – förslagsvis en månad vartannat år – vid sjukhus och sjukhusläkarna i sin tur åtog sig viss tjänstgöring i öppen vård.

Vad gäller punkt 3, tillgång till tekniska resurser, konstateras i principprogrammet att centralisering av laboratorieresurser måste vägas mot den nackdel i vårdhänseende, som svårigheten att få personlig kontakt med laboratorieläkaren medför för den läkare som har patienten omhand. I programmet nämns även möjligheten att i väsentlig grad decentralisera laboratorieverksamhet ut till enheterna för öppen vård.

*Frågan om samordning av sluten och öppen vård i SPRI-rapporten 14/72*

SPRI-rapporten behandlar frågan om samordning av sluten och öppen vård i mycket allmänna ordalag. Utan att närmare anvisa några organisatoriska lösningar konstateras att en kraftig utbyggnad av den öppna vården utanför sjukhus också aktualiserar vissa frågor angående samordning av öppen och sluten vård. I rapporten konstateras vidare att för specialistläkare i öppen vård utanför sjukhus föreligger stort behov av kontakt med den sjukhusanslutna vården inom främst den egna specialiteten.

### 6.1.4 *Möjligheter att åstadkomma en samverkan mellan öppen och sluten sjukvård vid primärkommunalt huvudmannaskap för sjukvården*

Inledningsvis bör här erinras om att i dag över hälften av landets invånare har tillgång till minst centrallasarett och att över 3/4 har tillgång till minst normallasarett inom den egna primärkommunen. En annan viktig uppgift att ha aktuell är att endast en ringa del av dem som söker läkarvård läggs in på sjukhus.

Kartläggningen av de behov av samverkan mellan öppen och sluten sjukvård som enligt genomgången ovan anses föreligga på medicinska grunder ger upphov till följande fråga. Går denna samverkan att åstadkomma även i en modell med primärkommunalt huvudmannaskap för sjukvården?

När det gäller att bifoga kopia av patientens journal när han remitteras till sluten sjukvård och att en kopia av journalen från den slutna sjukvården följer med patienten tillbaka till den öppna sjukvården så bör detta kunna lösas helt oberoende av vem som är huvudman för sjukvården. Det förefaller för övrigt märkligt att denna problematik ännu inte lösts med tanke på de tekniska hjälpmedel för reproduktion som numera är vanliga.

Vad gäller möjligheten att etablera regelbundna kontakter mellan läkarna i öppen och sluten sjukvård förefaller inte det nuvarande huvudmannaskapet för sjukvården vara någon garanti att detta fungerar.

När det gäller den öppna vårdens tillgång till laboratorieresurser kommer den till en del att vara beroende av de resurser som finns vid institutioner för sluten sjukvård.

Inom klinisk kemi har under 1960-talet utvecklingen främst karakteriserats av automatiska laboratoriemaskiner med stor kapacitet och många gånger även ökad precision. Begränsningen i denna teknik är att den endast kan etableras på stora enheter med långa transporttider och körning enligt fixerat program. För den öppna vårdens läkare medför detta att ställningstagande beroende på kemiska analyser fördröjs och tvingar till extra besök.

De stora laboratorierna måste därför i första hand betjäna den slutna sjukvården vid de stora sjukhusen. Dessa laboratorier bör därför engageras i de mera komplicerade problemen och ha utrymme för tekniker av specialiserad karaktär, där tidsfaktorn kommer i andra hand.

Kliniskt-kemiska analysmetoder för den öppna sjukvården håller nu på att utvecklas. Den stora massan av laborationer gäller enligt erfarenhet enkla rutinlaborationer.

Men även i framtiden måste man räkna med att en hel del laboratorieundersökningar måste ha formen av en konsultation från den öppna sjukvården till den specialiserade sjukvård som bedrivs vid större lasarett. Eftersom modellen med primärkommunal sjukvård förutsätter att sjukvården statsfinansieras bör emellertid laboratoriekonsultationer från den öppna sjukvården inte innebära större problem vid primärkommunalt än vid landstingskommunalt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården.

### 6.1.5 *Sammanfattning*

Som framgår av de tidigare redovisningarna föreligger starka samband mellan socialvård och öppen sjukvård. Öppen och sluten sjukvård är nu samordnade under gemensam huvudman. Det kan med all rätt hävdas att denna integration medför fördelar eftersom det föreligger ett samband mellan öppen och sluten sjukvård.

Vill man att samordningen också skall gälla hälso- och sjukvård och socialvård, kan man nå denna genom att antingen föra hälso- och sjukvården till primärkommunerna eller genom att föra socialvården till landstingskommunerna. I nästa avsnitt skall diskuteras vad det innebär att föra socialvården till landstingskommunerna.

Finner man emellertid av olika skäl att ansvaret för den sociala verksamheten, barnavård, nykterhetsvård, åldringsvård och socialhjälp, måste ligga kvar hos primärkommunerna återstår att jämföra sambandet socialvård – öppen sjukvård med sambandet öppen sjukvård – sluten sjukvård.

Utgår man därvid från den enskilda människan, vårdtagaren, finner man det utan jämförelse största antalet vårdtagare eller hjälpsökande inom konstellationen socialvård – öppen sjukvård.

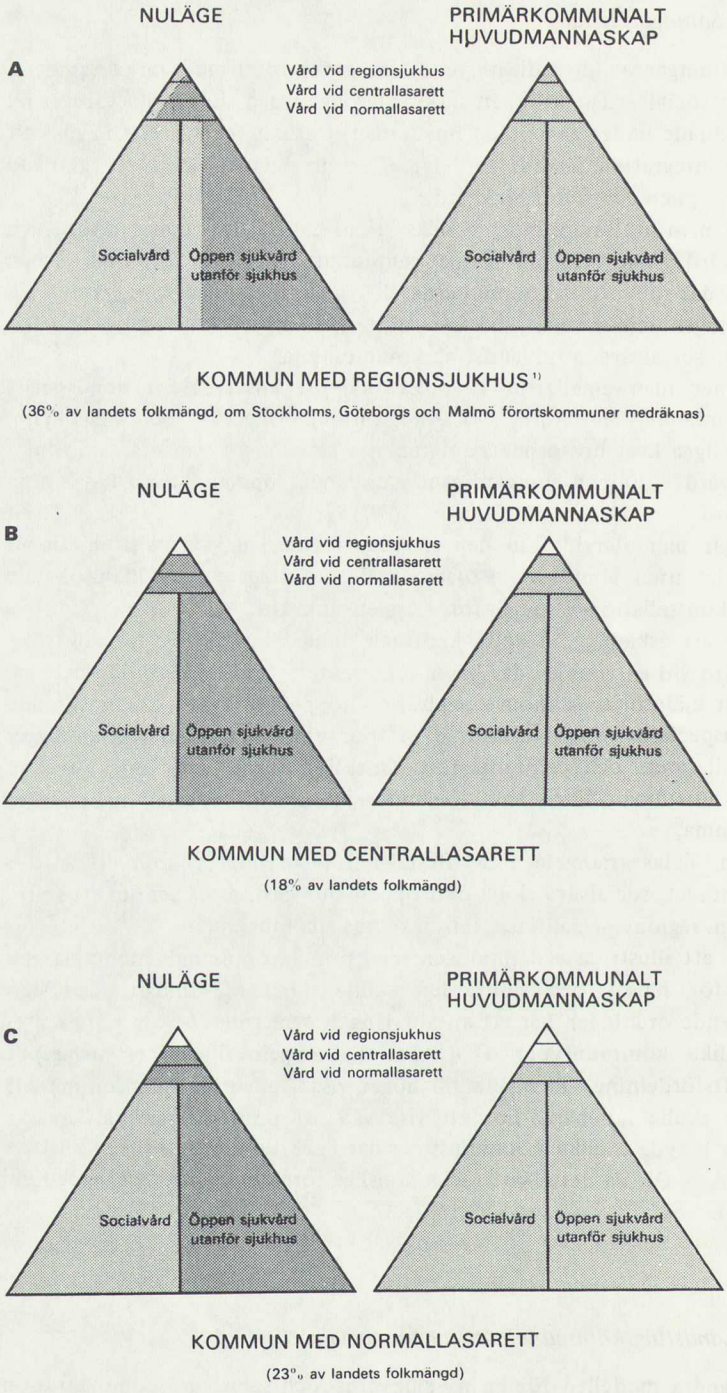
För att åskådliggöra detta kan man likna "komplexet" socialvård – sjukvård vid en triangel där basen representerar antalet berörda vårdtagare och hjälpsökande inom socialvård – öppen sjukvård. De nuvarande regionspecialiteterna återfinns då i triangelns spets. Däremellan ligger normallasarett och centrallasarett. Onekligen berör ett "snitt" mellan olika huvudmän färre antal personer ju närmare spetsen man lägger detsamma.

F. n. delas triangeln i de flesta fall i tre bitar genom ett snitt i basområdet, socialvård skiljs från öppen sjukvård, samt genom ett snitt i toppen, regionsspecialiteter finns icke hos alla huvudmän.

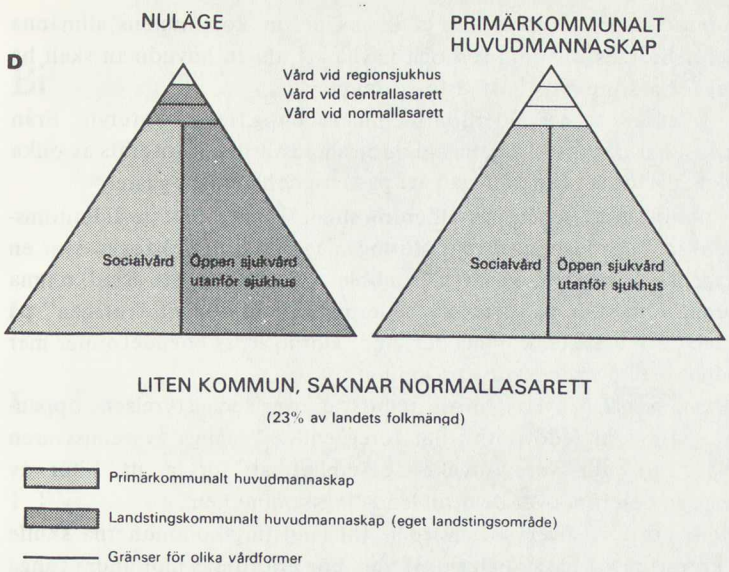
För att illustrera vad modellen med primärkommunalt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården skulle innebära jämfört med den nuvarande ordningen har ett antal trianglar konstruerats som representerar olika kommuntyper. Den vänstra triangeln illustrerar nuvarande uppgiftsfördelning. Triangeln till höger visar vad ett primärkommunalt ansvar skulle innebära. För att visa vad ett primärkommunalt ansvar skulle betyda i olika kommuntyper har fyra olika triangelpar konstruerats (A – D). På detta sätt täcks samtliga förekommande fall in (se figur B 2.6).

## 6.2 *Landstingskommunalt ansvar för socialvården*

Den andra modellen för en ny sjukvårds- och socialvårdsadministration som antytts i det föregående kan kort beskrivas med orden landstingskommunalt huvudmannaskap för hälso- och sjukvård och socialvård. Denna modell har en del fördelar jämfört med den nuvarande ordningen. Jämförd med modellen med primärkommunalt huvudmannaskap för


NULÄGE
PRIMÄRKOMMUNALT HUVUDMANNASKAP
A
Vård vid regionsjukhus
Vård vid centrallasarett
Vård vid normallasarett
Socialvård
Öppen sjukvård utanför sjukhus
Socialvård
Öppen sjukvård utanför sjukhus
KOMMUN MED REGIONSJUKHUS 1)
(36% av landets folkmängd, om Stockholms, Göteborgs och Malmö förortskommuner medräknas)
NULÄGE
PRIMÄRKOMMUNALT HUVUDMANNASKAP
B
Vård vid regionsjukhus
Vård vid centrallasarett
Vård vid normallasarett
Socialvård
Öppen sjukvård utanför sjukhus
Socialvård
Öppen sjukvård utanför sjukhus
KOMMUN MED CENTRALLASARETT
(18% av landets folkmängd)
NULÄGE
PRIMÄRKOMMUNALT HUVUDMANNASKAP
C
Vård vid regionsjukhus
Vård vid centrallasarett
Vård vid normallasarett
Socialvård
Öppen sjukvård utanför sjukhus
Socialvård
Öppen sjukvård utanför sjukhus
KOMMUN MED NORMALLASARETT
(23% av landets folkmängd)
Primärkommunalt huvudmannaskap
Landstingskommunalt huvudmannaskap (eget landstingsområde)
Gränser för olika vårdformer
1) Beträffande Göteborg och Malmö är den högra figuren lika med nuläget.

*Figur B 2.6.*




sjukvården som redovisats i det föregående har den emellertid vissa nackdelar.

Modellen med landstingskommunalt ansvar för socialvården innebär att såväl sjukvården som socialvården skulle ha landstingskommunalt ansvar. Sjukvård och socialvård skulle finansieras genom landstingsskatt och vissa statsbidrag och avgifter.

Genom att flytta de sociala verksamheterna till landstingskommunen når man att hälso- och sjukvård och socialvård kan få en samlad bedömning under en huvudman. En sådan centralisering av ett antal primärkommunala uppgifter innebär emellertid en mycket kraftig försvagning av den kommunala självstyrelsen på primärkommunal nivå. Detta strider mot såväl intentionerna bakom kommunindelningsreformen som de direktiv och allmänna principer länsberedningen arbetat efter. Enligt dessa principer bör besluten ligga så nära dem som berörs av dem som det är möjligt. Erfarenheterna har visat att de nya primärkommunerna är väl lämpade att ha hand om socialvården. Till detta kan tilläggas att socialvården är ett av de områden där lokal sakkunskap och lokala synpunkter är av särskilt stor betydelse när beslut skall fattas.

Socialvården har ett mycket nära samband med många övriga primärkommunala verksamheter, som t. ex. bostadsförsörjning, samhällsplanering och fritidsverksamhet. Detta beskrivs ingående i bl. a. det betänkande som socialutredningen nyligen avlämnade. Skulle socialvården föras över till landstingskommunerna skulle det uppstå samordningsproblem med många primärkommunala verksamheter.

I debatten har ibland antytts att det kunde vara lämpligt att föra över åldringsvården till landstingskommunerna. Mot detta kan anföras att den sociala åldringsvården i betydande omfattning är en fråga om beredande av goda och ändamålsenliga bostäder. Det är därför svårt och framstår

som mindre lämpligt att bryta ut denna del av kommunens allmänna ansvar för bostadsförsörjningen och hävda att annan huvudman skall ha ansvaret för åldringarnas bostadsförsörjning.

Under senare år har ålderdomshemmens uppgifter diskuterats. Från många håll har den traditionella ålderdomshemsvården kritiserats av olika skäl, bl. a. därför att den är ägnad att passivisera hemmens gäster.

Utformningen av senare års ålderdomshem syftar till att ge ålderdomshemmen en boendekaraktär där åldringen för egen del förfogar över en liten lägenhet som denne själv kan möblera. Strävan är att åstadkomma en boendeform som markerar att vederbörande inte blivit "intagen" på en anstalt. För att åstadkomma detta bör åldringarnas boendeformer mer samordnas med övrig bostadsförsörjning.

Här kan också hänvisas till de remissvar över socialstyrelsens öppenvårdsprogram som redovisats i det föregående. I många av remissvaren betonades att det vore mycket olämpligt att bryta ut bitar av socialvården och föra över dem till landstingskommunen.

Genom att föra över socialvården till landstingskommunerna skulle delvis kravet på att hälso- och sjukvården bör prioriteras mot andra tunga samhällsuppgifter kunna uppfyllas.

Kravet på att sjukvårdsinvesteringar, som ofta har en stor regionalpolitisk betydelse, bör samordnas och samplaneras med andra offentliga investeringar uppfylls emellertid inte i en organisation där socialvården får landstingskommunalt huvudmannaskap.

# Bilaga 3 Väghållning

Innehåll

1 *Vissa målsättningsfrågor* . . . . . 221

2 *Utvecklingstendenser inom vägtrafiken* . . . . . 223

3 *Vägnätet, begreppet väghållare* . . . . . 223

4 *Riksdag och regering* . . . . . 225

5 *Statens vägverk* . . . . . 225
5.1 Huvuduppgifter . . . . . 225
5.2 Statens vägverk som väghållare . . . . . 225
5.2.1 Organisation . . . . . 225
5.2.2 Flerårsplaner . . . . . 226
5.2.3 Behovsplaner, långtidsplaner . . . . . 226
5.2.4 Arbetsplaner . . . . . 227
5.3 Statens vägverk och den kommunala väghållningen . . . 227
5.3.1 Vägverkets statsbidragsgivning till kommunal väghållning . . . . . 227
5.3.2 Vägverket och den kommunala trafikledsplaneringen 228
5.4 Statens vägverk och den enskilda väghållningen . . . . . 229

6 *Länsstyrelsen* . . . . . 230

7 *Länsvägnämnden* . . . . . 230

8 *Landstingskommunerna* . . . . . 231

9 *Primärkommunerna* . . . . . 231
9.1 Gatuväsendet . . . . . 231
9.2 Kommun som väghållare . . . . . 231
9.3 Kommunal bidragsgivning till enskilda vägar . . . . . 232
9.4 Kommunerna och trafikledsplaneringen . . . . . 233

10 *Riks- och lokalintressen inom väghållningen* . . . . . 233
10.1 Vissa grundläggande värden och principer . . . . . 233
10.2 Riksintressen inom väghållningen . . . . . 234
10.3 Bör vissa nu statliga vägar bli kommunala? . . . . . 236
10.4 Bör vissa nu kommunala vägar bli statliga? . . . . . 238

11 *Sammanfattning* . . . . . 240

# Bilaga 3 Väghållning

*Sektorsrapport utarbetad av Bengt Finnveden, Ivar Hinnfors och Lennart Myhlback*

Med väghållning menas byggande och drift av väg och gata.

Ansvaret för väghållningen är uppdelat på flera huvudmän. De författningsmässiga grunderna för denna uppdelning redovisas i avsnitt 3 i denna bilaga. Dessförinnan beskrivs vissa målsättningsfrågor för väg- och gatuhållningen (avsnitt 1) samt några faktorer, som inverkar på framtida efterfrågan på väg- och gatutjänster (avsnitt 2). I avsnitt 4–9 redovisas nuvarande uppdelning av väghållningsansvaret. I avsnitt 10 slutligen diskuteras riks- och lokalintressen inom väghållningen, varvid nu gällande uppdelning i väghållningsansvar till vissa delar ifrågasätts.

Planering av vägar och gator har ett nära samband med trafiksäkerhetsfrågorna. Med hänsyn till att trafiksäkerheten inte enbart berör väghållningen utan också en rad andra aspekter (t. ex. förare, fordon) behandlas detta ämnesområde inte här.

## 1 Vissa målsättningsfrågor

Beslut rörande vägbyggande förutsätter en mycket långsiktig planering. En trafikled har en betydande livslängd och binder därmed övrig markanvändning för lång tid framåt. Byggstarten för ett vägföretag föregås inte sällan av en planerings- och projekteringsfas, som kan uppgå till 10 år eller längre.

På grundval av 1963 års riksdagsbeslut om den statliga trafikpolitiken erhålls en allmän formulering av målsättningen för väg- och gatuväsendet, nämligen att skapa förutsättningar för de transporter, som medför den största samhälleliga nyttan. Detta innebär att vägverket tillsammans med andra samhällsplanerande organ skall trygga en tillfredsställande transportförsörjning till samhällsekonomiskt lägsta möjliga kostnader.

1963 års trafikpolitiska beslut innebär bl. a. att trafikpolitiken skall vara lokaliseringspolitiskt neutral. Riksdagens ställningstagande år 1972 till Vägplan 1970 innebär emellertid att vägplaneringen i högre grad än hittills skall ta regionalpolitiska hänsyn samt beakta inte endast konsekvenserna för trafiken utan också för bebyggelse och näringsliv.

Tillämpningen av de trafikpolitiska riktlinjerna är eller har varit föremål för behandling i ett flertal utredningar och kommittéer såsom vägkostnadsutredningen, trafikpolitiska delegationen och trafikpolitiska

utredningen. Av särskild betydelse för vägplaneringen är följande utredningar:

a *Trafikplaneringsutredningen.* För att skapa bättre betingelser för en övergripande trafikplanering på det regionala planet tillsattes år 1970 inom kommunikationsdepartementet en särskild arbetsgrupp, benämnd trafikplaneringsutredningen. I anslutning till utredningen har Kungl. Maj:t gett länsstyrelserna i uppdrag att till senare delen av år 1974 genomföra en hela landet omfattande regional trafikplanering.

b *Utredningen avseende kollektivtrafiken i tätorter.* Utredningen, som tillsattes i början av år 1971, har till uppgift att överväga åtgärder och planeringsformer ägnade att skapa gynnsammare betingelser för kollektivtrafiken i tätorter. I direktiven framhålls bl. a. att den lokala trafikförsörjningen i första hand är en kommunal angelägenhet. Av intresse för länsberedningen är att det åligger de sakkunniga att undersöka förutsättningarna att via t. ex. statsbidragsgivningen till väghållande kommuner skapa ytterligare möjligheter till prioritering mellan mera konventionellt vägbyggande och anordningar som mera direkt tar sikte på att främja den kollektiva trafiken.

c *Utredningen med uppgift att utreda vissa frågor i anslutning till den långsiktiga vägplaneringen m. m.* Enligt utredningens direktiv skall de sakkunniga överväga vissa frågor i anslutning till utformningen av metodiken för den framtida vägplaneringen m. m. De sakkunnigas huvudsakliga uppgift är att utarbeta förslag till riktlinjer för samt följa upp det utrednings- och utvecklingsarbete beträffande principerna för den framtida vägplaneringen, som skall komma till stånd i enlighet med föredragande departementschefens uttalanden i prop. 1972:1.

d *Bygglagutredningen.* I sitt år 1974 avlämnade betänkande (SOU 1974:21) föreslår utredningen att en särskild lag om kommunala vägar m. m. bör utformas. Anledningen är att reglerna om ansvar för gatubyggnad inte har sådant samband med byggandet att de lämpligen bör tillföras den nya byggnadslagen. I lagen om kommunala vägar bör tas in regler om under vilka förutsättningar kommunen är skyldig att svara för gator och vägar samt andra allmänna platser. I lagen bör också regleras under vilka förhållanden fastighetsägare skall vara skyldiga att utge bidrag till kommunerna för denna verksamhet.

e *1969 års vägutredning.* Utredningen avlämnade i juli 1974 ett principbetänkande "Kommunal och enskild väghållning" (Ds K 1974:7). Utredningen har haft som uppgift att verkställa översyn av lagen (1939:609) om enskilda vägar. I betänkandet konstateras, att primärkommunerna f. n. utan stöd av lag omhänderhar och bekostar en ganska stor del av den enskilda väghållningen. I längden måste det förhållandet, att lagstadgade former saknas för kommunal väghållning, anses högst otillfredsställande, särskilt med hänsyn till den roll, som kommunerna numera spelar i fråga om planläggning av mark för bebyggande och därmed sammanhängande ändamål. Läget blir helt ohållbart vid ett förverkligande av bygglagutredningens framlagda principförslag. Bestämmelser bör enligt utredningen därför utformas

rörande formerna för kommunal väghållning som gäller andra vägar än allmänna vägar. Det kan härvid inte anses lämpligt att i lag ange ett visst minimum eller maximum för vad som skall ankomma på kommunen, utan detta bör i princip få bero på beslut av kommunen själv. Dock föreslås en presumtionsregel för områden med detaljplan av innebörd, att kommunen skall handha väghållningen där, såvida inte annat bestämts i planen.

## 2 Utvecklingstendenser inom vägtrafiken

Ökningstakten i efterfrågan på vägar och gator ligger väsentligt över bruttonationalproduktens ökningstakt. Olika prognoser pekar på en viss avmattning i efterfrågeutvecklingen, relativt sett, men på en ökning i absoluta tal av samma storlek som under 1950- och 1960-talen.

Skillnaderna mellan landets olika delar i trafikutveckling och därmed i krav på trafikledsinvesteringar är stora. Vissa vägar har sålunda negativ trafikutveckling medan däremot i vissa, till ytan rätt begränsade delar av landet, trafiken ökar i en takt som ligger mycket över riksgenomsnittet. I dessa "heta" regioner, där kravet på trafikinvesteringar är särskilt stort, är ansvaret ofta delat mellan statlig och kommunal väghållning. Detta innebär att huvudmannaskapet för väghållningen är en viktig fråga för länsberedningen.

Trafikutvecklingen på det vägnät, som staten är väghållare för, kännetecknas av en klar koncentration av trafiken till huvudvägnätet. Riksvägarna, som utgör 13 % av landsbygdens allmänna vägnät, svarar för inte mindre än 60 % av trafikarbetet.

Gränserna mellan å ena sidan ett vägnät med stor trafik, snabb trafikökning och stor andel fjärrtrafik och å den andra ett trafiksvagt vägnät av huvudsakligen lokal betydelse sammanfaller inte med väghållningsgränserna. Denna fråga diskuteras i slutet av denna bilaga, där vissa ändringar i väghållningsskyldigheten mellan stat och kommun föreslås.

## 3 Vägnätet, begreppet väghållare

I § 1 i väglagen definieras begreppet allmän väg.

Förändring av enskild väg till allmän kan ske om vägen behövs för allmän samfärdsel eller annars är av synnerlig betydelse för det allmänna. Väg får dras in, om den efter tillkomsten av ny väg eller av annat skäl ej längre behövs för det allmänna och åtgärden medför endast ringa olägenhet för bygden.

Staten är väghållare i den mån ej kommun förordnas att vara väghållare i stället för staten. Kommun kan förordnas att vara väghållare inom hela sitt område eller del därav. Förordnandet kan endast meddelas om det är lämpligt med hänsyn till kommunens förutsättningar. Förordnandet kan jämkas eller återkallas.

År 1974 är 104 primärkommuner egna väghållare. Vid statsbidragsgivningen räknas också Stockholms läns landstingskommun (tidigare Kommunalförbundet för Stockholms stads och läns regionala frågor, KSL) som väghållare vad gäller tunnelbanebyggande.

I tabell B 3.1 redovisas väg- och gatunätet, fördelat på väghållarekategori. Grupperna 1–4 och 7 är entydiga, medan vägnätets omfattning hos övriga grupper är osäker. Detta gäller särskilt gruppen enskilda vägar utan statsbidrag. Det bör också framhållas att en successiv kommunalisering av det enskilda vägnätet pågår.

**Tabell B 3.1 Väg- och gatunätet, fördelat på väghållarekategori**

| Väghållare | Väg- och gatukategori | Väglängd tusental km |
|---|---|---|
| *Staten* | *Statsvägar* | |
| | 1. Huvudvägar | |
| | a) riksvägar | 12,3 |
| | b) primära länsvägar | 10,9 |
| | 2. Sekundära länsvägar | 24,1 |
| | 3. Tertiära länsvägar | 49,2 |
| | Summa 1 – 3 | 96,5 |
| *Kommuner* till följd av väglagen | *Statskommunvägar* | |
| | 4. Statsbidragsberättigade gator och vägar i kommuner, som är egna väghållare | 5,5 |
| *Kommuner* i övrigt till följd av stadsplan | *Övriga kommunvägar* | |
| | 5. Icke statsbidragsberättigade gator och vägar inom områden, där kommun är väghållare | 10,0 |
| | 6. Icke statsbidragsberättigade gator och vägar inom övrig stadsplanelagd bebyggelse (exkl. de allmänna vägar, som ingår i kategorierna 1 – 3 ovan) | 12,0 |
| | Summa 5 – 6 | 22,0 |
| *Enskilda* | *Enskilda vägar* | |
| | 7. Enskilda vägar där vägsamfällighet eller vägförening är väghållare | 62,7 |
| | 8. Övriga enskilda vägar (huvudsakligen skogsbilvägar) | 158,0 |
| | Summa 7 – 8 | 220,7 |
| Summa 1 – 8 | | 344,7 |

## 4 Riksdag och regering

Riksdag och regering svarar genom sitt lagstiftningsarbete för den allmänna inriktningen av trafikpolitiken och som en följd därav för omfattningen och inriktningen av väghållningen.

Vid den översiktliga ekonomiska planering, som äger rum vid utarbetandet av statsverkspropositionen och riksdagsbehandlingen av denna, fördelas statliga medel på de olika kommunikationssektorerna. För vägsektorns del är de viktigaste anslagen statlig väghållning, bidrag till kommunal väghållning och bidrag till enskild väghållning. Regeringens regleringsbrev ger ytterligare anvisning om medlens användning. Väganslagens geografiska fördelning är dock i huvudsak en uppgift för statens vägverk.

Regering och riksdag ger också allmänna riktlinjer för vägpolitiken. En konkret form av sådana riktlinjer är regeringens direktiv till vägverket inför upprättandet av flerårs- och fördelningsplaner. Till regeringens uppgifter hör att pröva besvärsfrågor. En i väglagstiftningen särskilt omnämnd beslutsordning är att regeringen skall fastställa flerårsplan, fördelningsplan och arbetsplan, om länsstyrelse och statens vägverk är oense.

## 5 Statens vägverk

### 5.1 *Huvuduppgifter*

Till vägverkets huvuduppgifter hör

att svara för den allmänna väghållningen som åligger staten,
att handlägga ärenden om sådan väg- och gatuhållning som åligger kommuner,
att handlägga ärenden om enskilda vägar,
att såvitt gäller väg- och gatufrågor delta i trafiksäkerhetsarbetet och i planering och utförande av beredskapsarbeten.

### 5.2 *Statens vägverk som väghållare*

#### 5.2.1 *Organisation*

Statens väghållningsskyldighet fullgörs genom vägverket.

*Planläggnings-* och *underhållsverksamheten* handhas av verkets driftavdelning med underlydande 24 *vägförvaltningar*, en för varje län, och tre regionalt placerade *projekteringskontor*. Inom vägförvaltningarna ombesörjs vägunderhållet av driftkontoret med underlydande driftområden och arbetsområden. Inom vägförvaltningarnas planeringskontor planläggs och projekteras om- och nybyggnadsåtgärder på vägnätet. Projekteringskontoren upprättar huvudsakligen planer för motorvägsbyggen.

*Vägbyggandet* inom verket ombesörjs av byggnadsavdelningen med sina regionala enheter, *byggnadsdistrikten*, vilka vart och ett svarar för byggandet inom sitt planläggningsområde. Byggnadsdistrikt utför på

beställning arbeten i egen regi eller genom entreprenad. Antalet byggnadsdistrikt är 7, vartdera omfattande flera län.

För att länsstyrelserna, som har vissa uppgifter inom vägsektorn, skall ha tillgång till teknisk sakkunskap då vägärenden bereds och för att skapa förutsättningar för ett nära samråd mellan länsstyrelse och vägförvaltning är vägdirektören föredragande i vägärenden i länsstyrelsen.

### 5.2.2 *Flerårsplaner*

Den översiktliga vägplaneringen på länsplanet består bl. a. i att delta i upprättande av flerårsplaner för byggande av statliga vägar.

Flerårsplaner upprättas för riksvägar och länsvägar. Flerårsplan skall avse fem år och förnyas vart tredje år. I flerårsplanen upptas alla vägbyggnadsföretag som, under förutsättning att anslag beviljas, beräknas komma till utförande under den tid planen avser. Företagen skall upptas i ordning efter angelägenhetsgrad.

Riksvägsplanen upprättas av vägverket. Förslag skall inhämtas av länsstyrelsen beträffande de företag, som bör utföras inom länet under den tid riksvägsplanen avser. Länsstyrelsen skall också yttra sig över upprättad plan. Innan länsstyrelsen avger förslag eller yttrande, skall länsstyrelsen höra kommunerna i länet och länsvägnämnden.

Flerårsplan för byggande av länsvägar upprättas av länsstyrelsen. Innan dess skall kommunerna i länet och länsvägnämnden beredas tillfälle att avge förslag angående de företag som bör utföras under den tid planen avser. Över upprättad plan skall länsstyrelsen höra kommunerna i länet och länsvägnämnden.

Flerårsplan, såväl för riksvägar som för länsvägar, fastställs av statens vägverk. Har vägverket och länsstyrelsen olika uppfattning, skall frågan om fastställelse av planen hänskjutas till regeringens prövning.

Antalet fall då länsstyrelse och vägverket (tidigare Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen) varit oense i flerårsplaneärenden har under senare år inskränkt sig till något eller några enstaka.

### 5.2.3 *Behovsplaner, långtidsplaner*

I vägkungörelsen föreskrivs att vid fördelningen av statliga medel, som beviljas för byggande, hänsyn skall tas till vägbehoven i olika delar av landet.

En sådan fördelning förutsätter en mera central bedömning än vad som kan ske inom varje län för sig. För den långsiktiga vägplaneringen, i vart fall vad gäller huvudvägnätet, har därför *vägverkets centralförvaltning* kommit att spela en allt större roll. På grund av utvecklingen beträffande såväl trafikens art och omfattning som vägbyggnads- och vägplaneringen har behoven av statistiskt material och av teknisk-ekonomiska utredningar som underlag för flerårsplanearbetet ökat. Sådana viktiga underlag utgör de numera inom vägverket upprättade *behovsplanerna* och *långtidsplanerna.* Dessa planer, som revideras vart tredje år, är vägverkets interna planeringsinstrument men måste vara väl förankrade på länsnivå för att

avstämning mot de lagstadgade flerårsplanerna skall kunna ske.

Behovsplanen tar inte ställning till den inbördes ordningen mellan vägprojekten. Detta sker i den 10-åriga *långtidsplanen* som upprättas för vartdera av landets sju planläggningsområden, vilka till sin utsträckning sammanfaller med byggnadsdistrikten.

### 5.2.4 *Arbetsplaner*

Den fysiska vägplaneringen avslutas med fastställandet av *arbetsplan*. En sådan utgör det tekniska och juridiska underlaget för byggande av väg. Genom fastställelse av arbetsplan tillförsäkras väghållaren rätten att utnyttja i arbetsplanen anvisat område för allmänt vägändamål (vägrätt).

Arbetsplan fastställs av statens vägverk efter samråd med länsstyrelsen. Har vägverket och länsstyrelsen olika uppfattning, hänskjuts frågan om fastställande av planen till regeringens prövning.

Sambandet med den kommunala bebyggelseplaneringen är tillförsäkrat bland annat genom att i område med stadsplan eller byggnadsplan väg skall byggas i överensstämmelse med planen. Detsamma gäller om fastställd generalplan finns. Gäller i övrigt särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning, såsom regionplan, utomplansbestämmelser eller naturvårdsföreskrifter, skall väg läggas så att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

## 5.3 *Statens vägverk och den kommunala väghållningen*

Vägverket har två uppgifter i samband med den kommunala väghållningen:

- som statsbidragsgivare (avsnitt 5.3.1)
- som plangranskare (avsnitt 5.3.2).

### 5.3.1 *Vägverkets statsbidragsgivning till kommunal väghållning*

Huvuduppgifterna är därvid

- att fastställa vilka leder som är statsbidragsberättigade. Bland sådana leder kan ingå tunnelbanor
- att upprätta förslag till fördelningsplan
- att fastställa fördelningsplan. Är länsstyrelsen och vägverket oense hänskjuts frågan till regeringen
- att fastställa vad som är statsbidragsberättigad kostnad för byggande och drift av bidragsberättigade kommunala leder
- att fastställa arbetsplan för statsbidragsberättigat trafikledsföretag.

Huvuduppgifterna kommenteras nedan.

Som framgår av avsnitt 3 i denna bilaga kan kommun förordnas att vara väghållare för sitt område eller del därav. Statens vägverk bestämmer efter länsstyrelsens hörande vilka gator och vägar, som är statsbidragsberättigade.

Till *byggande* av väg eller gata som är nödvändig för den allmänna samfärdseln utgår – i mån av tillgång på därtill anslagna medel – statsbidrag. Bidragsgivningen sker efter fastställd *fördelningsplan*.

Fördelningsplan upprättas för en femårsperiod och förnyas vart tredje år. Planen upprättas av vägverket på grundval av uppgifter om planerade företag som inhämtas från de väghållande kommunerna och efter yttranden av länsvägnämnd och länsstyrelse. Liksom vad gäller den statliga väghållningen bygger femårsplanen på i väglagstiftningen ej reglerade planeringsinstrument, nämligen en 15-årig behovsplan och en 10-årig långtidsplan.

I fördelningsplanen skall projekten upptas i angelägenhetsordning. Planen fastställs av statens vägverk. Har vägverket och länsstyrelsen olika uppfattning skall frågan hänskjutas till regeringen.

Statsbidrag utgår med 95 % av kommunens kostnad för byggnadsföretaget, i vissa fall med 85 %.

Byggs väg eller gata efter högre standard än som föranleds av den allmänna samfärdseln, skall merkostnaden inte beaktas vid beräkningen av statsbidrag.

Till *drift* av statsbidragsberättigade vägar och gator utgår statsbidrag med 95 % av det belopp, till vilket driftskostnaderna "beräknas skäligen böra uppgå".

Driftskostnaderna fastställs för en tvåårsperiod av statens vägverk efter kommunens hörande. Beräkningen kan justeras under löpande tvåårsperiod om väsentligt ändrade förhållanden inträder.

Utförs väg- och gatuunderhållet efter högre standard än vad som föranleds av den allmänna samfärdselns behov skall merkostnaden inte beaktas vid beräkningen av statsbidrag.

Kommun, landstingskommun och kommunalförbund kan i enlighet med Kungl. Maj:ts förordning 1971:956 få statsbidrag till byggande av *tunnelbana* och annan spårbunden stadsbana. Enligt nu gällande planer erhåller Stockholms läns landstingskommun och Göteborgs kommun sådant statsbidrag.

Statsbidrag till byggande av tunnelbana utgår i mån av tillgång på medel med 95 % av kommunens eller kommunalförbundets kostnad för tunnelbaneanläggningens underbyggnad. Statsbidragsgivningen sker enligt flerårsplan för byggande av riksvägar eller enligt fördelningsplan till väghållande kommuner.

### 5.3.2 *Vägverket och den kommunala trafikledsplaneringen*

Vägverket kan sägas ha två roller i den kommunala trafikledsplaneringen:

- som plangranskare
- som ekonomisk intressent i statens väghållning och i statsbidragsgivningen till de väghållande kommunerna.

De båda uppgifterna är sammanvävda i varandra, vilket framgår bl. a. av förarbetena till 1947 års byggnadslagstiftning.

Med stöd av 14 § byggnadsstadgan åligger det sålunda vägförvaltning

att från väg- och trafiksynpunkt granska förslag till översiktliga planer och detaljplaner. Plan som upptar trafikled för vilken staten skall vara väghållare eller till vilken statsbidrag skall utgå måste därför regelmässigt tillställas verket för yttrande.

Till vägförvaltningens uppgifter hör därjämte att såsom länsstyrelsens expertorgan i väg- och trafikfrågor granska även de delar av förslag till stads- och byggnadsplaner som inte rör statens eller statsbidragsberättigat vägnät.

Enligt hittills tillämpad praxis har verket i stor utsträckning beretts tillfälle att deltaga i överläggningar med kommunerna i frågor rörande den översiktliga bebyggelseplaneringen.

### 5.4 *Statens vägverk och den enskilda väghållningen*

Såväl staten som kommunerna ger bidrag till enskilda vägar. Vägverkets huvuduppgifter i samband med den enskilda väghållningen är följande:

- att planlägga statsbidragsgivningen till byggande, underhåll och iståndsättning
- att fastställa vad som är statsbidragsberättigad kostnad
- att genom vägdirektören vara föredragande vid länsstyrelsens bidragsgivning
- att kontrollera projekterings-, byggnads- och underhållsverksamheten
- att ge råd och anvisningar till de olika väghållarna.

Det enskilda vägnätet totalt i landet har beräknats till ca 220 000 km, varav 63 000 är berättigat till statsbidrag för underhållet. Antalet enskilda väghållare är mycket stort. Som exempel kan nämnas att de enbart i Kronobergs län uppgår till över 1 000. Ett utökat kommunalt övertagande av den enskilda väghållningen skulle sannolikt medföra inte oväsentliga rationaliseringsvinster för vägförvaltningarnas administration av enskilda vägar.

Vittgående önskemål finns om en utvidgning av det statsbidragsberättigade enskilda vägnätet. Anslagen under senare år har emellertid starkt begränsat möjligheterna att ta in nya vägar eller lämna bidrag till iståndsättningsarbeten. Detta får effekt på den kommunala bidragsgivningen till enskilda vägar, se avsnitt 9.3.

Statsbidrag lämnas till *underhåll och intervägväghållning* på enskild väg av väsentlig betydelse. Bidrag kan även utgå om vägen är utfart för bebyggelse och av betydande längd eller om vägens underhåll är synnerligen betungande för väghållaren.

Bidrag utgår med 70 % av beräknad kostnad för vägunderhållet. Bidrag kan beviljas med 85 % om synnerliga skäl föreligger. Vidare kan *iståndsättningsbidrag* beviljas med 70 %. Bidragsgivningen till drift av statsbidragsberättigade enskilda vägar baserar sig på vart femte år återkommande driftskostnadsberäkningar som utförs av vägförvaltningarna.

Statsbidrag utgår till *byggande* av enskild väg av väsentlig betydelse för en bygds befolkning. Bidrag lämnas med 70 % av kostnad för upprättan-

de av arbetsplan samt med högst 70 % av beräknad byggnadskostnad. Föreligger synnerliga skäl kan sistnämnda bidrag höjas till 85 %.

## 6 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har formellt sett en stark ställning i den regionala vägplanläggningen. Länsstyrelsens uppgifter därvid är bl. a. att

- inge förslag till vägverket till upprättande av flerårsplan för riksvägar
- yttra sig över av vägverket upprättad flerårsplan för riksvägar
- upprätta flerårsplan för länsvägar
- yttra sig över av vägverket upprättad fördelningsplan
- samråda med vägverket i fråga om förändring av enskild väg till allmän eller indragning av allmän väg
- samråda med vägverket vid fastställelse av arbetsplan.

Är länsstyrelsen och vägverket oense vad gäller flerårsplan, fördelningsplan och arbetsplan, hänskjuts frågan till regeringen.

Länsstyrelsen skall dessutom yttra sig över vilka gator hos väghållande kommun som skall vara statsbidragsberättigade. Länsstyrelsen skall också fastställa statsbidragsgivningen till drift, iståndsättning och byggande av enskilda vägar.

Vägfrågornas betydelse för bebyggelseplaneringen, trafiksäkerheten, trafikplaneringen, regionalpolitiken, naturvårdsplaneringen m. m. ger länsstyrelsen anledning till allmän tillsynsverksamhet över vägplanläggningen.

En följd av att länsindelningen inte är anpassad till den översiktliga vägplaneringens behov av större planeringsområden än nuvarande län är att länsstyrelsens befogenheter med flerårsplaneringen i viss mån blivit försvagade.

## 7 Länsvägnämnden

I varje län finns som rådgivande organ i vägfrågor en länsvägnämnd. Denna nämnd avger yttranden som i vägfrågor infordras av regeringen, vägverket och länsstyrelsen.

Sådana frågor avser enligt riksdagens beslut år 1971 om ny väglag den vägplanering som sker genom flerårsplaner och fördelningsplan samt ärenden om statsbidrag till byggande av enskilda vägar, om arbetsplan för byggande av allmän väg, om förändring av enskild väg till allmän, om indragning av allmän väg och om inrättande av särskild vinterväg.

Länsvägnämnden har besvärsrätt mot sådant vägverkets eller länsstyrelsens beslut, som berör dess verksamhetsområde.

Länsvägnämndens ledamöter är sju till antalet och utses av landstinget efter hörande av bl. a. länsavdelningen av kommunförbundet. När det gäller Gotland, som saknar landsting, samt Göteborg och Malmö, vilka står utanför landstingskommun, väljs ledamöterna av primärkommunerna.

Något särskilt kansli bör enligt propositionen till ny väglag inte knytas till länsvägnämnden.

I trafikutskottets utlåtande underströks att länsvägnämnderna, även om ledamöterna utses av kommunala organ, är att anse som statliga nämnder med rådgivande funktioner i förhållande till länsstyrelserna. Kostnaderna för nämnderna åvilar staten.

## 8 Landstingskommunerna

Landstingskommun är oförhindrad att lämna bidrag till byggande och drift av väg. Vissa landsting ger bidrag till enskilda vägar. Den totala bidragsgivningen i riket är emellertid av liten omfattning: 1,5 milj. kr. år 1972.

Fr. o. m. 1971-01-01 är Stockholms läns landstingskommun huvudman för tunnelbanorna i Stockholmsområdet. Beträffande statsbidragsgivningen, se avsnitt 5.3.1.

## 9 Primärkommunerna

De kommunala nettoutgifterna för väg- och gatuhållning har mer än trefaldigats under senaste 10-årsperiod och är nu av ungefär samma storleksordning som utgifterna för det statliga vägnätet exklusive statsbidragen.

Kommunal väghållningsmyndighet är den nämnd som fullmäktige utser därtill – i regel kommunens styrelse. Särskilt i de större kommunerna men också i vissa av de mindre förekommer en särskild gatunämnd eller motsvarande. Beteckningen på förvaltningsorganet växlar. I regel handhas väg- och gatuhållningen, ofta i förening med vatten- och avloppsfrågorna, av ett byggnadskontor eller gatukontor.

Det kommunala engagemanget i väg- och gatuhållning har här uppdelats i

a) gatuväsende
b) vägväsende
c) bidragsgivning till enskilda vägar.

### 9.1 *Gatuväsendet*

Skillnaden mellan gata och väg är den att gator finns inom stadsplanelagt område och vägar, där stadsplaneläggning inte ägt rum. Gatuväsendet är huvudsakligen reglerat genom byggnadslagstiftningen.

### 9.2 *Kommun som väghållare*

Som framgår av avsnitt 3 i denna bilaga kan kommun förordnas vara egen väghållare för sitt kommunområde eller del därav. F. n. är 104 primärkommuner samt Stockholms läns landstingskommun (för tunnelbanebyggande) egna väghållare.

Kommun i egenskap av väghållare har att ta befattning med allmänna vägar. Då sådan väg ligger inom stadsplan och enligt byggnadslagen skall upplåtas till allmänt begagnande upphör den att benämnas väg. Den kallas då i stället för den allmänna samfärdseln nödvändig gata. Statens vägverk bestämmer efter länsstyrelsens hörande vilka gator, som skall anses vara nödvändiga för den allmänna samfärdseln. Av än större vikt för den kommunala väg- och gatuhållningen är omfattningen av statsbidragsgivningen till bidragsberättigade gator och vägar. I vad mån en kommun får statsbidrag eller ej till en trafikled påverkar i hög grad takten i samhällsbyggandet och kvaliteten på trafiklederna. Det torde därför utan överdrift kunna sägas att inriktningen av bidragsgivningen har en mycket stor betydelse för hela den kommunala bebyggelseplaneringen.

I avsnitt 5.3.1 har närmare beskrivits statsbidragsbestämmelserna och proceduren bakom bidragsgivningen.

## 9.3 *Kommunal bidragsgivning till enskilda vägar*

Gatuhållning inom stadsplaneområde samt kommunal väg- och gatuhållning till följd av förordnande enligt väglagen är obligatoriska uppgifter för primärkommunerna. I övrigt är den kommunala väg- och gatuhållningen ett frivilligt åtagande.

Den exakta omfattningen av kommunernas frivilliga engagemang i vägar och gator är okänd. I den kommunala redovisningen innebär kostnader för "icke statsbidragsberättigade gator och vägar" dels kostnader för gator, vilka kommunen enligt byggnadslagstiftningen skall iståndsätta och underhålla, dels bidragsgivning till enskilda vägar.

Det torde emellertid inte råda något tvivel om att kommunernas ekonomiska engagemang i enskilda vägar har ökat mycket starkt under senare år och är av betydande omfattning. Bidragande härtill har inte minst kommunindelningsreformen varit, varvid samma principer för bidragsgivningen inom hela kommunområdet kommit att tillämpas. Detta har i praktiken inneburit att den för kommuninvånarna gynnsammaste bidragsgivningen blivit normgivande i den sammanlagda kommunen.

Den kommunala bidragsgivningen till enskilda vägar bör ses mot bakgrund av det enskilda vägnätets stora omfattning och i många fall stora betydelse för trafikförsörjningen. Bidragsgivningens storlek har även ett nära samband med statsbidragsgivningens omfattning.

Utvecklingen synes gå mot att kommunerna helt täcker skillnaden mellan av vägverket godkända kostnader och statsbidraget för i vart fall områden för helårsbebyggelse. I många fall är bidragsgivningen ännu större och bygger på av vägföreningen eller vägsamfälligheten redovisade *verkliga* kostnader. Ett totalt övertagande av den enskilda väghållningen blir förmodligen allt vanligare, varigenom skillnaden gentemot stadsplaneområdena bortfaller.

Inom byggnadsplaneområden är det vanligt att kommunerna via exploateringsavtal låter exploatören iståndsätta vägarna, varigenom det kommunala engagemanget inskränker sig till att i större eller mindre omfattning bidra till driften av vägarna.

### 9.4 *Kommunerna och trafikledsplaneringen*

Investeringar i vägar och gator utgör en betydande del av de totala samhällsbyggnadskostnaderna. I den fysiska planeringen har man också att ta hänsyn till trafikkostnaderna. Det har beräknats att de årliga kostnaderna för resor och förflyttningar inom tätorter uppgår, om hänsyn tas till tidsåtgången för trafikanterna, till ungefär lika stort belopp som bostadskostnaderna.[1] Reskostnaderna torde emellertid kunna påverkas i långt större utsträckning än bostadskostnaderna genom olika åtgärder inom fysisk planering, t. ex. beträffande bebyggelsens lokalisering och trafiksystemets utformning.

Inom den översiktliga bebyggelseplaneringen eftersträvar man därför på ett tidigt stadium en samordning av trafik- och bebyggelseplaneringen för att tätorterna skall kunna ges en ur miljömässig och samhällsekonomisk synvinkel lämplig utformning. Erfarenheterna från framläggandet av översiktliga bebyggelseplaner tyder på att just kvaliteten på trafikledsutformningen uppfattas som ett mycket viktigt kriterium på om en plan är bra eller dålig.

Trafikledsplanering ingår som en del i bebyggelseplaneringen och är därför primärt en kommunal uppgift. Rollfördelningen mellan stat och kommun vad avser fysisk planering framgår bl. a. av bygglagutredningens betänkande (SOU 1974:21). I denna bilaga har i avsnitt 5.3.2 några särskilda statliga intressen i den kommunala trafikledsplaneringen kommenterats. Dessa intressen är starka och kan inte minska i nämnvärd omfattning utan att väghållningsgränserna ändras.

## 10 Riks- och lokalintressen inom väghållningen

### 10.1 *Vissa grundläggande värden och principer*

Utvecklingen inom vägsektorn har under efterkrigsåren kännetecknats av en kraftig volymmässig expansion. Persontransportarbetet på väg har sålunda fyrfaldigats under senaste 15-årsperiod och utgör nu drygt 90 % av allt persontransportarbete i landet. Under början av 1960-talet gick lastbilen förbi järnvägen som ledande godstransportmedel. En 10-faldig ökning av lastbilarnas godstransportarbete har skett under senaste 20-årsperiod.

En fråga som bör ställas är om den nuvarande uppdelningen av väghållningen på stat, kommun och enskilda är lämplig mot bakgrunden av ovannämnda utveckling, innebärande bl. a. helt andra investeringsbehov i trafikleder än för t. ex. 10–15 år sedan och ett resmönster, som på ett helt annat sätt än tidigare sträcker sig över väghållningsgränser, kommungränser och länsgränser.

För att ta ställning till denna fråga är det nödvändigt att försöka urskilja vad som är riksintresse och vad som är lokalt eller kommunalt intresse i väghållningen. De principer som gällt för länsberedningen kan härvid vara en utgångspunkt.

[1] Bilagedelen till vägplan 1970, SOU 1969:57

Huvudprincip nr 2 formulerades på följande sätt: *"En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda."* Med hänsyn till att en betydande del av vägtrafiken är kortdistant skulle det kunna påstås att ansvaret för väghållningen i första hand vore en kommunal angelägenhet. Ett vägbyggnadsföretag kan emellertid ej ses isolerat från vägnätet i övrigt, varför innebörden i principen behöver preciseras närmare.

Princip 5 är också intressant som en utgångspunkt i en diskussion om statligt eller kommunalt ansvar för väghållningen: *"Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås."*

Eftersom bebyggelsplaneringen i princip är en primärkommunal angelägenhet och med hänsyn till att väg- och gatuhållningen utgör en väsentlig komponent i denna planering, skulle kunna sägas att väghållningen i första hand borde vara en primärkommunal angelägenhet. Inte minst samordningen i tid och rum mellan trafikledsbyggande och bostadsbyggande talar för detta.

Detsamma gäller princip nr 4: *"Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras."* Denna princip leder i första hand till primärkommunalt ansvar men kan också i vissa fall leda till decentraliserat statligt ansvar. Vad som framför allt talar för kommunalt ansvar är att kommunerna via bebyggelseplaneringen på ett helt annat sätt än statliga myndigheter kontrollerar utvecklingen hos olika trafikalstrande faktorer i markanvändningen. En god lokalkännedom underlättar också tillämpningen av riktlinjer för t. ex. trafikmiljö och trafiksäkerhet.

## 10.2 *Riksintressen inom väghållningen*

Ovannämnda principer leder alltså till vissa delar till att väghållningen i första hand skulle vara en primärkommunal uppgift. Uppenbart är emellertid att det också finns starka riksintressen i väghållningen, varför ovannämnda påståenden behöver modifieras. En första utgångspunkt i diskussionen kan då vara den tredje av huvudprinciperna: *"Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå."*

Denna princip leder till centralt statligt ansvar. I det följande redovisas ett antal områden inom väghållningen, som mot bakgrunden av tidigare nämnda principer bör vara föremål för central statlig styrning.

En utgångspunkt är därvid den år 1963 av statsmakterna antagna och ännu gällande trafikpolitiken. Två riktlinjer i denna politik skall här diskuteras:

a) Väghållningen skall ske till lägsta samhällsekonomiska kostnader.
b) Tillfredsställande transportförsörjning i landets olika delar skall finnas.

Båda dessa riktlinjer förutsätter en central statlig överblick. Tillfredsställande transportförsörjning i form av en viss miniminivå på vägstandarden liksom bevakningen av att denna miniminivå i görligaste mån överallt

uppnås är en riksangelägenhet. Denna tes ansluter sig väl till huvudprincip nr 1: *"Det är av centralt statligt intresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd."*

För att väghållningen skall ske till lägsta samhällsekonomiska kostnader erfordras en central överblick för riket över bl. a.

a) tillgängligt resursutrymme
b) översiktlig bedömning av efterfrågan på vägtjänster
c) lämplig metodik vid ekonomisk värdering av skilda utformningar av trafiksystem.

För att mot bakgrund av punkterna a – c ovan en ur samhällsekonomisk synvinkel lämplig styrning av väghållningen skall kunna ske, erfordras vissa centralt utfärdade anvisningar rörande vägbehovsinventering och vägprioritering. Sådana bör bygga på bl. a. centralt sammanställda normer för lämplig byggnads- och underhållsstandard.

Det skulle i och för sig kunna hävdas att sedan ovannämnda normer och anvisningar för väg- och gatustandard utfärdats av en central väghållningsmyndighet själva vägplanläggningen även för det vägnät, som nu ingår i statens väghållning, skulle kunna skötas av lokala myndigheter. Erfarenheten har emellertid visat att om varje vägavsnitt blir föremål för en bedömning för sig beträffande olika vägförbättringsåtgärder, risk finns för att man tappar överblicken över vägsystemet. Det kan t. ex. befaras att olikheter i standard uppstår, vilket är till nackdel för bl. a. trafiksäkerheten. Bl. a. av denna anledning behövs för hela riket någon form av översiktlig vägplanläggning med syfte att anpassa de många ombyggnadsåtgärderna för den kortdistanta trafikens behov så att ett för landet funktionellt sammanhängande vägnät på sikt erhålles. Genom att på central nivå utforma målsättningar beträffande framkomlighetsstandard finns möjlighet att undvika omotiverade vägstandardskillnader vid t. ex. länsgränser.

En differentiering av vägnätet är också motiverad av resursknapphetsskäl. Genom att styra investeringsåtgärderna mot ett i längdhänseende begränsat vägnät finns nämligen möjlighet att kanalisera trafiken till vissa huvudstråk, varigenom vägstandarden beträffande bärighet, trafiksäkerhet och reshastighet bättre kan vidmakthållas än om samma resursmängd fördelats jämnt på samtliga i vägnätet ingående vägar. En sådan investeringspolitik kan inte bedrivas utan nära samband med regionalpolitiken. Den kräver därför en riksöverblick.

Ett exempel på en åtgärd att skapa större överblick över vägplaneringen är att vägverket i sin vägbehovsbedömning sammanfört de nuvarande länen till sju planläggningsområden för riket. Ett annat exempel är att i behovsplanerna för huvudvägnätet behovet av väginvesteringsåtgärder bedömts likformigt i hela landet oavsett vem som är väghållare.

En innebörd i 1963 års trafikpolitik är att trafikanterna själva skall välja slag av transportmedel. Uppenbart är emellertid att någon form av central statlig samordning mellan trafikslagen är nödvändig.

Mot bakgrunden av att ungefär en tredjedel av allt statligt vägbyggande

består av beredskapsarbeten – vissa år ännu mer – är det också av vikt att på central nivå principer utformas för samordning mellan väg- och arbetsmarknadspolitik.

Ett av motiven bakom förstatligandet av vägväsendet år 1944 var att – om vägväsendet bibehölls som en kommunal angelägenhet – det inte vore möjligt att vare sig åstadkomma en fullt rättvis fördelning av bördorna för de allmänna vägarna eller att på ett tillfredsställande sätt tillgodose behovet av en rättvis utjämning av – som det uttrycktes – de onormalt höga skatterna på landsbygden.

Detta motiv för att väghållningen skulle vara en riksangelägenhet är knappast längre relevant med den jämförelsevis stora omfattning som statsbidragsgivningen har till väghållande kommuner och enskilda vägar samt framför allt med hänsyn till de skatteutjämningsbidrag som nu utbetalas för att utjämna skillnader i skattekraft.

Det andra huvudmotivet för ett förstatligande av vägväsendet var att man vid en statlig väghållning kunde uppnå vissa rationaliseringsvinster i form av större valuta för nedlagda kostnader i vägväsendet. Ehuru det inte kan bevisas till alla delar, torde fortfarande den statliga väghållningens stordriftsfördelar och egenregiverksamhet i vägbyggandet kunna ge vissa rationaliseringsvinster, jämfört med om väghållningen vore uppdelad på ett stort antal lokala huvudmän.

Det är emellertid uppenbart att de motiv som ovan anförts för att väghållning är en statlig angelägenhet inte kan åberopas mer än för vissa begränsade delar av vägnätet. Ett totalt förstatligande av alla vägar – alltså även av dem som nu är kommunala eller enskilda – förefaller orimligt. Någonstans i skalan av mer eller mindre betydelsefulla vägar tar de lokala intressena över, varvid inte minst sambandet med bebyggelseplaneringen, som är en kommunal angelägenhet, är viktigt. Som framgått av tidigare avsnitt är det svenska vägnätet mycket oenhetligt vad gäller trafikbelastning och trafikuppgifter. Ett mått på detta är att riksvägarna, som utgör 13 % av landsbygdens allmänna vägnät, har 60 % av trafikarbetet. Det enskilda vägnätet, som kan beräknas uppgå till 70 % av allt vägnät i landet, torde endast ha 2–3 % av trafikarbetet.

### 10.3 *Bör vissa nu statliga vägar bli kommunala?*

För att kunna besvara denna fråga bör ställning tas till om ansvaret för det nuvarande statliga vägnätet till alla delar är en riksangelägenhet. Med hänvisning till tidigare anförda motiv för en statlig väghållning kan det utan vidare påstås att ansvaret för *riksvägar* och *primära länsvägar* inte kan ligga på kommunal nivå utan måste vara en statlig angelägenhet. Detta vägnät har hög trafikbelastning, snabb trafikökning och genom att det förbinder de större tätorterna i landet med varandra stor andel i långväga trafik. Planläggningen för detta vägnät har nära samband med regionalpolitiken.

Den starkt växande trafikvolymen medför enligt vägverkets behovsinventering augusti 1974 ett investeringsbehov på ca 17 000 milj. kr. för perioden 1976–1990.

Återstoden av det statliga vägnätet utgör 78 % i väglängd men har endast ca 20 % av trafikarbetet. Trafikökningen är betydligt långsammare och trafikbelastningen är i regel låg. Andelen kortdistant trafik är större än på riksvägar och primära länsvägar. En stor del av trafiken berör enbart den egna kommunen.

Från bl. a. trafikförsörjningssynpunkt har det bedömts angeläget att utöver rena underhållsåtgärder rusta upp även vissa av de vägar som inte har så stor trafik men som ändå är viktiga från funktionell synpunkt. Detta gäller exempelvis vägar mellan tätorter och dessas kommuncentrum. Det har även bedömts vara nödvändigt att tillgodose investeringsbehov på vägar som har liten totaltrafik men stor godstrafik samt på utpräglade fritidsvägar, som har liten trafik mätt över hela året men stor trafik under en kortare period under året, t. ex. sommarhalvåret.

Detta urskiljande av mera betydelsefulla vägar ur den stora kategorin "övriga länsvägar" har baserats på ett antal kriterier, vilka tillämpats likformigt över hela landet. Resultatet har blivit en behovsplan för *sekundära länsvägar.* Återstoden av det allmänna vägnätet har benämnts *tertiära länsvägar.*

Behovsinventeringen för de sekundära länsvägarna har resulterat i behov av investeringar under åren 1976–1990 för ca 5 000 milj. kr.

De tertiära vägarna med en väglängd av 49 000 km erfordrar investeringar på ca 2 500 milj. kr. fram till år 1990, huvudsakligen förstärkningsåtgärder.

Sammanfattningsvis kan konstateras att såväl från trafikekonomisk synpunkt som från mera översiktlig samhällsekonomisk synpunkt det är ett mycket stort vägnät, som inte uppfyller kriterierna för att benämnas sekundär länsväg. Det tertiära länsvägnätet har kommit att uppgå till inte mindre än 49 000 km, vilket är ungefär hälften av hela det statliga vägnätet. Behovet av investeringsåtgärder har beräknats till 2 500 milj. kr. 1976–1990, jämfört med 17 000 milj. kr. på huvudvägnätet och 5 000 milj. kr. på det sekundära länsvägnätet.

Kriterierna för att särskilja sekundära och tertiära länsvägar är givetvis inte invändningsfria. De är ett uttryck för ett behov att likformigt för hela landet kunna urskilja mera betydelsefulla vägar ur den stora kategorin vägar under primära länsvägar.

Kriterierna belyser i vad mån en väg har en större trafikuppgift utöver den rent lokala trafikförsörjningen. Mot bakgrunden av de tertiära länsvägarnas små trafikmängder och mycket begränsade trafikuppgifter jämfört med övriga allmänna vägar kan det ifrågasättas om väghållningsansvaret för hela detta vägnät är en statlig uppgift. Investeringsbehoven är som framgått begränsade och har ett nära samband med den styrning av markanvändningen som kommunerna inom ramen för bebyggelseplaneringen har ett ansvar för. Detta talar för att ansvaret för delar av det tertiära länsvägnätet är en kommunal angelägenhet. För en kommunalisering talar även det tertiära vägnätets nära samband med det enskilda vägnätet. Som framgått av avsnitt 9.3 har det blivit allt vanligare att kommunerna övertar den enskilda väghållningen. Ett överflyttande från statlig väghållning till kommunal väghållning av vissa tertiära allmänna

vägar skulle därvid innebära vissa *rationaliseringsvinster* för vägunderhållet. Sådana vinster skulle sannolikt också ernås med ett kommunalt övertagande av hela det statbidragsberättigade *enskilda* vägnätet.

Ett överflyttande av vissa nu allmänna vägar till kommunal väghållning kan inte ske utan omfattande detaljundersökningar i en särskild utredning. Lämplig utformning av statsbidragsgivningen för att kompensera för kostnadsökningar hos kommunerna blir därvid en viktig fråga.

Utredningen bör också behandla frågan om kommunalt övertagande av *det statsbidragsberättigade enskilda vägnätet.*

## 10.4 *Bör vissa nu kommunala vägar bli statliga?*

Villkoret för att en trafikled i en väghållande kommun skall vara statsbidragsberättigad är att den utgör allmän väg eller är en gata som är nödvändig för den allmänna samfärdseln. Redan vid denna prövning ifrågasätts alltså om leden har trafikuppgifter utöver den rent lokala trafikförsörjningen. Vid en analys av riks- och lokalintressen inom väghållningen kan man därför av praktiska skäl bortse från det ej statsbidragsberättigade kommunala vägnätet, som alltså här antas enbart fylla lokala trafikuppgifter.

I samband med 1960 års förordning om statsbidrag till väg- och gatuhållningen i vissa städer och samhällen (SFS 374/60), vilken trädde i kraft den 1 januari 1961, genomfördes vissa förändringar i vad avsåg fördelningen av väghållningen mellan staten och städerna. Den nya fördelningen grundade sig helt på städernas framställningar om att staten skulle överta viss väghållning inom i första hand de egentliga landsbygdsområdena.

Kungl. Maj:ts beslut innebar att ca 1 100 km väg överfördes från städernas till statlig väghållning, vilket innebar en minskning med en femtedel av det kommunala vägnätet.

Vid detta tillfälle begränsades prövningen av väghållningsfrågan till sådana vägar för vilka städerna framfört anspråk om statligt övertagande av väghållningen, vilket medförde en viss olikformighet beträffande väghållningsskyldigheten städerna emellan.

Under år 1966 tog väg- och vattenbyggnadsstyrelsen initiativ till en översyn av väghållningsfrågan i syfte att så långt möjligt eliminera denna olikformighet. Detta ledde till att ca 100 km väg överfördes till staten fr. o. m. den 1 januari 1967.

För att uppnå ytterligare rationaliseringsvinster inom vägplaneringen, vägbyggnadsverksamheten och vägunderhållet skedde 1970-01-01 en omfattande omfördelning mellan städerna och staten vad avser väghållningen. Omfördelningen berörde 42 städer och nettoresultatet blev att 235 km väg överfördes från kommunal till statlig väghållning.

I samband med de senaste årens kommunindelningsändringar har vissa justeringar i väghållningsansvaret ägt rum. Som ett exempel kan nämnas att per 1971-01-01 överfördes 258 km väg från statlig väghållning till kommunernas statsbidragsberättigade väg- och gatunät.

Som framgår av det ovanstående har sedan 1966 ett flertal ändringar i

väghållningsansvaret mellan stat och kommun genomförts. Nettoresultatet har blivit en viss ökning av statens väghållning, räknat i km väg. Vad som är mera väsentligt är dock att många av de väg- och gatuavsnitt som överförts till staten investeringsmässigt är mycket betydande.

I Göteborg är sålunda från 1970-01-01 staten väghållare av vissa genomfartsdelar på riksvägarna E6, 40 och 45 med ett sammanlagt investeringsbehov på ca 120 milj. kr.

I Mölndal blir staten väghållare för den planerade nya sträckningen av väg E 6 genom kommunen med en investeringskostnad på ca 150 milj. kr.

Principen bakom dessa investeringsmässigt mycket betydande väghållningsförändringar synes ha varit att staten bör vara väghållare för genomfartsleder med stor andel långväga trafik. En ombyggnad har då bedömts vara inte i första hand en kommunal angelägenhet utan en regional eller rentav riksangelägenhet. I fallet E 6 genom Mölndal kan det t. o. m. hävdas att en ombyggnad av denna riksväg ingår som ett led i att underlätta den internationella trafiken.

De successiva förändringar som genomförts under senare år vad gäller uppdelningen mellan statens och kommunernas väghållning har skett utan något principiellt uttalande rörande statliga resp. kommunala intressen i väghållningen. De har i stället genomförts mot bakgrunden av praktiska rationaliseringssträvanden från fall till fall.

En mera strikt uppdelning av lederna efter deras *funktion* skulle sannolikt underlätta ett principiellt ställningstagande. Med funktion menas då ledens uppgift för den lokala trafikförsörjningen, resp. om den ingår som en länk i ett regionalt eller nationellt trafikmönster. I det senare fallet föreslås här att väghållningen bör vara en statlig angelägenhet, medan ansvaret för övriga leder borde vara rent kommunalt. Leder med blandade lokala och regionala trafikuppgifter bör liksom nu vara kommunala men statsbidragsberättigade. Proceduren skulle därvid sannolikt leda till att statens väghållning skulle öka, inte minst investeringsmässigt, medan omfattningen av det statsbidragsberättigade kommunala vägnätet skulle minska, dels genom förstatligandet av genomfartslederna, dels genom ett överförande av leder med rent lokala trafikuppgifter till det icke statsbidragsberättigade nätet.

Fördelarna med ovannämnda omfördelning av väghållningsansvaret hos de väghållande kommunerna skulle i huvudsak vara två:

a) Bättre samordning över kommungränserna i vägplanläggningen och utbyggnadstakten för genomfartslederna. Rationaliseringsvinster för väg- och gatuunderhållet.
b) Förenklat ansvarsförhållande vad gäller samordningen mellan den kommunala bebyggelseplaneringen och trafikledsplaneringen för det mera trafiksvaga nu statsbidragsberättigade gatunätet. Efter omfördelningen skulle detta nät bli helt kommunalt, varefter statens roll som ekonomisk intressent i detaljplanläggningen inom den fysiska planeringen i detta avseende skulle upphöra. Resultatet skulle bli ökad frihet för kommunerna i den fysiska planeringen.

## 11 Sammanfattning

I denna bilaga har diskuterats riks- och lokalintressen inom väghållningen. En rad motiv – statsfinansiella, regionalpolitiska samt behovet av att anpassa ombyggnadsåtgärderna så att ett sammanhängande vägnät för riket erhålls – talar för att huvuddelen av det vägnät, som staten nu är väghållare för, även i fortsättningen bör vara föremål för statlig väghållning. Detta gäller särskilt det trafikstarka vägnätet, förbindande de större orterna i landet, med snabb trafikökning, stora investeringsbehov och med stor andel långväga trafik.

I bilagan har dock ifrågasatts följande principiella förändringar i väghållningens uppdelning mellan stat och kommun. Förändringarna kan inte genomföras utan detaljerade undersökningar rörande bl. a. de ekonomiska konsekvenserna för stat och kommun. Särskilda utredningar bör därför tillsättas.

1. Delar av *det teritära vägnätet,* som staten nu är väghållare för, bör kommunaliseras. Rent tekniskt innebär detta ett överförande av vissa vägar från statlig väghållning till enskild väghållning i kommunal regi. De vägar som därvid skulle komma i fråga är sådana med rent lokala trafikuppgifter, små trafikmängder, ringa investeringsbehov, nära samband med den enskilda väghållningen, vilken i allt större utsträckning övertas av kommunerna. Nuvarande uppdelning av underhållsansvaret för det trafiksvaga vägnätet skulle minska, vilket sannolikt skulle innebära vissa rationaliseringsvinster. Sådana vinster skulle sannolikt också ernås med ett kommunalt övertagande av hela det statsbidragsberättigade *enskilda* vägnätet. Utredningen bör därför också behandla denna fråga.
2. En mera strikt uppdelning av det nu statsbidragsberättigade vägnätet hos väghållande kommuner efter dessa leders trafikuppgifter bör genomföras. En sådan uppdelning efter funktion syftar till

a) att urskilja leder, som ingår som länkar i regionala eller nationella trafikmönster. Dessa leder bör övertas av statens väghållning, varvid bättre samordning i vägplanläggningen och utbyggnadstakten över kommungränserna kan ernås,

b) att urskilja leder, som nu är statsbidragsberättigade men som har rent lokala trafikuppgifter. Dessa leder bör övertas av den kommunala väghållningen utan statsbidrag. Förenklat ansvarsförhållande vad gäller samordningen mellan den kommunala fysiska planeringen och trafikledsplaneringen för detta nät skulle därvid ernås. Statens roll som ekonomisk intressent i detaljplanläggningen inom den fysiska planeringen skulle till stor del kunna upphöra.

# Bilaga 4 Trafikförsörjning

Innehåll

1 *Utvecklingstendenser och målsättningsfrågor* . . . . . 243

2 *Vägtrafik* . . . . . 245
2.1 Riksdag och regering . . . . . 246
2.2 Transportnämnden . . . . . 247
2.3 Fraktbidragsnämnden . . . . . 247
2.4 Bussbidragsnämnden . . . . . 247
2.5 Buss- och taxivärderingsnämnden . . . . . 247
2.6 Statens väg- och trafikinstitut (VTI) . . . . . 248
2.7 Transportforskningsdelegationen (TFD) . . . . . 248
2.8 Bilregisternämnden . . . . . 248
2.9 Länsstyrelsen . . . . . 248
2.10 Trafiknämnden . . . . . 248
2.11 Landstingskommunerna . . . . . 249
2.12 Primärkommunerna . . . . . 250

3 *Järnvägstrafik* . . . . . 252
3.1 Riksdag och regering . . . . . 252
3.2 Statens järnvägar . . . . . 253
3.3 Statens vägverk . . . . . 253
3.4 Fraktbidragsnämnden . . . . . 253
3.5 Länsstyrelsen . . . . . 253
3.6 Landstingskommunerna . . . . . 253
3.7 Primärkommunerna . . . . . 254

4 *Sjöfart* . . . . . 254
4.1 Riksdag och regering . . . . . 254
4.2 Sjöfartsverket . . . . . 255
4.3 Fiskeristyrelsen . . . . . 257
4.4 Statens vägverk . . . . . 257
4.5 Statens naturvårdsverk . . . . . 257
4.6 Statens vattenfallsverk . . . . . 257
4.7 Länsstyrelsen . . . . . 257
4.8 Landstingskommunerna . . . . . 258
4.9 Primärkommunerna . . . . . 258
4.10 Regional samverkan mellan hamnarna . . . . . 259

5 *Luftfart* . . . . . 260
5.1 Riksdag och regering . . . . . 260
5.2 Luftfartsverket . . . . . 261
5.3 Länsstyrelsen . . . . . 262
5.4 Landstingskommunerna och primärkommunerna . . . . . 262

6 *Poströrelsen* . . . . . 263

7 *Teletrafik* . . . . . 263

8 *Riks- och lokalintressen inom trafikförsörjningen* . . . . . 264
8.1 Ansvaret för lokal och regional persontrafikförsörjning . . 264
8.2 Vissa luftfarts- och sjöfartsfrågor . . . . . 265

# Bilaga 4 Trafikförsörjning

*Sektorsrapport utarbetad av Bengt Finnveden, Ivar Hinnfors och Lennart Myhlback*

Föreliggande bilaga har disponerats enligt följande. Inledningsvis lämnas en kortfattad översikt över vissa utvecklingstendenser inom transportsektorn. Vissa målsättningsfrågor redovisas. Avsnittet innehåller också en sammanställning över vissa pågående utredningar på trafikens område. Därefter redovisas uppgiftsfördelningen inom varje trafikgren: vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart, luftfart, post och teletrafik. De båda sistnämnda trafikgrenarna behandlas mycket kortfattat. Promemorian avslutas med en diskussion om riks- och lokalintressen inom transportsektorn.

## 1 Utvecklingstendenser och målsättningsfrågor

Transportsektorn utgör en av de mest expansiva sektorerna i samhället. Expansionen sammanhänger med en rad faktorer, såsom den allmänna höjningen av den ekonomiska standarden, den tekniska utvecklingen, befolknings- och bebyggelseutvecklingen, strukturförändringar inom näringslivet med dess utveckling mot stordrift och underleverantörssystem m. m. Den snabbaste ökningen har skett inom luftfarten samt inom vägtrafiken vad gäller personbilsresor och lastbilstransporter. Underlaget för järnvägstrafik och busstrafik har därvid i stora delar av landet påverkats i negativ riktning med trafikinskränkningar som följd. Krav på särskilda insatser från samhällets sida beträffande lokal och regional trafikförsörjning har vuxit sig allt starkare. Trafiksäkerheten och miljöproblemen i form av t. ex. trafikbuller och avgaser har också påkallat ökade åtgärder.

Det bör också erinras om de krav på transportsektorn som följer med regionalpolitiken. Kommunikationerna ses därvid som ett medel att förbättra förutsättningarna för en expansion hos näringslivet, som kan bidra till en bättre jämvikt i näringsgeografiskt hänseende mellan landets olika delar samt ett effektivare utnyttjande av landets resurser.

Vid sidan om de regionalpolitiska målsättningarna utgör de av statsmakterna år 1963 antagna riktlinjerna för trafikpolitiken grundvalen för samhällets insatser på transportområdet. Målet är att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till samhällsekonomiskt lägsta kostnad och under former som medger en företagsekonomisk effektivitet och transportmedlens sunda utveckling. Trafik-

politiken skall sålunda stimulera till en uppdelning av transporterna mellan trafikgrenarna i överensstämmelse med deras reella kostnads- och kvalitetsförutsättningar. Varje trafikgren skall därför i princip själv svara för sina kostnader. I den mån det inte med kravet på kostnadstäckning går att lämna en viss bygd den trafikservice i fråga om landtransporter, som från samhällets sida kan anses rimlig, skall för trafikens upprätthållande ersättning kunna utgå av allmänna medel. En sådan ersättning skall därvid inte betraktas som en subvention åt trafikföretaget utan som ett köp från det allmännas sida av vissa transporttjänster som företaget utifrån sina företagsekonomiska synpunkter ej har anledning att utföra. Begreppet "det allmänna" torde ha avsett både stat och kommun. En förskjutning vad gäller kostnadsfördelningen mellan stat och kommun har under senare år ägt rum, som innebär ökat ekonomiskt engagemang från kommunernas sida.

I syfte att få till stånd en trafikpolitiskt betingad anpassning av SJ:s kostnadsansvar har 1971 års riksdag på förslag av Kungl. Maj:t beslutat om nedskrivning av SJ:s statskapital med drygt en miljard kr. I sammanhanget har även beaktats den extra belastning som åvilar SJ i pensionskostnadshänseende.

På sjöfartens och luftfartens område har 1963 års trafikpolitik medfört starkt ökade krav på kostnadstäckning.

Från trafikpolitisk synpunkt har det framstått som angeläget att verka för en större marknads- och kostnadsmässig rättvisa i förhållandet mellan trafikgrenarna och trafikföretagen. Från denna synpunkt har statsmakternas ställningstagande till de av bilskatteutredningen avgivna förslagen varit av betydelse. På grundval av förslag från denna utredning har riksdagen beslutat om ändrade fordonsskattebestämmelser som sedan den 1 januari 1971 medför ett successivt ökat kostnadsansvar för de tyngsta fordonen inom ramen för ett oförändrat skatteuttag.

Andra åtgärder har också vidtagits för att främja trafikpolitiskt sunda verksamhetsbetingelser inom vägtrafiken och stödja utvecklingen i fråga om företagsstrukturen inom den yrkesmässiga vägtrafiken. Kraven har sålunda skärpts från såväl trafikpolitisk som trafiksäkerhetsmässig synpunkt på fordonsägare och trafikföretagare, bl. a. när det gäller att genom planläggning av transporterna förhindra överträdelser av bestämmelserna om fordons belastning och fordonsförares arbets- och vilotid. Av särskild betydelse när det gäller att komma till rätta med det allvarliga överlastproblemet är den särskilda överlastavgift, som fr. o. m. den 1 april 1973 tas ut av ägare till fordon som framförs i strid mot bestämmelserna om axel- och boggitryck, maximilast eller bruttovikt. Bland åtgärder som syftar till att främja en sund utveckling inom den yrkesmässiga lastbilstrafiken kan nämnas den utbyggda ekonomiska lämplighetsprövning som införts som ett led i tillståndsprövningen. Särskilda åtgärder har också vidtagits mot olaga yrkesmässig godstrafik.

Ett viktigt led i det trafikpolitiska reformarbetet har under de senaste åren varit att utveckla planeringssystemen. Kungl. Maj:t har sålunda – som en utbyggnad av tidigare planeringsverksamhet – gett länsstyrelserna i uppdrag att i anslutning till den s. k. trafikplaneringsutredningens arbete

genomföra en hela landet omfattande regional trafikplanering till senare delen av år 1974.

Den statliga trafikpolitiken var föremål för en ingående prövning vid 1971 års riksdag (TU 1971: 6). Riksdagen fann sig därvid i allt väsentligt kunna ansluta sig till de för 1963 års trafikbeslut grundläggande principerna. Dessa borde inte frångås. Beträffande *tillämpningen* och *uppföljningen* av principerna anförde riksdagen bl. a. att trafikplaneringen borde ske i nära kontakt med samhällsplaneringen i stort och samordnas med lokaliserings- och regionalpolitiken. En förutsättning för planeringen är också att försörjningen med kollektiv trafik hålls på en tillfredsställande nivå.

Exempel på regionalpolitiskt motiverade insatser är de särskilda anslagen till icke lönsamma järnvägs- och busslinjer. För att förbättra betingelserna för den kollektiva trafikförsörjningen inom landsbygds- och glesbygdsområdena har i enlighet med ett av riksdagen år 1973 godtaget förslag en revidering och kraftig utbyggnad av bussbidragsgivningen vidtagits. Reformen tar i en första etapp sikte på den lokala trafikförsörjningen, för vilken kommunerna har ett primärt ansvar.

För att främja de regionalpolitiska strävandena att utveckla näringslivet i Norrland och övriga delar av det allmänna stödområdet har införts ett transportstöd i syfte att minska de kostnadsmässiga olägenheterna som följer med de långa avstånden i dessa delar av landet. För att skapa gynnsammare betingelser för näringslivet på Gotland har införts ett fraktstöd avseende transporterna från Gotland till fastlandet. Den närmare innebörden av dessa och övriga statliga insatser beskrivs under respektive avsnitt.

Genomförandet av den eftersträvade trafikpolitiska ordningen har krävt ett omfattande utredningsarbete. Fortfarande är en rad väsentliga frågor föremål för utredningar, bl. a. av *trafikpolitiska utredningen, trafikplaneringsutredningen, utredningen avseende kollektivtrafiken i tätorter* samt *utredningen om den långsiktiga vägplaneringen.* Utöver dessa utredningar kan också nämnas *utredningen avseende regionalt gällande generella trafikrabatter* samt *hamnutredningen.*

## 2 Vägtrafik

Vägtrafiken spelar en allt större roll för landets trafikförsörjning. Av det samlade persontransportarbetet svarar vägtrafiken för ca 90 %, varav 8 % i form av kollektivtrafik. Av godstransporterna går ca hälften med lastbil.

Samhällets åtgärder på vägtrafikens område kan sägas bestå i

- väghållning
- trafiksäkerhetsfrämjande åtgärder
- trafikpolitiskt betingade avvägningar mellan olika trafikmedel såsom mellan individuell och kollektiv trafik, mellan lastbilstrafik och andra godstransportmedel m. m.

Denna bilaga har i huvudsak inriktats på den yrkesmässiga vägtrafiken,

varvid tyngdpunkten lagts på den kollektiva persontrafiken (buss- och taxitrafik).

### 2.1 *Riksdag och regering*

Riksdag och regering svarar genom sitt lagstiftningsarbete för den allmänna inriktningen av vägtrafikens roll för trafikförsörjningen. Genom sin beskattning på fordon och drivmedel kan riksdagen påverka vägtrafikens omfattning och struktur.

Även riksdagens anslagsbeviljning får direkt effekt på olika trafikförsörjningsåtgärder. Ett exempel härpå är inrättandet av transportstödet åt Norrland. Detta har tillkommit för att minska de kostnadsmässiga olägenheterna som följer med de långa avstånden inom Norrland och övriga delar av det allmänna stödområdet. Stödet utgår till såväl lastbilstrafik som järnvägstrafik. För budgetåret 1974/75 är bidraget 87 milj. kr.

En annan anslagsbeviljning avser statsbidrag till icke lönsam busstrafik. För att förbättra betingelserna inom landsbygds- och glesbygdsområdena skedde år 1973 en revidering och kraftig utbyggnad av bussbidragssystemen. Reformen tog i första hand sikte på den lokala trafikförsörjningen, för vilken primärkommunerna enligt propositionen har ett förstahandsansvar. En allmän strävan har varit att utforma ett system som främjar en samordning av trafikbehov och trafikresurser samt en rationell utformning av den kollektiva trafikapparaten. Statsbidraget uppgår under budgetåret 1974/75 till 33 milj. kronor.

Framställning om bidrag till lokal trafikservice enligt de nya reglerna görs av kommunen och inlämnas till länsstyrelsen. En förutsättning för att bidrag skall utgå är att trafikens omfattning och inriktning framgår av en av kommunen upprättad trafikförsörjningsplan.

Genom att lämna föreskrifter till statens järnvägars busstrafikrörelse har regeringen i de delar av landet där SJ bedriver busstrafik viss möjlighet att säkerställa en tillfredsställande transportförsörjning med kollektiva transportmedel. I januari 1972 beslöt regeringen sålunda att SJ skulle iaktta återhållsamhet i fråga om begränsningar av busstrafiken mellan centralorter i olika kommunblock. Beslutet är inriktat på den regionalt betonade busstrafiken och avser inte den lokala trafiken, som primärkommunerna har ett ansvar för. Ett undantag har dock gjorts i ett annat beslut vad avser viss busstrafik inom Gotlands kommun.

I fråga om den lokala trafikservicen i tätorterna har staten på olika sätt sökt främja kollektivtrafiken. Så sker bl. a. vid bidragsgivningen till det kommunala väg- och gatubyggandet, varvid man söker ernå en rationell fördelning mellan individuella och kollektiva trafikmedel i de större tätortsregionerna. Bidragsgivningen, som närmare beskrivits i bilaga 3 om vägplaneringen, handläggs av statens vägverk.

Frågan om kollektivtrafiken i tätorter är som nämnts föremål för en särskild utredning.

Den år 1974 tillsatta utredningen om regionalt gällande generella trafikrabatter kan enligt sina direktiv på ett avgörande sätt komma att

beröra hela uppgiftsfördelningen mellan stat, landstingskommuner och primärkommuner vad avser ansvaret för trafikförsörjningen.

Något centralt ämbetsverk med ansvar för hela vägtrafiken finns inte. Av betydelse för vägtrafiken är givetvis de båda verken statens vägverk och statens trafiksäkerhetsverk. Vid sidan av dessa verk finns emellertid några andra myndigheter med uppgifter på vägtrafikens område.

### 2.2 *Transportnämnden*

Transportnämnden är central myndighet för planläggningen av den civila transportregleringsverksamheten vid krig eller krigsfara. Nämnden svarar vidare för planläggning och genomförande av drivmedelsransonering samt för beredskapsplanläggning i fråga om transportledningen på landsväg. Nämnden handhar tillståndsgivningen för internationella landsvägstransporter samt fastställer rikets indelning i lokalområden för beställningstrafik för godsbefordran. I nämndens arbetsuppgifter ingår även att fastställa allmänna grunder för uppställning av taxor för yrkesmässig trafik samt att meddela föreskrifter och anvisningar för sådan trafik.

### 2.3 *Fraktbidragsnämnden*

Fraktbidragsnämnden är central förvaltningsmyndighet med uppgift att handlägga ärenden om statligt regionalpolitiskt transportstöd (se även avsnitt 2.1). Nämnden handlägger vidare ärenden enligt de särskilda föreskrifterna om transportstöd för Gotland.

### 2.4 *Bussbidragsnämnden*

För handhavandet av frågor som sammanhänger med det statliga stödet till icke lönsam busstrafik har en bussbidragsnämnd inrättats fr. o. m. 1 juli 1973.

### 2.5 *Buss- och taxivärderingsnämnden*

Vid 1969 års riksdag beslöts om vissa ändringar i förordningen om yrkesmässig automobiltrafik m. m. Bland annat beslöts om ett tillägg till 19 §, innebärande att kommun (primär- eller landstingskommun, kommunalt trafikföretag) ges större möjlighet att överta redan gällande tillstånd till linjetrafik med buss. Förutsättning för återkallelse och nytt tillstånd för kommunen är att denna gör sannolikt att den kommer att svara för trafikförsörjningen inom orten eller bygden på ett mera ändamålsenligt sätt än som sker enligt rådande förhållanden.

Förslag om en liknande bestämmelse vad gäller taxitrafik antogs vid 1972 års riksdag. Syftet är att ge kommunerna möjlighet att mera direkt påverka utformningen av taxitrafiken och att vid behov själva engagera sig i denna.

Kommun som övertar tillstånd enligt de nya bestämmelserna är förpliktigad att om den förutvarande tillståndshavaren begär det överta

tillgångarna i trafikrörelsen. Kommunens framställning om trafiktillståndet prövas av buss- och taxivärderingsnämnden, som också har att avgöra ersättningens storlek, om inte parterna blir ense.

### 2.6 *Statens väg- och trafikinstitut (VTI)*

Institutet svarar för forskning och utvecklingsverksamhet avseende vägar, vägtrafik och vägtrafiksäkerhet i den mån sådana uppgifter inte ankommer på annan statlig myndighet.

### 2.7 *Transportforskningsdelegationen (TFD)*

TFD handhar uppgifter som avser planläggning, samordning och stöd i fråga om forskning och utveckling rörande transporter, trafik och trafiksäkerhet i den mån sådana uppgifter inte ankommer på annan statlig myndighet.

### 2.8 *Bilregisternämnden*

Nämnden är central myndighet för bil- och körkortsregistrering.

Nämnden har haft till uppgift att genomföra omläggningen till nya bil- och körkortsregister. Ytterligare två stora reformer genomfördes vid ingången av år 1974 under medverkan av nämnden. Dels skedde en övergång till rullande skatteuppbörd och kontrollmärkessystem och dels infördes kilometerskatt för vissa dieseldrivna fordon.

### 2.9 *Länsstyrelsen*

Det ankommer på länsstyrelserna att verka för ett ändamålsenligt ordnande av den yrkesmässiga trafiken.

Förutsättning för rätt att bedriva yrkesmässig trafik är att vederbörligt tillstånd, s. k. trafiktillstånd, meddelats. Trafiktillstånd för beställningstrafik med lastbil och buss utfärdas av länsstyrelsen. Tillstånd att bedriva linjetrafik meddelas av länsstyrelsen i det län, där trafiken skall förläggas. Skall linjetrafik bedrivas på vägsträcka som är belägen i mer än ett län, meddelas tillståndet av länsstyrelsen i det län där längsta delen av vägsträckan är belägen.

Länsstyrelsen för register över trafiktillståndsinnehavare och fordon i yrkesmässig trafik, fastställer turlistor för bussar i linjetrafik och fastställer vissa taxor. Länsstyrelsen har också att avgöra ärenden, som hänskjuts dit av trafiknämnden.

Ett viktigt inslag i länsstyrelsernas planeringsverksamhet utgör numera deras medverkan i den regionala trafikplaneringen.

### 2.10 *Trafiknämnden*

Trafiknämnden består av polischefen i det polisdistrikt vari kommunen ligger samt ytterligare två ledamöter, som väljs av kommunens fullmäktige.

Polischefen är nämndens ordförande. De kommunvalda ledamöterna kan inte överrösta polischefen utan frågan avgörs, då delade meningar föreligger, av länsstyrelsen.

Trafiknämnden har uppgifter i samband med utfärdande av lokala trafikföreskrifter. Vad gäller den yrkesmässiga trafiken har trafiknämnden hand om tillståndsgivningen för taxitrafiken.

### 2.11 *Landstingskommunerna*

Vissa landstingskommuner har i ökad utsträckning aktivt bidragit till att trafikförsörjningen i länen upprätthålls i rimlig omfattning. I Stockholms län har landstingskommunen helt övertagit ansvaret för den kollektiva trafiken. Detta har skett bl. a. genom att kommunala trafikföretag övertagits såsom Stockholms spårvägar. Även statliga och enskilda trafikföretag har köpts in. Vidare utför statens järnvägar på entreprenad från landstingskommunen en omfattande lokaltrafik i länet. Betydande statliga trafikförsörjningsuppgifter kvarstår dock i regionen.

Ser man till riket som helhet finner man av tabell B 4.1 att av landstingskommunernas totala utgifter för kommunikationer Stockholms läns landstingskommun svarar för den helt övervägande andelen (98 %). Detta sammanhänger med att principerna för kommunindelningsrefor-

**Tabell B 4.1 Landstingskommunernas anslag år 1972 till kommunikationer**

| Landsting | Enskilda vägar | Järnvägs-trafik Busstrafik T-banor | Sjötrafik | Flygtrafik | Summa |
|---|---|---|---|---|---|
| AB | 50 000 | 541 734 000 | 11 075 000 | 500 000 | 553 359 000 |
| C | 35 000 | 200 000 | | 55 000 | 290 000 |
| D | | 75 000 | | | 75 000 |
| E | 150 000 | | 16 500 | 12 500 | 179 000 |
| F | 365 000 | | 20 000 | | 385 000 |
| G | 5 500 | | | 346 000 | 351 500 |
| H | | | | 3 500 | 3 500 |
| K | 2 500 | | | 10 000 | 12 500 |
| L | | | | | – |
| M | | | | 7 709 900 | 7 709 900 |
| N | | | | | – |
| O | 175 000 | | 350 000 | | 525 000 |
| P | 125 000 | | 40 000 | 65 000 | 230 000 |
| R | | | | | – |
| S | 100 000 | | 10 000 | | 110 000 |
| T | | | | | – |
| U | | 350 000 | | | 350 000 |
| W | | | | 200 000 | 200 000 |
| X | 75 000 | | | | 75 000 |
| Y | 100 000 | | | 2 343 000 | 2 443 000 |
| Z | 20 000 | | | | 20 000 |
| AC | | | | | – |
| BD | 291 000 | | | | 291 000 |
| Summa | 1 494 000 | 542 359 000 | 11 511 500 | 11 244 900 | 566 609 400 |

Uppgifterna hämtade ur Årsbok för Sveriges landsting 1972.
I beloppen ingår både driftskostnader och kapitalutgifter. I kapitalutgifterna för flygplatser ingår vissa belopp som återbetalas av staten (se texten).

men bara i begränsad omfattning har tillämpats i länet. Primärkommunerna är därmed små till ytan och med delvis sammanhängande bebyggelse över gränserna, varför behovet av landstingskommunala insatser på bl. a. trafikförsörjningens område där är betydligt mera framträdande än i övriga län.

Av tabellen framgår också att två andra landstingskommuner anslagit mera betydande belopp till kommunikationerna i länet. Detta gäller Malmöhus läns och Västernorrlands läns landstingskommuner, som båda år 1972 hade vissa kapitalutgifter av huvudsakligen engångsnatur till flygplatser i sina län. I övriga landstingskommuner är kommunikationsanslagen små och utgör i regel mindre än 0,1 % av bruttoutgifterna.

Om det emellertid i de olika landstingsområdena finns behov av att landstingskommunen genom åtgärder av generell ekonomisk natur ytterligare avlastar primärkommunerna ansvaret för den lokala trafikförsörjningen och kompletterar denna trafik med regionala trafikförsörjningsåtgärder, finns det inte några lagtekniska hinder härför. Enligt yrkestrafikförordningen har sålunda landstingskommun likaväl som primärkommun numera särskild rätt att överta tillstånd till linjetrafik med buss. Trafiktillståndet kan sålunda återkallas och i stället meddelas kommunen om denna gör sannolikt att trafikförsörjningen i orten eller bygden främjas, om trafiken utövas av kommunen.

Också i andra mera befolkningstäta län finns en början till att landstingskommunen ekonomiskt engagerat sig i den regionala trafikförsörjningen. Detta gäller bl. a. Örebro län och Västmanlands län, där det är landstingskommunen som tagit initiativet till att komplettera den lokala trafikförsörjningen med regionala åtgärder. Anslaget från Västmanlands läns landstingskommun till trafikförsörjningen var 350 000 kr. år 1972.

I den mån de landstingskommunala stödåtgärderna för att komplettera den primärkommunala trafikförsörjningen i framtiden blir mera omfattande *minskar* därmed också behovet av den statliga regionala trafikplaneringen. Så har exempelvis skett i Stockholms län, där det är landstingskommunen som svarar för så gott som allt underlagsmaterial för planering av den kollektiva persontrafiken. Man torde också kunna utgå ifrån att en stor del av prioriteringen mellan olika former av trafikförsörjningsåtgärder på persontrafiksidan kommer att bygga på beslut i landstinget.

## 2.12 *Primärkommunerna*

Gränsdragningen mellan primärkommunernas och statens ansvar för trafikförsörjningen har varit en omdiskuterad fråga. Ansvarsfördelningen har emellertid under senare tid fått en viss uttolkning. I ett interpellationssvar den 10 maj 1971 angående transportförsörjningen på Gotland har sålunda kommunikationsministern förklarat att den lokala trafiken inom primärkommunerna primärt är en kommunal uppgift. Ungefär samma formulering finns i direktiven till den under 1971 tillsatta utredningen om kollektivtrafik i tätorter. En liknande definition av primärkommunernas uppgifter för trafikförsörjningen återfinns i anvis-

ningarna till länsstyrelserna angående den regionala trafikplaneringen. Med lokal trafikförsörjning menas där i princip trafik inom ett och samma kommunblock/kommun.

Primärkommunernas möjligheter i fråga om planering och styrning av trafikutvecklingen följer av olika plan- och trafikförfattningar. Grundläggande bestämmelser för planläggning av markanvändningen finns i byggnadslagstiftningen. I den översiktliga bebyggelseplaneringen söker man ofta beakta en viss minimistandard i fråga om kollektiv trafikförsörjning. För kommunernas möjligheter att påverka trafikströmmarna är de lokala trafikföreskrifter av betydelse som utfärdas av trafiknämnderna. Möjlighet för kommunerna att reglera biltrafiken inom planlagt område ges också genom lagen om rätt för kommun att utta avgift för vissa upplåtelser å allmän plats m. m. Syftet med avgiftsbeläggningen av bilparkeringen är att tillgodose trafikens ändamålsenliga ordnande. Nämnas bör också förordningen om statsbidrag till byggande av vägar och gator. Viss möjlighet finns för de väghållande kommunerna att använda statsbidrag även till tunnelbanebyggande, kollektivtrafikfält för bussar m. m.

Som förut nämnts vid beskrivningen av buss- och taxivärderingsnämndens uppgifter har kommunerna fått ökade möjligheter att överta tillstånd till linjetrafik med buss och viss företrädesrätt vid nyetablering av sådan trafik. En likartad möjlighet finns också vad gäller taxitrafik.

I övrigt finns inte någon speciallagstiftning om primärkommuns befattning med kommunikationsföretag. Kommun kan emellertid antingen själv driva kommunikationsföretag eller understödja enskilda sådana med stöd av det allmänna kompetensstadgandet. Avgörande för kommunens rätt att handha drift eller lämna anslag är betingat av allmänintresset.

Det är mycket vanligt att kommuner med tätort över en viss storlek själva driver ett kommunalt trafikföretag. På olika sätt lämnar kommunerna dessutom ekonomiskt stöd åt den kollektiva trafiken för att uppnå en tillfredsställande trafikservice. Detta stöd går förutom till kommunägda trafikföretag, vilkas driftunderskott behöver täckas, också till enskilda och statliga företag.

Ett exempel på interkommunal samverkan vad gäller trafikförsörjning finns hos Sydvästra Skånes kommunalförbund. Förbundet, som omfattar nio kommuner, har träffat avtal med SJ om entreprenad på den regionala busstrafiken, vars omfattning enligt avtalet har preciserats.

De nya bestämmelserna för bidrag till icke lönsam lokal trafikservice förutsätter att primärkommunen har upprättat en trafikförsörjningsplan. En sådan plan föreligger nu i praktiskt taget alla kommuner. Därvid har man bl. a. beaktat möjligheterna att låta skolskjutstrafiken svara även för övrig trafikservice. En annan viktig samordningsfråga har gällt färdtjänsten.

Primärkommunernas bidrag till trafikförsörjningen har av kommunförbundet efter en enkät beräknats till ca 600 milj. kronor.

# 3 Järnvägstrafik

Nästan all järnvägstrafik i landet bedrivs av statens järnvägar (SJ). Av det totala järnvägsnätet år 1972 på 12 102 km var endast 741 km i enskild ägo.

SJ:s persontrafik har varit vikande under 1950- och 1960-talen. Under de senaste åren har dock nedgången i antalet resande upphört och förbytts i en viss ökning bl. a. till följd av den växande pendeltrafiken i storstockholmsområdet. Av det totala persontransportarbetet i landet svarar järnvägstrafiken för ca 6 %.

Godstransportarbetet hos SJ har under senare år visat en kraftig ökning. Järnvägstrafikens andel av det totala godstransportarbetet i landet beräknas dock minska under 1970-talet från 39 % till 31 %.

## 3.1 *Riksdag och regering*

Statsmakterna svarar genom sitt lagstiftningsarbete för den allmänna inriktningen och omfattningen av järnvägstrafiken. För allmän järnvägstrafik erfordras av Kungl. Maj:t meddelad koncession. Riksdagens anslagsbeviljning till SJ är uppdelad i ett investerinsanslag till det s. k. affärsbanenätet och ett anslag för ersättning för drift av icke lönsamma järnvägslinjer m. m.

För affärsbanenätet föreligger förräntningskrav för det nedlagda statskapitalet. Av vikt härvid är att olika för SJ konkurrenshämmande regleringar avvecklas. Så har också skett i enlighet med 1963 års trafikpolitiska beslut. För att ytterligare få till stånd en trafikpolitiskt betingad anpassning av SJ:s kostnadsansvar beslöts vid 1971 års riksdag om dels en nedskrivning av det i SJ investerade statskapitalet, dels en omläggning av pensionskostnadsredovisningen.

Enligt de trafikpolitiska riktlinjerna skall SJ ersättas för driftunderskott på sådana trafiksvaga järnvägslinjer, vilkas trafikering utgör en ekonomisk belastning för SJ men på vilka trafiken bör bibehållas av samhälleliga skäl. Till grund för ersättningens storlek skall ligga en vart tredje år förnyad bandelsundersökning. Det ersättningsberättigade bannätet utgör något över hälften av SJ:s totala men har endast 8 % av trafikarbetet på järnväg.

Anslaget till SJ för drift av icke lönsamma bandelar är budgetåret 1974/75 435 milj. kr. Från anslaget betalas också SJ:s kostnader för drift av sådana icke lönsamma järnvägsstationer, som efter framställning från berörd kommun skall bibehållas enligt Kungl. Maj:ts beslut. Ersättning utgår också till SJ för resultatförsämring till följd av 67-kortsrabattens utvidgning att gälla förtidspensionärer.

För nedläggande av en bandel eller visst slag av trafik erfordras Kungl. Maj:ts tillstånd. I beslutet brukar anges de vägförbättringar som skall utföras i samband med trafikens nedläggning samt de anordningar i övrigt som skall vidtas.

### 3.2 *Statens järnvägar*

Statens järnvägar är ett affärsdrivande verk. Enligt instruktionen (1965:843) skall SJ driva järnvägs-, färje- och biltrafik samt därmed sammanhängande rörelse. Bland SJ:s helägda dotterbolag kan nämnas AB Trafikrestauranger, Svenska Lastbils AB (Svelast), GDG Biltrafik AB och Svenska Rederi AB Öresund. AB Svenska Godscentraler (ASG), som har över en fjärdedel av hela SJ-koncernens omsättning, ägs till 67,5 % av SJ.

För SJ:s regionala verksamhet finns 8 bandistrikt och 8 trafikdistrikt samt 6 verkstadsregioner och 5 centralförråd.

### 3.3 *Statens vägverk*

Statens vägverk är tillsynsmyndighet för de enskilda järnvägarna. Tillsynen avser såväl anläggningar som rullande materiel.

### 3.4 *Fraktbidragsnämnden*

Fraktbidragsnämndens uppgifter har beskrivits i avsnitt 2.3

### 3.5 *Länsstyrelsen*

Enligt länsstyrelseinstruktionen skall central myndighet och länsstyrelsen samråda i vissa planeringsfrågor. Har central myndighet fattat beslut som rör lokalisering av anläggning eller fördelning av resurser inom visst län och finner länsstyrelsen att beslutet strider mot regionalpolitiska mål för länet, kan länsstyrelsen påkalla att Kungl. Maj:t omprövar beslutet.

Dessa bestämmelser har emellertid inte gjorts tillämpliga på de affärsdrivande verken. Med hänsyn till länsstyrelsens samordnande funktion inom den statliga länsförvaltningen sker dock visst samråd mellan t. ex. statens järnvägars distriktsförvaltningar och länsstyrelsen i frågor av regionalpolitisk betydelse för länet. I samband med nedläggning av bandel eller visst slag av järnvägstrafik avger länsstyrelsen yttrande. Länsstyrelsens befogenheter inom vägplaneringen och den yrkesmässiga vägtrafiken är då betydelsefulla. Kungl. Maj:ts uppdrag 1971-10-15 åt länsstyrelserna att genomföra en regional trafikplanering innefattar även järnvägstrafiken.

### 3.6 *Landstingskommunerna*

Stockholms läns landstingskommun är huvudman för den kollektiva trafiken i länet. Roslagsbanan, Lidingöbanorna och Saltsjöbanan ägs direkt av landstingskommunen genom trafikbolag. Lokaltrafiken på övriga järnvägar drivs av SJ som entreprenör åt landstinget. En del av denna lokaltrafik har dragits ut till Gnesta i Södermanlands län, vars landstingskommun också ger bidrag till trafiken.

Åtskilliga landstingskommuner deltar i utredningsarbete rörande den kollektiva trafiken i länet.

### 3.7 *Primärkommunerna*

En stor del av det en gång omfattande enskilda järnvägsnätet i landet har tillkommit på kommunalt initiativ och med betydande ekonomiska insatser från kommunerna. Primärkommunernas inflytande över järnvägstrafiken är numera obetydligt. På grundval av beslut av 1968 års riksdag har emellertid kommun fått viss möjlighet att förhindra att en olönsam järnvägsanstalt nedläggs. I anledning av kommunala framställningar har regeringen sålunda i en del fall ålagt SJ att bibehålla viss trafik eller att i övrigt vidta särskilda anordningar för trafikförsörjningen. SJ får särskild ersättning för detta ändamål. Ersättningsbeloppet är 100 000 kr. för budgetåret 1974/75.

## 4 Sjöfart

Sjöfarten är en internationell näringsgren. Svenska fartyg och av svenska rederier disponerade fartyg svarar endast för en mindre del av trafiken på svenska hamnar. Rederiverksamheten i Sverige ligger så gott som helt i enskild ägo. Av dessa anledningar har den egentliga fartygstrafiken med vissa undantag lämnats åsido i denna bilaga. Beskrivningen av uppgiftsfördelningen inom sjöfarten har i stället koncentrerats till funktioner, knutna till framkomligheten och säkerheten på vattenvägarna samt till vissa grenar inom hamnverksamheten.

### 4.1 *Riksdag och regering*

Statsmakterna kan genom sitt lagstiftningsarbete påverka den allmänna inriktningen av sjöfarten och hamnverksamheten i landet. Av riksdagens anslagsbeviljning på sjöfartens område går huvuddelen till sjöfartsverket. 3,3 milj. kr. utgår i form av transportstöd för Gotland. Nämnas bör också vissa anslag till fiskeristyrelsen och statens naturvårdsverk.

Vad gäller den inrikes sjöfarten är linjesjöfarten på Gotland reglerad genom en särskild lag (SFS 1970:871). Enligt denna får linjesjöfart mellan Gotland och svensk hamn utanför Gotland endast drivas efter tillstånd av Kungl. Maj:t. Taxor och turplaner skall fastställas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

I fråga om hamnbyggnadsverksamheten beslutar Kungl. Maj:t om statsbidrag till fiskehamn m. m. Kungl. Maj:ts befattning med fastställande av hamntaxor har delegerats till sjöfartsverket. En hamnbyggnadsfråga kan undantagsvis föras fram till Kungl. Maj:ts prövning i form av ett planärende enligt byggnadslagen eller ett byggnadsärende enligt vattenlagen.

Någon övergripande samplanering av hamnverksamheten sker f. n. inte men kan väntas bli ett resultat av den regionala trafikplaneringen, som även omfattar sjöfart och hamnverksamhet.

## 4.2 *Sjöfartsverket*

Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör sjöfarten i den mån handläggningen ej ankommer på annan myndighet. Verksamheten bedrivs huvudsakligen med inriktning på handelssjöfarten. I verkets uppgifter ingår bl. a. att ha tillsyn över sjösäkerheten, handha statlig lots- och farledsverksamhet och sjökarteverksamheten, leda statens isbrytning, samordna arbetet för sjöräddning, handlägga ärenden om hamntaxor och hamnordningar, pröva ekonomiska frågor som har betydelse för sjöfartsnäringen samt frågor om sjöfartsavgifter.

Verket består av en centralförvaltning och en regional organisation med fem lotsdistrikt och sju sjöfartsinspektionsdistrikt.

I verkets programbudget ingår tre huvudprogram, nämligen farledsverksamhet, fartygsverksamhet och övrig verksamhet. I farledsverksamheten ingår isbrytningen.

Den följande beskrivningen av sjöfartsverkets uppgifter har inriktats på sådana funktioner, som har mera direkt anknytning till kommunal verksamhet.

Enligt lots- och fyrkungörelsen ombesörjer sjöfartsverket *farledsutmärkning* samt håller för den allmänna sjöfarten fyrar, fyrskepp och andra sjömärken och säkerhetsanordningar samt sjöräddningsstationer. Utan sjöfartsverkets tillstånd får inte säkerhetsanordning för sjöfarten inrättas, ändras, flyttas eller läggas ner. Inom hamnområden svarar hamnarna för farledsutmärkningen. I Vänern har en enskild organisation, *Vänerns seglationsstyrelse,* hand om farledsutmärkningen. En oklar fråga har länge varit till vilken del staten har ansvaret för till- och infartsleder utanför hamnområdena. I sitt år 1974 avgivna slutbetänkande "Förslag till hamnlag" (SOU 1974: 24) föreslår hamnutredningen att hamnarna skall svara för anordningar avsedda att betjäna sjöfarten inom hamnområdet och staten för övriga anordningar. Då det gäller farledsfördjupningar skiljer utredningen mellan sådana fördjupningar som huvudsakligen syftar till att öka sjösäkerheten i trånga eller eljest svårnavigabla passager samt sådana som syftar till att möjliggöra utbyggnad av en hamn för större fartyg än tidigare. Det senare slaget av farledsfördjupningar bör ses som en del av hamnbyggnadsprojektet och bör enligt utredningen bekostas av hamnen. Övriga farledsfördjupningar bör bekostas av staten.

Sjöfartsverket svarar för *sjömätningsarbetet* och handhar sjökarteverksamheten.

*Lotsningen* är också en statlig uppgift vid kusten och i Mälaren. I Vänern är Vänerns seglationsstyrelse huvudman för lotsningen. I Trollhätte kanal svarar statens vattenfallsverk för lotstjänsten. Inom hamn kan efter medgivande av Kungl. Maj: t hamnlotsningen utföras genom hamnägarens försorg med anlitande av egen personal. Hamnlotskår av större omfattning finns endast i Stockholm och Göteborg. En särskild utredning (K 1970: 45) har tillsatts om en samordning under sjöfartsverkets huvudmannaskap av lotsningsverksamheten till och i Göteborgs hamn, i Trollhätte kanal och i Vänern.

Bestämmelserna om statens *isbrytarverksamhet* är intagna i en särskild

isbrytarkungörelse. I svenska kustfarvatten och på sjövägarna dit utförs statlig avgiftsfri isbrytning mellan öppet vatten till havs och farvatten, som är skyddade för havsis, drivis eller liknande ishinder. I den mån sjöfartsverket bestämmer, utförs statlig isbrytning i Vänern, Mälaren och Ångermanälven. Vid issvårigheter, som inte lämpligen kan bemästras utan statlig isbrytarhjälp, utförs undantagsvis och under begränsad tid isbrytning åt den befolkning vid rikets kuster, som är i väsentlig mån beroende av sjövägarna. Annan statlig isbrytning i svenska farvatten får endast ske mot ersättning enligt taxa. Denna verksamhet är emellertid mycket begränsad.

Isbrytning i skyddade farleder in till hamn samt inom hamnområde ombesörjs av hamnägaren, ofta i samarbete mellan olika hamnar. I ett betänkande av hamnutredningen, "Vintersjöfart" (SOU 1971: 63), har undersökts de isbrytningsresurser som står till hamnarnas förfogande för lokalisbrytning. Undersökningen visar, enligt utredningen, att flertalet hamnar och lastageplatser som kan komma att beröras av vintersjöfart, äger eller disponerar isbrytande fartyg i sådan omfattning och av sådan kapacitet att de på ett tillfredsställande sätt kan ombesörja lokalisbrytning. Någon anledning att föreslå någon ändring i gällande regler om avgränsningen mellan den isbrytningsverksamhet, som ankommer på staten och den som utförs av lokala intressenter, föreligger därför inte, enligt utredningens mening.

Vid 1973 års riksdag behandlades vissa förslag från hamnutredningen. Bl. a. beslöts om anskaffning av ytterligare en statsisbrytare.

*Södertälje kanal* förvaltas av sjöfartsverket. I 1972 års statsverksproposition föreslogs en fördjupning av kanalen och farlederna till Västerås och Köping. Förslaget godkändes av riksdagen. På staten ankommer att bekosta kanalfördjupningen samt fyranordningar och sjömätning. Farledsarbetena och övriga följdinvesteringar skall bekostas av berörda landstings- och primärkommuner.

Beslutanderätten i *hamnavgiftsfrågor* har av Kungl. Maj: t delegerats till sjöfartsverket. Den obligatoriska statliga kontrollen av hamnavgifterna grundar sig på bestämmelserna i kommunallagens 74 § om skyldighet för kommun att underställa Kungl. Maj: t fullmäktiges beslut om nya eller förhöjda avgifter på "den allmänna rörelsen för begagnande av de platser som anvisats åt densamma, eller de inrättningar, som äro gjorda till dess betjänande". För icke kommunägda hamnar föreligger inte någon skyldighet att underställa hamntaxeförslag för godkännande. De närmare bestämmelserna om hamntaxekontrollen är lämnade i en särskild kungörelse (SFS 1950: 152). I kungörelsen skiljs mellan hamnavgift för fartyg och hamnavgift för varor. Enligt huvudregeln får hamnrörelse inte lämna överskott men väl underskott. Viss möjlighet till resultatutjämning mellan åren har lämnats hamnarna.

Ersättning för åtskilliga av de tjänster som hamnarna lämnar sjöfarten kan dock bestämmas utan prövning av statlig myndighet. Så är fallet med t. ex. ersättning för lagring på kajer och i magasin.

Frågan om underställningsskyldigheten av hamnavgifter har behandlats av kommunalrättskommittén i ett betänkande (Ds C 1970: 2). Regle-

ringen av hamnavgifter framstår enligt kommittén som otidsenlig och bör i stället regleras i en särskild författning. År 1972 beslöt emellertid riksdagen att underställningsskyldigheten vad gäller hamnavgifter fortfarande skall gälla. I propositionen (1972: 12) hänvisades till att frågan är föremål för behandling i hamnutredningen.

Denna utredningen har i sitt år 1974 avgivna betänkande föreslagit att underställningsskyldigheten vad gäller hamntaxor skall upphöra. I sitt förslag till hamnlag föreslås en föreskrift om att avgift i allmän hamn skall bestämmas efter skälig och rättvis grund.

### 4.3 *Fiskeristyrelsen*

De statliga fiskehamnarna drivs och förvaltas av fiskeristyrelsen. På senare år har staten börjat överlåta mindre hamnar på kommuner och enskilda intressenter.

Fiskeristyrelsen handlägger även ärenden om statsbidrag till byggande av fiskehamnar. Anslaget är från budgetåret 1966/67 sammanfört med bidragsanslaget till handelshamnar och farleder. Från det sammanslagna anslaget har endast ett mindre belopp disponerats för handelshamnar och de beviljade anslagen varit små. Större belopp har i stort sett endast utgått till Visby, som fått investeringsbidrag med 90 % av de beräknade kostnaderna.

### 4.4 *Statens vägverk*

I samband med omorganisationen av sjöfartsverket år 1969 överflyttades vissa funktioner till statens vägverk. Vägverket får mot ersättning biträda kommuner eller enskilda med projektering och byggande av hamn, brygga eller farled.

### 4.5 *Statens naturvårdsverk*

Statsbidrag kan utgå till ny-, till- eller ombyggnad av hamn, brygga eller farled för fritidsbåtar. Beslutsmyndighet var tidigare sjöfartsverket men är från 1969-07-01 naturvårdsverket. I vissa fall hänskjuts avgörandet till Kungl. Maj: t.

### 4.6 *Statens vattenfallsverk*

Statens vattenfallsverk förvaltar Trollhätte kanal jämte Säffle kanal och svarar för lotstjänsten i Trollhätte kanal.

### 4.7 *Länsstyrelsen*

Länsstyrelsen har jämförelsevis små befogenheter på sjöfartens område. Beträffande hamnbyggnadsverksamheten har länsstyrelsen vissa uppgifter enligt byggnadslagstiftningen. Vidare kan nämnas att länsstyrelsen skall yttra sig över ansökan om statsbidrag till byggande av fiskehamn. Likaså

skall länsstyrelsen yttra sig över förslag till hamntaxa. Efter samråd med sjöfartsverket meddelar länsstyrelsen föreskrifter om fartbegränsningar till sjöss, om förbud mot ankring samt om begränsning i rätt att utnyttja vattenområde för båttävlingar m. m.

I hamnutredningens förslag till hamnlag föreslås att länsstyrelsens nuvarande befogenheter vid fastställande av hamnordning skall upphöra. Föreligger behov av regler rörande allmän ordning och säkerhet utöver vad som följer av hamnlagen, kan sådana enligt utredningen ges i form av lokal ordningsstadga utfärdad enligt allmänna ordningsstadgan.

Kungl. Maj:ts uppdrag 1971-10-15 åt länsstyrelserna att genomföra en regional trafikplanering innefattar även planering vad gäller sjöfart och hamnar.

### 4.8 *Landstingskommunerna*

Enligt Årsbok för Sveriges landsting, år 1972, var landstingskommunernas sammanlagda bidrag till sjötrafik 11,5 milj. kr. Av denna summa svarade Stockholms läns landstingskommun för 11,1 milj. kr.

Västmanlands läns landstingskommun har tillsammans med Västerås och Köpings kommuner förklarat sig villig att bidra till förverkligandet av en fördjupning av Södertälje kanal inklusive följdinvesteringar i mälarfarlederna. De kommunala kostnadsandelarna skulle därvid uppgå till 50 % för landstingskommunen och 25 % för var och en av de båda primärkommunerna.

Vid 1972 års riksdag beslöts att staten skall bekosta kanalfördjupningen samt fyranordningar och sjömätning i Mälaren, medan berörda kommunala myndigheter förutsätts svara för övriga följdinvesteringar inklusive merkostnaderna för Kvicksundsbron.

### 4.9 *Primärkommunerna*

Huvudansvaret för hamnarna har sedan gammalt åvilat primärkommunerna.

Enligt hamnutredningens betänkande "De svenska hamnarna" (SOU 1969:22) finns det i Sverige 114 s. k. handelshamnar med fastställd taxa. Av dessa är endast 12 i annan än kommunal ägo. Åtta är industriägda och en ägs av ett rederiföretag. Två är järnvägsägda, medan en är statsägd och förvaltas av SJ. Vissa hamnar har Kungl. Maj:ts tillstånd att driva frihamn.

För de kommunala hamnarna brukar finnas en hamnstyrelse, som är ett fakultativt organ. Under hamnkontoret eller motsvarande finns, beroende på hamnens storlek, olika funktioner eller avdelningar, som sköter de fasta anläggningarna inklusive fastighetsförvaltning, maskinparken vid hamnen, trafiken inom denna, avgiftsfrågor m. m.

Hamnkontoret har att samverka med såväl statliga organisationer, t. ex. sjöfartsverket och tullverket, som med enskilda företag, t. ex. representanter för varuägare, transportföretag, mäklare och skeppsklarerare, speditörer, stuveri m. m. I vissa hamnar finns helt eller delvis

kommunägda stuveriföretag och terminalbolag, men i regel är de hamnoperativa verksamheterna uppsplittrade på ett stort antal olika intressenter.

### 4.10 *Regional samverkan mellan hamnarna*

I hamnutredningens betänkande "De svenska hamnarna" finns en ingående kartläggning av sjötransporternas omfattning och transportströmmarnas fördelning på varuslag och hamnar. Mot bakgrunden av de strukturförändringar som hamnarna kommer att ställas inför underströks angelägenheten från såväl samhällets som hamnintressenternas och sjöfartens synpunkt av att erforderlig samordning kommer till stånd i fråga om planering, byggande och drift av hamnar och hamnanordningar. Utredningen framhöll risken för överskott i hamnkapacitet och nackdelarna för sjöfarten med allför många anlöp för fatygen till hamnarna.

Samordningsproblemen var enligt utredningen i första hand av regional karaktär och aktualiserade därmed frågan om *huvudmannaskapet* för hamnarna. Följande lösningar prövades av hamnutredningen:

a) För att åstadkomma ett samordningsinstrument för hamnarna på högre nivå än primärkommunerna kan man *förstatliga* hamnarna. De allmänna hamnarna skulle därmed få ungefär samma ställning som de allmänna vägarna eller järnvägarna.
b) *Landstingskommunen* övertar de primärkommunala hamnarna.
c) En *specialkommun* inrättas för hamnarna i en region.
d) En *autonom hamn,* i stort sett fri från statlig och kommunal tillsyn, inrättas.
e) *Kommunalförbund* övertar de primärkommunala hamnuppgifterna.

Hamnutredningen stannade för det sistnämnda alternativet och föreslog att Kungl. Maj:t skulle ha möjlighet att – i fall då betydande behov av kommunal samverkan förelåg i fråga om byggande och drift av hamnar – förordna att berörda primärkommuner skulle handha sådan angelägenhet genom kommunalförbund. Som grund för denna samverkan indelade hamnutredningen landet i tio hamnregioner.

Hamnutredningens förslag behandlades vid 1971 års riksdag i samband med statsverkspropositionen. Någon särskild lag med möjlighet att tvinga kommuner till samverkan i hamnfrågor i kommunalförbundsform föreslogs inte. Departementschefen uttalade dock att regionalt lämpligt avgränsade kommunalförbund i åtskilliga fall borde vara ägnade att säkra nödvändig samverkan mellan kommunerna. I ett tillägg till sjöfartsverkets instruktion 1971 ingår numera i verkets uppgifter att till främjande av en samhällsekonomiskt lämplig utformning av hamnväsendet lämna råd i frågor om lokalisering eller utbyggnad av hamn eller samordning mellan hamnar och verka för att samråd sker i sådana frågor.

# 5 Luftfart

Flyget har på kort tid kommit att få en växande betydelse på transportområdet. Antalet resande i inrikestrafik har fyrfaldigats under senaste tioårsperiod.

## 5.1 *Riksdag och regering*

Statsmakterna svarar genom sitt lagstiftningsarbete för den allmänna inriktningen och omfattningen av den civila luftfarten. Nämnas bör särskilt luftfartslagen, luftfartskungörelsen, instruktionen för luftfartsverket samt olika internationella avtal.

Luftfart i regelbunden trafik (linjefart) får enligt luftfartslagen inte utövas i landet utan tillstånd av Kungl. Maj:t.

Det slutliga avgörandet i fråga om lokaliseringen av nya flygplatser, som är avsedda att drivas av luftfartsverket, fattar riksdagen i samband med beslut om investeringsanslag till luftfartsverket. I de fall annan än staten, t. ex. kommun eller enskild, avser att driva en allmän flygplats för linjefart, erfordras Kungl. Maj:ts tillstånd för inrättande och drift av sådan flygplats.

Kungl. Maj:t fastställer avgifter för begagnande av statens flygplatser för civil luftfart och för flygsäkerhetstjänsten.

Svenska staten äger hälften i SAS-konsortiets svenska moderbolag AB Aerotransport (ABA). Staten är därmed också intressent i Linjeflyg AB. Vid bildandet av LIN år 1957 skedde en överenskommelse med SAS, som innebar att SAS behöll de s. k. stamlinjerna Stockholm–Malmö, Stockholm–Göteborg och Stockholm–Luleå–Kiruna men överlät linjen Stockholm–Visby till Linjeflyg. LIN tillerkändes rätten att alltefter myndigheternas godkännande vidareutveckla linjenätet i landet.

Till Linjeflyg utgår statlig ersättning för särskilda rabatter vid flygtrafik på Gotland.

Den ekonomiska målsättningen för den civila luftfarten var föremål för en ingående prövning vid 1967 års riksdag (prop. 1967:57, SU 1967:107). Därvid beslöts om vissa riktlinjer för luftfartsverkets organisation samt om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun vad gäller flygplatsfinansieringen och om huvudmannaskapet för trafikflygplatserna.

I beslutet fastslogs att riktlinjerna för den statliga trafikpolitiken, som bl. a. innebär att varje trafikgren i princip bör svara för de kostnader den förorsakar det allmänna, på sikt även bör gälla i fråga om såväl inrikes som utrikes luftfart. Det allmänna definieras som stat och kommun. Med de kostnader som en trafikgren förorsakar det allmänna avses de kostnader som det allmänna skulle undgå om trafikgrenen i fråga inte existerade. Med tillämpning av denna definition på luftfartens kostnadsansvar bör luftfarten bära alla kostnader för det allmänna som föranleds av trafikgrenen, bl. a. kostnaderna för luftfartsverkets centrala administration.

I propositionen framhölls emellertid att flygtrafikföretagen borde

medges en övergångstid för att successivt anpassa sin verksamhet till kravet på full kostnadstäckning. Statens driftbidrag till luftfartsverket borde avvecklas i den takt som bedöms lämplig med hänsyn till möjliga utgiftsbegränsningar och intäktsökningar i verket. Vissa riktpunkter för avtrappningen angavs dock.

Vid 1970 års riksdag beslöts att ersättning skall utgå till kommunerna för deras bidrag till investeringar i primärflygplatser. Se även avsnitt 5.4.

## 5.2 *Luftfartsverket*

Luftfartsverket är ett affärsdrivande verk med i princip krav på full kostnadstäckning för sin verksamhet. Luftfartsverket bedriver inte någon trafikrörelse i egentlig mening utan dess verksamhet hålls i ekonomiskt hänseende helt skild från flygföretagens.

Enligt sin instruktion svarar verket för den civila luftfartens markorganisation i den mån denna ankommer på staten och ej anförtrotts annan statlig myndighet, samt handlägger ärenden rörande den civila luftfarten.

Luftfartsverket driver och förvaltar statliga flygplatser avsedda för civil luftfart samt ombesörjer driften av den civila luftfarten på vissa militära flygplatser, upplåtna för civil trafik. Vidare svarar verket för både civil och militär flygtrafikledning. Verket utövar dessutom överinseende beträffande flygsäkerheten för den civila luftfarten.

Av landets 45 trafikflygplatser förvaltar luftfartsverket 19 och försvaret 15, upplåtna för civil luftfart. Huvudmannaskapet för landets övriga trafikflygplatser innehas av kommuner och enskilda. För åtta av de militära flygplatserna finns särskilda upplåtelseavtal, som innebär att flygplatserna drivs av kommun eller enskild. I egenskap av luftfartsmyndighet utövar verket kontroll av de kommunala och enskilda flygplatserna och verksamheten vid dessa.

Vid sitt yttrande över inrättande av flygplats har verket att tillse att vissa krav uppfylls. Flygplatsen bör sålunda vara lämpligt belägen från allmän transportförsörjningssynpunkt. Vidare bör förutsättas att en varaktig trafik kan beräknas uppkomma och att flygfältet uppfyller vissa tekniska krav.

För trafikledning vid andra flygplatser än statens uttar luftfartsverket ersättning. Vad gäller statens flygplatser för civil luftfart har verket att föreslå Kungl. Maj:t avgifter för begagnandet samt för flygsäkerhetstjänsten.

Luftfartsverket består av en centralförvaltning samt en regional organisation. För den regionala driften finns fem flygplatsförvaltningar. För den regionala besiktningsverksamheten finns fyra besiktningskontor samt ett besiktningskontor för SAS svenska verksamhet.

Luftfartsverkets organisation är sedan 1973 föremål för utredning i luftfartsverksutredningen.

### 5.3 *Länsstyrelsen*

Länsstyrelsens funktion som samordnande organ inom den statliga länsförvaltningen innefattar även flygplatsfrågor. Sådana frågor kan handläggas av länsstyrelsen som ett planärende i samband med flygplatslokalisering. Andra ärendetyper kan gälla bullerfrågor eller vägplanering vid utbyggnad av flygplatser. Länsstyrelsens roll som samordnande organ i kommunikationsfrågor framgår av anvisningarna till den regionala trafikplaneringen, som även skall omfatta transportlösningar för flyget.

### 5.4 *Landstingskommunerna och primärkommunerna*

Landstingskommunerna och primärkommunerna har i hög grad bidragit till finansieringen av nya flygfält. Enligt beslut vid 1967 års riksdag gäller numera den principen för primärflygplatser att kommunerna skall svara för markkostnader och 37,5 % av kostnader för byggnader och anläggningar. Någon särbehandling av t. ex. Arlanda skall inte ifrågakomma. Till investeringar som beräknas uppgå till högst 200 000 kr. per flygplats och budgetår skall emellertid inte kommunala bidrag behöva utgå.

Vid riksdagsbehandlingen uttalades att kommunala bidrag till *drift* av statliga flygplatser i princip inte borde utgå.

Vad gäller flygplatser som inte förklarats vara primärflygplatser svarar landstings- och primärkommuner samt ev. enskilda intressenter till 100 % för såväl anläggnings- som driftskostnader. Detta gäller även om flygplatsen fått Kungl. Maj:ts tillstånd för allmän linjefart (sekundärflygplats).

Till belysning av de kommunala bidragens storlek kan nämnas att av investeringsramen för luftfartsverket budgetåret 1974/75 på 252,3 milj. kr. den statliga andelen utgör 173,0 milj. kr. Resten (79,3 milj. kr.) är kommunala bidrag. Härtill kommer markkostnaderna samt kostnader för sekundärflygplatserna.

Vissa landstings- och primärkommuner ger också bidrag till marktransporter mellan flygfält och tätorter. Det är vidare vanligt att kommuner ger ekonomiska garantier till flygföretag om viss minimibeläggning på flygplanen.

Frågan om kommunal finansiering av primärflygplatser var föremål för ingående diskussion vid 1967 års riksdag. Därvid anfördes betänkligheter mot förslaget rörande kommunala investeringsbidrag. Man ansåg att det var statens uppgift att svara för landets flygplatser för linjefart i likhet med vad som gäller för de allmänna vägarna och järnvägsnätet. I propositionen och sedan också i utskottsutlåtandet utgick man dock från att ett visst utrymme måste lämnas det kommunala intresset av medinflytande och medansvar för primärflygplatserna. Departementschefen framhöll att det syntes vara till gagn för både stat och kommun om ett samgående kunde ske. En sådan samverkan hade skett under så lång tid att viss praxis kunde sägas ha uppstått för samarbetet.

I propositionen uttalades dock att kommun i princip borde få viss ersättning för sina bidrag till en flygplatsinvestering. Ersättning förut-

sattes dock inte utgå så länge staten bar kostnader för luftfartsverkets drift i form av driftbidrag. Frågan om ersättningens storlek borde prövas, när statens driftbidrag till luftfartsverket avvecklats.

Genom en gynnsam utveckling av luftfartsverkets rörelseresultat har i stort sett balans uppstått mellan verkets kostnader och intäkter fr. o. m. budgetåret 1971/72. Vid 1970 års höstriksdag beslöts därför att fr. o. m. budgetåret 1971/72 ersättning skall utgå till kommuner för bidrag till investeringar i primärflygplatser. Ersättningen avser kapital tillskjutet av kommunerna fr. o. m. budgetåret 1967/68.

De kommunala investeringsbidragen till primärflygplatser har genom detta beslut numera karaktären av förskottering åt staten av medel för flygplatsinvesteringar. Återbetalningstiden är 40 år för banor och byggnader – som är den dominerande delen av kommunernas investeringsbidrag – 20 år för belysningsanläggningar samt 10 år för tele- och radioanläggningar.

## 6 Poströrelsen

Poströrelsen är uteslutande en statlig angelägenhet. I samband med behandlingen av statsverkspropositionen tar riksdagen årligen ställning till investeringsplan för postverket.

Postverket har ensamrätt i landet till brevfordran mot avgift. En särskild kungörelse reglerar postbefordran av tidningar.

Enligt sin instruktion handhar postverket den allmänna poströrelsen. Postbanksrörelsen och den räntebärande delen av postgirorörelsen har den 1 juli 1974 förts över till den nybildade Post- och Kreditbanken.

För regional verksamhet finns sju postdistrikt. Postverket bestämmer distriktens gränser. Postverket bestämmer också hur den lokala organisationen skall vara organiserad, t. ex. postkontorsområdesgränserna.

Genom en grundlagsändring vid 1968 och 1969 års riksdagar beslöts att postmedlens karaktär av bevillning skulle upphöra. Reformen innebär att beslutanderätten över postavgifterna överläts till regeringen med befogenhet att delegera denna rätt till postverket. Riksdagen (KU 1968:20) uttalade dock att särskilda synpunkter gör sig gällande beträffande avgifter för postbefordran av tidningar. Även efter reformen borde därför enligt riksdagen ändringar i sådana avgifter underställas riksdagen.

En sakkunnig (K 1973:08) tillkallades år 1973 för översyn av avgifterna i postverkets tidningsrörelse.

## 7 Teletrafik

Televerket är ett affärsdrivande verk med uppgift att handha trafiken på de statliga teleanläggningar som är underställda verket.

I samband med behandlingen av statsverkspropositionen tar riksdagen årligen ställning till investeringsplan för telefonanläggningar.

I verkets nya organisation, som beslöts av riksdagen år 1973, finns 20 teleområden vilka i egenskap av resultatenheter är direkt underställda generaldirektören. Dessutom finns fyra regionkontor med i första hand konsultfunktion gentemot teleområdena.

## 8 Riks- och lokalintressen inom trafikförsörjningen

### 8.1 *Ansvaret för lokal och regional persontrafikförsörjning*

Ungefär 90 % av persontrafiken har lokal eller regional karaktär med tonvikten lagd på arbets-, service- och fritidsresor. Gränsdragningen mellan lokala och regionala resor berör alltså betydligt fler människor än en gränsdragning mellan regionala och interregionala resor.

Det finns starka skäl som talar för en samordnad planering av trafikförsörjningen på lokal och regional nivå. Skälet är bl. a. att en regional linje ofta ingår som en betydelsefull del i den lokala trafiken, varför det i praktiken är mycket svårt att skilja lokal och regional trafik från varandra. Genom ett enhetligt huvudmannaskap för den regionala och lokala trafikförsörjningen skapas dessutom möjligheter till ett effektivare utnyttjande av de olika trafikmedlen. Ett sådant enhetligt ansvar har även den fördelen att det underlättar för medborgarna att veta vem som har ansvar för trafikförsörjningen.

Det finns därför skäl för att landstingskommunerna bör göras ansvariga för den regionala och lokala kollektiva persontrafiken inom respektive landstingsområde.

Även vid ett sådant landstingskommunalt ansvar måste emellertid staten engagera sig i regional *trafikplanering*. Det blir emellertid landstingskommunens sak att utarbeta och tillhandahålla underlaget för denna planering vad gäller den kollektiva persontrafiken. Statens uppgift blir i första hand att samordna skilda trafikgrenars verksamhet under beaktande av överordnade målsättningar inom regionalpolitik, trafikpolitik m. m. En statlig regional trafikplanering är särskilt relevant vad avser godstrafiken. När det gäller den kollektiva persontrafiken blir de statliga planeringsinsatserna mindre omfattande och endast av samordnande karaktär, särskilt vad gäller den riksövergripande trafiken.

Ett för den regionala trafikplaneringen viktigt styrinstrument, nämligen myndighetsfunktionerna enligt yrkestrafikförordningen och väglagstiftningen, kan inte utan olägenheter ha kommunalt huvudmannaskap. Detta innebär att samma organ som svarar för sådana myndighetsfunktioner – länsstyrelsen – också bör svara för den regionala trafikplaneringen.

Slutsatsen blir därför att ett landstingskommunalt engagemang i den lokala och regionala persontrafikförsörjningen inte kan leda till att statens ansvar för den regionala trafikplaneringen upphör.

## 8.2 *Vissa luftfarts- och sjöfartsfrågor*

Kommunikationsdepartementets anvisningar för den regionala trafikplaneringen skiljer på *planering* av regional trafik och det *ekonomiska ansvaret* för de terminaler och trafikleder, som omfattas av den regionala trafikplaneringen. Sådana anläggningar är företrädesvis statliga men kan också vara kommunala eller enskilda.

Ett statligt ekonomiskt ansvar finns vad gäller järnvägar, allmänna vägar och de genomgående farlederna till sjöss men inte helt inom linjeluftfarten, där det ekonomiska ansvaret för *flygplatsbyggandet* till stor del åvilar kommunala organ. Vissa av de flygplatser som fått Kungl. Maj:ts godkännande för reguljär linjefart är således helt finansierade av kommunerna, medan andra – primärflygplatserna – visserligen har statligt huvudmannaskap men finansieras av kommunerna helt vad gäller markkostnader och i övrigt till 37,5 % genom förskottering av medel åt staten.

Systemet med att vissa primärkommuner och landsting bidrar till den civila luftfarten medför att den av statsmakterna antagna kostnadsansvarighetsprincipen, innebärande att varje trafikgren skall svara för sina kostnader, delvis är satt ur spel. Två faktorer talar för att i den mån "det allmänna" anser sig böra köpa olönsamma tjänster av luftfartsverket, "det allmänna" bör uttydas med staten:

a) Staten svarar för allmänna vägar och järnvägstrafik. Till icke lönsam järnvägstrafik anslår statsmakterna betydande belopp. Glest befolkade län erhåller väsentligt högre anslag per invånare för vägunderhållet än län med större folktäthet. Med hänsyn till att flygtrafiken är ännu mera långdistant än järnvägs- och landsvägstrafiken och i regel sträcker sig över flera landsdelar, synes det för denna trafik vara än mera befogat att det ekonomiska ansvaret åvilar statsmakterna och inte till vissa delar några enstaka primär- och landstingskommuner.
b) Staten har ett ansvar för regionalpolitiken. Flyget kan här användas som ett verkningsfullt medel i syfte att utjämna de tidsmässiga avstånden mellan landets olika delar. I flera olika sammanhang har påvisats vilken grundläggande betydelse möjligheterna till snabba personkontakter mellan ledande befattningshavare inom offentlig verksamhet, näringsliv och organisationer har för sysselsättningsutvecklingen.[1]

Den nuvarande ansvarsfördelningen inom linjeluftfarten är mot bakgrunden av det ovan sagda inte tillfredsställande. Mera logiskt är att staten helt ansvarar för samtliga de flygplatser, som bl. a. med hänsyn till regionalpolitiken krävs för att upprätthålla en tillfredsställande transportförsörjning på riks- och regionnivå. Vad gäller finansieringsfrågan bör framhållas att på samma sätt som statsmakterna nu anslår medel för drift av icke lönsamma järnvägslinjer, medel bör kunna anslås åt icke självbärande men regionalpolitiskt viktiga flygplatser. Systemet med kommunala bidrag för investeringar i *primärflygplatser* bör vidare tas

[1] Jfr Gunnar Törnquist: Personkontakter och lokalisering. (Bilaga 5 till Urbaniseringen i Sverige, SOU 1970:14, samt Orter i regional samverkan, SOU 1974:1.)

under omprövning. Eftersom stat och kommun i princip nyttjar samma lånemarknad är den kommunala förskotteringen åt staten ett administrativt sett onödigt tungrott system. Det bör emellertid framhållas att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun emellertid är föremål för särskild utredning.

Även inom *sjöfarten* finns vissa oklarheter vad avser gränsdragningen mellan statligt och kommunalt ansvar. Oklarheten gäller farledsväsendet, medan gränsdragningen inom lotsväsendet, isbrytningen, sjömätningen och fartygsinspektionen synes vara mera tillfredsställande. Inom farledsväsendet tillämpas i stort den principen att staten genom sjöfartsverket svarar för de genomgående farlederna, medan hamnarna svarar för anordningar inom hamnområdena. Oklarheten gäller de förbindande lederna beträffande fördjupningsarbeten och säkerhetsanordningar.

Huvudregeln, från vilken dock föreligger ett antal avsteg, är att staten svarar för samtliga säkerhetsanordningar in till hamnområdesgränsen. Vissa regionala skillnader finns dock. Statens åtaganden är sålunda regelmässigt mera omfattande i Norrland än i södra och mellersta Sverige. Betydande hänsyn torde ha tagits till de olika hamnägarnas ekonomiska bärkraft.

Vad gäller ansvarsfördelningen för farledsarbetena har även där praxis skiftat beträffande statens engagemang i tillfartslederna till hamnar. Frågan om det ekonomiska ansvaret för tillfartslederna har behandlats av 1944 års hamnutredning (SOU 1949: 21) samt av hamnbidragsutredningen. De båda utredningarna kom till skilda resultat. Frågan har också behandlats av den år 1965 tillsatta hamnutredningen, som i sitt nyligen avgivna slutbetänkande (SOU 1974: 24) synes ha kommit fram till en klargörande princip för uppgiftsfördelningen.

Även frågan om skyldighet från kommunernas sida att underställa Kungl: Maj: t hamntaxor har varit föremål för behandling i hamnutredningen. Bakgrunden är som framhållits av kommunalrättskommittén i ett betänkande (Ds C 1970: 2) att den nuvarande regleringen av hamnavgifterna synes vara otidsenlig. Utvecklingen inom hamnväsendet innebär bl. a. att de traditionella kajerna ersatts med kostnadskrävande terminaler och andra specialanordningar. Detta har medfört att mellanhavandena mellan hamnägarna och redarna inte längre kan lösas på det sätt som förutsätts i 1950 års kungörelse. Med stöd av särskilda dispenser av Kungl. Maj: t har kungörelsens avgiftsregler och därmed underställningsskyldigheten satts ur spel i fråga om de mest kostnadskrävande tjänsterna. En stor del av de tjänster som hamnarna tillhandahåller mot ersättning är även i övrigt befriade från varje form av statlig kontroll.

Hamnutredningens förslag att den nuvarande underställningsplikten beträffande hamntaxor skall upphöra är välmotiverat och ligger i linje med länsberedningens allmänna syn på angelägenheten av minskad statlig tillsyn och kontroll över kommunerna. Detsamma gäller förslaget att slopa nuvarande system med att länsstyrelsen skall fastställa hamnordningar.

Den statliga tillsynen över kommunernas hamnpolitik har hittills varit mest inriktad på vissa detaljfrågor. Däremot finns inte någon översiktlig

statlig planering av hamninvesteringarna. Denna fråga har som framgår av avsnitt 4.10 redan behandlats av hamnutredningen men har inte lett till något annat resultat än att sjöfartsstyrelsen fått ett tillägg till sin instruktion, innebärande att verket skall lämna råd i frågor om lokalisering eller utbyggnad av hamn och verka för att samordning mellan hamnarna kommer till stånd. Mot bakgrunden av att sjöfarten i regel är mycket långdistant och att en hamninvestering i många fall inte berör enbart hamnkommunens näringsliv utan även många andra kommuners liksom även utbyggnaden av statliga trafikleder, synes en samordning på riksplanet av hamninvesteringarna angelägen. En bättre sådan samordning kan sannolikt växa fram som ett resultat av den år 1971 igångsatta regionala trafikplaneringen.

# Bilaga 5 Organisatoriska konsekvenser av ett landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samordnande samhällsplaneringen

*Av Ivar Hinnfors*

I länsdemokratiutredningens andra betänkande (SOU 1968: 47) föreslogs att landstingskommunerna skulle göras obligatoriskt ansvariga för den regionala samhällsplaneringen. Beträffande länsnämnderna anfördes att vissa skulle överföras till landstingskommunerna. Endast länsarbetsnämnden skulle fortfarande vara statlig men landstinget borde utse flertalet ledamöter även i denna nämnd.

Enligt utredningens förslag borde vidare landstingskommunerna ges möjlighet att inträda som huvudmän för regionplaneringen enligt byggnadslagen. Naturvårdslagstiftningen, lagstiftningen rörande vatten och avlopp m. fl. borde ändras så att landstingskommunerna även i övrigt skulle ersätta länsstyrelsen som regionalt samhällsorgan i frågor av betydelse för den översiktliga samhällsutvecklingen. Länsdemokratiutredningen föreslog också att landstingen borde bli fastställelseorgan för ärenden enligt byggnadslagen och därmed sammanhängande lagstiftning, i den mån sådan prövning bedömdes nödvändig i framtiden.

Den främsta uppgiften för den regionala planeringen är att verka för att olika statliga och kommunala insatser samordnas och inriktas mot de mål som ställs upp för regionalpolitiken. Som ett viktigt led i detta arbete ingår att fatta beslut om eller yttra sig över hur vissa resurser som staten ställer till förfogande skall fördelas på olika kommuner.

Det var just sådana uppgifter och de organisatoriska krav de ställer som föranledde den partiella reform av den statliga länsförvaltningen som trädde i kraft under år 1971. Det samrådsförfarande olika länsorgan emellan som dittills praktiserats ansågs inte ge tillräckliga garantier för att de för samhällsplaneringen avgörande besluten skulle bli samstämda. Av den anledningen samlades hos *en* myndighet – länsstyrelsen – alla väsentliga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen i fråga om översiktlig planering som är av större regionalpolitisk betydelse.

Vid ett landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen blir det i första hand denna beslutsfunktion som landstingskommunerna får ansvaret för. Även andra uppgifter kan emellertid komma i fråga.

De ärenden det ytterligare kan bli fråga om handläggs nu på länsstyrelsernas planeringsavdelning. Inom denna avdelning handläggs – förutom ärenden av samordnande karaktär – även vissa sektorsfunk-

tioner. Länsstyrelsen är nämligen också i stor utsträckning ett sektorsorgan.

Organisatoriskt är planeringsavdelningen i normalfallet indelad i följande enheter:

regionalekonomiska enheten
planenheten
lantmäterienheten
naturvårdsenheten
juridiska enheten
försvarsenheten.

Det torde vara nödvändigt att – förutom samordningsfunktionerna – föra över huvuddelen av de funktioner som utövas inom de olika enheterna, med undantag för försvarsenheten, till landstingskommunerna.

*Organisatoriska konsekvenser för landstingskommunen*

Ansvaret för den samordnande regionala samhällsplaneringen 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. Av praktiska skäl måste huvuddelen av samordningsuppgifterna ankomma på förvaltningsutskottet.

I och med att förvaltningsutskottet sålunda får utökade uppgifter måste mindre viktiga ärenden delegeras eller överföras på andra nämnder. En förutsättning för att förvaltningsutskottet skall kunna ha ett samlat grepp över samhällsplaneringen är att det inte i alltför hög grad belastas av frågor av mindre vikt eller av förberedande karaktär.

Det är därför troligt att huvuddelen av de funktioner som överförs till landstingskommunen från planeringsavdelningen inom den nuvarande länsstyrelsen kommer att handläggas av särskilda landstingskommunala nämnder. Det är troligt att så blir fallet antingen landstingskommunen åläggs att svara för uppgifterna utan närmare angivande genom vilket organ det skall ske eller också åläggs att svara för desamma genom särskilda nämnder.

Med hänsyn till de funktioner som länsstyrelsens planeringsavdelning har kan det vara rimligt att tänka sig följande landstingskommunala organ vid ändrat huvudmannaskap.

– Nämnd för regional utvecklingsplanering och näringslivsfrågor
– Nämnd för miljö- och naturvårdsfrågor
– Nämnd för fysisk planering och därmed sammanhängande frågor
– Nämnd för kommunikationsfrågor med undantag för vägfrågor
– Vägnämnd

Härutöver kommer de nämnder som erfordras för andra landstingskommunala verksamheter, nämligen i första hand

- Nämnd för hälso- och sjukvård
- Nämnd för utbildning och kultur samt
- Socialnämnd.

*Organisatoriska konsekvenser för länsstyrelsen*

Därest ansvaret för den samordnande samhällsplaneringen övertas av landstingskommunerna bortfaller skälen för att länsstyrelseuppgifterna skall handhas av en myndighet under ledning av en förtroendemannastyrelse av nuvarande karaktär.

Länsstyrelsen är nu länets högsta polismyndighet och länspolischefen är tjänsteman i länsstyrelsen. I det år 1970 avgivna betänkandet Polisen i samhället föreslogs bl. a. att de regionala polisuppgifterna skulle föras över till en regional polisstyrelse. Ändrat huvudmannaskap för den samordnande regionala samhällsverksamheten torde få till konsekvens en utbrytning av polisen i linje med polisutredningens förslag.

Den civila försvarsplanläggning som nu äger rum inom länsstyrelsen kan antingen organiseras fristående under någon central myndighet eller organisatoriskt knytas till länsstyrelsens förvaltningsavdelning. Vad detta kan få för konsekvenser för planläggningen och dess effektivitet kan inte bedömas i detta sammanhang.

Inom planeringsavdelningen handläggs vissa besvärsärenden samt utövas vissa myndighetsfunktioner. Det torde inte utan vidare vara möjligt att i full utsträckning föra över dessa funktioner på ett kommunalt organ. Det ligger närmast till hands att föra över uppgifterna till länsrätten eller förvaltningsavdelningen.

Länsstyrelsen blir således ett organ för allmän förvaltning och förvaltningsrättskipning utan egentligt inflytande över samhällsplaneringen.

# Bilaga 6 Schematisk sammanställning av remissyttranden över länsindelningsutredningens betänkande »Ny länsindelning» (SOU 1967:23)

| | Ej någon markerad åsikt | Avstyrker | Tillstyrker | Tillstyrker men med gränsjusteringar | Föreslår länsblock för samarbete |
|---|---|---|---|---|---|
| Justitiekanslern | x | | | | Försöksverksamhet i storstadslän |
| Riksåklagaren | x | | | | |
| Svea hovrätt | | | | Mindre justeringar | |
| Göta hovrätt | x | | | | Försöksverksamhet |
| Hovrätten över Skåne och Blekinge | | | | Blekinge + södra Halland till Skåne | |
| Hovrätten för Västra Sverige | | | | Huvuddelarna av P och R län till O län | |
| Hovrätten för Nedre Norrland | | | | Z län ej till Y län | |
| Hovrätten för Övre Norrland | x | | | | Serviceregioner + planeringslän |
| Kriminalvårdsstyrelsen | x | | | | |
| Rikspolisstyrelsen | | Den föreslagna indelningen är olämplig. Vill avvakta utredningen om polisväsendets organisation | | | |
| Överbefälhavaren | | Totalförsvarssynpunkterna är ej tillräckligt beaktade. Principen om större län kan dock i många fall biträdas | | | |
| Socialstyrelsen | | | x | | |
| Arbetarskyddsstyrelsen | x | | | | |

| | Ej någon markerad åsikt | Avstyrker | Tillstyrker | Tillstyrker men med gränsjusteringar | Föreslår länsblock för samarbete |
|---|---|---|---|---|---|
| Riksförsäkringsverket | | Den nuvarande indelningen är lämplig för socialförsäkringens administration. Dock är B län för stort och I, K och Z län för små | | | |
| Medicinalstyrelsen (se socialstyrelsen) | | | | | |
| Centrala sjukvårdsberedningen | x | | | | |
| Statens vägverk | | De föreslagna länen för små | | | |
| Statens planverk | | x | | | |
| Länsarkitekterna | | | | Mälar-Hjälmarregionen bör ses som en enhet. Boråsregionen bör föras till ett västkustlän | Serviceregioner + planeringslän |
| Byggnadsstyrelsen | Har endast behandlat lokalfrågor. (Starkt sjunkande lokalyta per inv. vid ökande länsstorlek) | | | | |
| Transportnämnden | | | x | | |
| Kammarkollegiet | | | | Strängnäsblocket bör ej föras mot Stockholm. Skövde och inte Borås bör vara residensstad | |
| Statskontoret | Ny utredning bör utföras. Partiella reformer kan genomföras | | | | |
| Kammarrätten | x | | | | |
| Generaltullstyrelsen | | | x | | |
| Statistiska centralbyrån | | | x | | |
| Riksrevisionsverket | | | | En länsindelningsreform behövs bara för delar av riket. Mindre justeringar genomförs partiellt | |

| | Ej någon markerad åsikt | Avstyrker | Tillstyrker | Tillstyrker men med gränsjusteringar | Föreslår länsblock för samarbete |
|---|---|---|---|---|---|
| Kontrollstyrelsen | | | x | | |
| Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden | | | x | | |
| Riksarkivet | | En länsindelningsreform medför stora problem från arkivsynpunkt | | | |
| Riksantikvarieämbetet | | Önskar ej stora län | | | |
| Skolöverstyrelsen | | Ny utredning bör utföras med beaktande av uppgiftsfördelningen mellan olika organ. Servicefrågan är viktig. Föreslår vissa partiella gränsändringar | | | |
| Domänstyrelsen | | | | Länen borde ha gjorts betydligt större | |
| Lantbruksstyrelsen | | | x | | |
| Lantmäteristyrelsen | | | x | | |
| Skogsstyrelsen | | | | Vissa län blir för små, andra för stora | |
| Veterinärstyrelsen | | | x | | |
| Fiskeristyrelsen | x | | | | |
| Statens jordbruksnämnd | | | x | | |
| Statens naturvårdsverk | | | x | | |
| Kommerskollegium | | x | | | |
| Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap | | | | Gotland bör vara en självständig enhet | |
| Arbetsmarknadsstyrelsen | | x | | | x |
| Bostadsstyrelsen | | Föreslår dock en partiellt reform i Göteborgsområdet | | | |
| Exekutionsväsendets organisationsnämnd | | | x | | |
| Civilförsvarsstyrelsen | | | x | | |

| | Ej någon markerad åsikt | Avstyrker | Tillstyrker | Tillstyrker men med gränsjusteringar | Föreslår länsblock för samarbete |
|---|---|---|---|---|---|
| Statens brandinspektion | | Om en ny länsindelning är nödvändig bör den sammanfalla med indelningen i civilområden | | | |
| Överståthållarämbetet (se länsstyrelsen i B län) | | | | | |
| Länsstyrelsen B län | | De föreslagna länen blir för små från planeringssynpunkt men för stora från servicesynpunkt. Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | |
| Länsstyrelsen C län | | Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | |
| Länsstyrelsen D län | | Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | |
| Länsstyrelsen E län | | Utredningsmaterialet otillräckligt för ett ställningstagande. Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | |
| Länsstyrelsen F län | | | | x | |
| Länsstyrelsen G län | | | | x | |
| Länsstyrelsen H län | | Länsindelningsreformen bör anstå. Föreslår dock ny residensstad för sydostlänet och gränsändringar | | | |
| Länsstyrelsen I län | | x | | | |
| Länsstyrelsen K län | | x | | | |
| Länsstyrelsen L län | | Servicen blir försämrad | | | |

| | Ej någon markerad åsikt | Avstyrker | Tillstyrker | Tillstyrker men med gränsjusteringar | Föreslår länsblock för samarbete |
|---|---|---|---|---|---|
| Länsstyrelsen M län | | Vill avvakta länsdemokratiutredningen. Hänvisar också till att utredningen inte behandlat olägenheterna från servicesynpunkt. Anför dock en lång rad motiv för att Skåne bör vara ett län. Malmö stad bör ingå i landstingskommunen | | | |
| Länsstyrelsen N län | | Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | |
| Länsstyrelsen O län | | Förslaget bör omprövas. För små regioner från planeringssynpunkt | | | |
| Länsstyrelsen P län | | x | | | |
| Länsstyrelsen R län | | x | | | Antyder behov av ett permanent samarbetsorgan för N, O, P, R län |
| Länsstyrelsen S län | | Tillstyrker i princip en indelningsreform men vill först pröva samarbete länen emellan. Åmål och Bengtsfors till S län | | | x |
| Länsstyrelsen T län | | Föreslår ny utredning, varvid ett samarbetsorgan mellan länen bör övervägas | | | |
| Länsstyrelsen U län | | Förslaget inte tillräckligt långtgående | | | |
| Länsstyrelsen W län | | | | x | |
| Länsstyrelsen X län | | x | | | Föreslår i stället spontant framvuxna länsblock |
| Länsstyrelsen Y län | | x | | | |
| Länsstyrelsen Z län | | x | | | |

| | Ej någon markerad åsikt | Avstyrker | Tillstyrker | Tillstyrker men med gränsjusteringar | Föreslår länsblock för samarbete |
|---|---|---|---|---|---|
| Länsstyrelsen AC län | | Förslaget är inte tillräckligt långtgående | | | |
| Länsstyrelsen BD län | | | x | | |
| CB Södra Civo | | | | x | |
| CB Västra Civo | x | | | | |
| CB Östra Civo | | Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | |
| CB Bergslagens Civo | | | | x | |
| CB Nedre Norrlands Civo | | Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | |
| CB Övre Norrlands Civo | | | x | | |
| Förvaltningsdomstolskommittén | x | | | | |
| Grundlagberedningen | x | | | | |
| 1962 års företagagareföreningsutredning | x | | | | |
| Kommunalrättskommittén | x | | | | |
| 1964 års civilbefälhavareutredning | | x | | | |
| Sveriges Riksbank | x | | | | |
| Landstinget B län | | Vill avvakta. Föreslår gränsjusteringar | | | |
| Landstinget C län | | Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | |
| Landstinget D län | | x | | | |
| Landstinget E län | | | | Vill dock ha kompletterande utredningar | |
| Landstinget F län | Vill avvakta länsdemokratiutredningen | | | | |
| Landstinget G län | | | | Rydaholm + Loshult till Växjö län | |
| Landstinget Norra H län | | x | | | |
| Landstinget Södra H län | | x | | | |
| Landstinget I län | | x | | | |

| | Ej någon markerad åsikt | Avstyrker | Tillstyrker | Tillstyrker men med gränsjusteringar | Föreslår länsblock för samarbete |
|---|---|---|---|---|---|
| Landstinget K län | | x | | | |
| Landstinget L län | | x | | | |
| Landstinget M län | | Samarbete över gränserna bättre. Malmö stad bör dock ingå i landstingskommunen | | | |
| Landstinget N län | | Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | |
| Landstinget O län | | | | Tillstyrker i princip men vill ha kompletterande utredningar. De närmaste kommunblocken bör överföras till O län | |
| Landstinget P län | | Det föreligger inga behov att ändra gränserna för P län, men förstärk gärna samarbetet över länsgränserna | | | x |
| Landstinget R län | | Vill avvakta länsdemokratiutredningen | | | |
| Landstinget S län | | | | Västra T län till Värmland | x |
| Landstinget T län | | Vill avvakta länsdemokratiutredningen. Länsblock är dock ett alternativ | | | x |
| Landstinget U län | | x | | | |
| Landstinget W län | | | | Hamra f. bör föras till W län | |
| Landstinget X län | Älvkarleby bör dock föras till X län | | | | |
| Landstinget Y län | | | Eventuellt bör Härjedalen föras till X län, Åsele och Vilhelmina till Y län. Jämtland till Y län | | |

| | Ej någon markerad åsikt | Avstyrker | Tillstyrker | Tillstyrker men med gränsjusteringar | Föreslår länsblock för samarbete |
|---|---|---|---|---|---|
| Landstinget Z län | | x | | | |
| Landstinget AC län | x | | | | |
| Landstinget BD län | x | | | | |
| Föreningen för samhällsplanering | | De föreslagna länen för små. Man bör ha olika indelningar för förvaltningsrättsliga och planeringstekniska funktioner | | | |
| Kooperativa Förbundet | | Vill avvakta länsdemokratiutredningen | | | |
| RLF | | x | | | |
| Skogsvårdsstyrelsernas Förbund | x | | | | |
| Nya System AB | | | x | | |
| Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges industriförbund | | Positiv till en indelningsreform men vill avvakta | | | |
| Svenska Försäkringsbolags riksförbund | x | | | | |
| Svenska Kommunförbundet och Svenska stadsförbundet | Föreslår dock vissa gränsjusteringar | | | | |
| Svenska Landstingsförbundet | | Vill avvakta länsdemokratiutredningen. Tillstyrker gränsjusteringar | | | x |
| Svenska Teknologföreningen | x | | | | x |
| Svenska Tidningsutgivareföreningen | x | | | | |
| Svenska Vägföreningen | x | | | | |
| Sveriges Grossistförbund | x | | | | x |
| Sveriges hantverks- och industriorganisation | | Ny utredning krävs | | | |
| Sveriges köpmannaförbund | x | | | | x |
| Sveriges Skogsägareföreningars Riksförbund | | x | | | |
| LO | x | | | | |
| SACO | | | x | | |
| Samarbetsdelegationen för de fyra nordligaste länen | | x | | | |

# Bilaga 7 Geografiska arbetsområden

Innehåll

1 *Länens folkmängdsutveckling* . . . . . 284

2 *Näringsgeografiska förhållanden* . . . . . 286
2.1 Restidsomland . . . . . 286
2.2 Arbetskraftspendlingen . . . . . 289
2.3 Telefontrafiken . . . . . 289
2.4 Residensstädernas näringsgeografiska omland . . . . . 292
2.5 Administrativa indelningar inom offentlig förvaltning, folkrörelserna samt näringslivet . . . . . 297
2.6 Sammanfattning . . . . . 298

3 *Samverkansområden* . . . . . 300

*Underbilaga 7.1* Län med gemensam regiontillhörighet . . . . . 310

# Bilaga 7 Geografiska arbetsområden

*Av Bengt Finnveden*

I denna bilaga redovisas vissa undersökningar som legat till grund för länsberedningens ställningstagande i indelningsfrågan.

Inom offentlig förvaltning liksom även inom näringslivets administration har det blivit allt vanligare att anpassa de geografiska verksamhetsområdena efter olika näringsgeografiska förhållanden. Med en näringsgeografisk region brukar därvid menas ett geografiskt område som med hänsyn till näringsliv, bosättning, kommunikationer och service samt kontaktinriktningen i övrigt bildar ett sammanhållet område.

Näringsgeografiska regioner finns på olika nivåer i samhället. De gamla socknarna exempelvis var från början i många hänseenden väl sammanhållna regioner. Den nya kommunindelningen har i hög grad anpassats efter näringsgeografiska förhållanden. Man kan också tala om näringsgeografiska regioner på t. ex. länsnivå eller inom ännu större delar av landet.

Inom länsberedningen har en lång rad kartläggningar gjorts rörande den näringsgeografiska inriktningen för landets olika delar. Följande faktorer har därvid studerats:

- Restidsförhållanden (restidsomland)
- Arbetskraftspendlingen
- Flyttningsrörelserna
- Kollektiva resor med järnväg, flyg och buss
- Vägtrafiken[1]
- Telefontrafiken mellan landets olika riktnummerområden[2]
- Tidningsspridningen
- Handelsomland[1]
- Administrativa indelningar inom offentlig förvaltning
- Administrativa indelningar hos folkrörelserna, vissa organisationer samt näringslivet.

Som bakgrund till kartläggningen lämnas en redogörelse för länens befolkningsutveckling. Därefter följer en exemplifiering av några av undersökningarna av de näringsgeografiska förhållandena.

[1] Endast vissa punktundersökningar.
[2] Kartläggningen är utförd i form av en seminarieuppsats av Lars-Åke Appelquist, Karl Gunnar Danevik och Lennart Lindberg vid kulturgeografiska institutionen vid Göteborgs universitet.

## 1 Länens folkmängdsutveckling

Utmärkande för den svenska länsindelningen är att den trots mycket stora förändringar i rikets befolkningsfördelning och väsentligt förändrad kommunikationsstandard förblivit opåverkad under mycket lång tid. Den nuvarande länsindelningen har bortsett från några mindre gränsjusteringar bestått oförändrad sedan år 1810. Antalet län har under hela denna period varit 24, dock med det undantaget att ett självständigt Ölands län var inrättat under åren 1819–1824. Härtill kommer att det fanns ett särskilt överståthållareämbete för Stockholm fram till årsskiftet 1967/68.

Länsindelningen har emellertid längre anor än från 1810. I 1634 års regeringsform reglerades länsindelningen. Gränserna i denna är i stort sett desamma som de nu gällande vad beträffar södra och mellersta Sverige, om undantag görs för de dåvarande danska områdena.

Mot bakgrunden av att motiven till landets indelning i län är att söka mycket långt bakåt i tiden kan det ha sitt intresse att följa länens folkmängdsutveckling under en längre tidsperiod. Av en sammanställning i tabell B 7.1 framgår att under tidigare sekler skillnaden mellan länen i fråga om folkmängdsstorlek var betydligt mindre än nu. År 1750 låg sålunda elva län i intervallet 50 000–100 000 invånare och sex i gruppen 100 000–130 000 invånare. Länsindelningen var redan vid denna tidpunkt praktiskt taget densamma som den nu rådande.

År 1810, då de nuvarande 24 länen jämte överståthållareämbetet bildats, var skillnaden mellan det största och det minsta länet ännu mindre än 1750. Efter industrialismens genombrott har länen emellertid genomgått en alltmer olikartad utveckling. De båda skåneländen t. ex. hade tidigare i stort sett samma folkmängd, men det mera agrart betonade Kristianstads län har nu bara en tredjedel av Malmöhus läns folkmängd. Stora skillnader i folkmängdsutveckling finns också mellan exempelvis de båda smålandslänen Jönköpings län och Kalmar län samt mellan Älvsborgs län och Skaraborgs län. År 1973 hade det största länet i landet 28 gånger större folkmängd än det minsta, jämfört med endast 5 gånger större år 1810.

Det kan samtidigt konstateras att medan skillnaderna i folkmängd mellan de största och de minsta länen blivit allt större, förvaltningsapparaten i princip är lika organiserad i det lilla länet som i det stora och förvaltningsuppgifterna författningsenligt likaså desamma. Kapaciteten i de minsta länen har med andra ord blivit en avgörande faktor när det gällt att bestämma länsorganens kompetens och därmed även graden av decentralisering från centrala statliga organ.

**Tabell B 7.1 Folkmängden i tusental i Sveriges län vid slutet av vissa år 1750–1973**

| Län | 1750 | | 1810 | | 1850 | | 1900 | | 1930 | | 1950 | | 1960 | | 1965 | | 1970 | 1973 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A | 54 | 144 | 65 | 162 | 93 | 208 | 301 | 474 | 502 | 767 | 744 | 1 101 | 807 | 1 270 | 789 | 1 382 | 1 477 | 1 486 |
| B | 90 | | 97 | | 115 | | 173 | | 265 | | 357 | | 463 | | 593 | | | |
| C | 63 | | 81 | | 89 | | 124 | | 138 | | 155 | | 168 | | 185 | | 219 | 227 |
| D | 79 | | 99 | | 120 | | 167 | | 189 | | 214 | | 228 | | 241 | | 249 | 249 |
| E | 128 | | 163 | | 222 | | 279 | | 310 | | 348 | | 358 | | 366 | | 383 | 386 |
| F | 104 | | 116 | | 163 | | 203 | | 232 | | 271 | | 285 | | 296 | | 307 | 301 |
| G | 66 | | 90 | | 137 | | 159 | | 156 | | 158 | | 159 | | 164 | | 167 | 168 |
| H | 89 | | 138 | | 202 | | 228 | | 231 | | 237 | | 236 | | 236 | | 241 | 240 |
| I | 24 | | 33 | | 45 | | 53 | | 57 | | 59 | | 54 | | 54 | | 54 | 54 |
| K | 35 | | 69 | | 108 | | 146 | | 145 | | 146 | | 144 | | 149 | | 154 | 155 |
| L | 91 | | 121 | | 190 | | 219 | | 246 | | 259 | | 257 | | 262 | | 265 | 268 |
| M | 106 | | 154 | | 253 | | 409 | | 511 | | 582 | | 626 | | 667 | | 722 | 732 |
| N | 58 | | 74 | | 106 | | 142 | | 150 | | 163 | | 170 | | 180 | | 193 | 212 |
| O | 80 | | 117 | | 188 | | 337 | | 457 | | 557 | | 625 | | 666 | | 717 | 714 |
| P | 126 | | 152 | | 246 | | 280 | | 313 | | 359 | | 375 | | 390 | | 404 | 412 |
| R | 109 | | 135 | | 200 | | 241 | | 242 | | 248 | | 250 | | 255 | | 258 | 261 |
| S | 172 | | 135 | | 222 | | 254 | | 270 | | 281 | | 291 | | 287 | | 285 | 283 |
| T | | | 95 | | 138 | | 195 | | 219 | | 247 | | 263 | | 268 | | 277 | 274 |
| U | 71 | | 82 | | 97 | | 148 | | 162 | | 204 | | 233 | | 250 | | 260 | 260 |
| W | 97 | | 119 | | 151 | | 218 | | 250 | | 267 | | 286 | | 282 | | 278 | 278 |
| X | | | 84 | | 120 | | 238 | | 280 | | 285 | | 293 | | 293 | | 294 | 292 |
| Y | 110 | | 61 | | 100 | | 232 | | 279 | | 284 | | 286 | | 277 | | 274 | 267 |
| Z | | | 33 | | 52 | | 111 | | 135 | | 144 | | 140 | | 131 | | 125 | 133 |
| AC | 36 | | 34 | | 68 | | 144 | | 204 | | 232 | | 240 | | 234 | | 233 | 234 |
| BD | | | 32 | | 59 | | 135 | | 200 | | 242 | | 262 | | 260 | | 256 | 259 |
| Summa | 1 786 | | 2 378 | | 3 483 | | 5 136 | | 6 142 | | 7 042 | | 7 498 | | 7 773 | | 8 092 | 8 144 |

Källa: SOU 1967: 23, bilaga 1, för åren 1950–1965 samt därefter den årliga folkmängdsstatistiken.

## 2 Näringsgeografiska förhållanden

### 2.1 *Restidsomland*

Ett enkelt sätt att åskådliggöra befolkningens näringsgeografiska inriktning, sett mot bakgrunden av nuvarande länsindelning, är att kartlägga residensstädernas restidsomland. Med sådana omland menas områden, där man överallt har *kortare* restid till den egna residensstaden än till någon annan residensstad. Resultatet av kartläggningsarbetet framgår av fig. B 7.1, som visar dels länsindelningen år 1971, dels residensstädernas restidsomland.

Färdmedlet för resorna har antagits vara personbil. Valet av transportmedel betingas av att personbilen numera svarar för en helt dominerande andel av det totala persontransportarbetet i landet (84 % år 1970). Andelen är ännu större på korta och medellånga distanser, dvs. sådana avstånd som flertalet inomlänsresor sker på.[1]

Kartläggningen visar att det finns betydande avvikelser mellan länsgränser och restidsomlandsgränser. Endast i fråga om Värmlands och Örebro län finns en mera påtaglig överensstämmelse med Karlstads resp. Örebro restidsomland. Viss överensstämmelse finns också vad gäller Östergötlands läns gränser åt norr och sydväst och Linköpings restidsomland.

Särskilt markanta är skillnaderna i Västsverige. I Älvsborgs län ligger sålunda större delen av länet utanför Vänersborgs restidsomland. Å andra sidan ligger över hälften av Bohuslän inom Vänersborgs restidsomland. I detta omland ingår också västra delen av Skaraborgs län. De sydöstra delarna av detta län har däremot kortare restid till Jönköping än till någon annan residensstad.

Västra delarna av Jönköpings och Kronobergs län har kortare restid till Halmstad än till Jönköping resp. Växjö. Norra delen av Hallands län har däremot betydligt kortare restid till Göteborg än till Halmstad.

Större avvikelser mellan restidsomland och län finns också i sydöstra Sverige, där en stor del av nuvarande Kalmar län har kortare restid till Linköping än till Kalmar. En mindre del av länet ligger inom Växjö restidsomland.

Olofströms och Sölvesborgs kommuner samt delar av Karlshamn ligger inom Kristianstads restidsomland. De nordvästra delarna av Kristianstads län ligger däremot i huvudsak inom Malmö och Halmstads restidsomland.

Norra delen av Södermanlands län har kortare restid till Västerås, vars restidsomland också omfattar delar av Uppsala län. I Uppsala restidsomland ingår de norra delarna av Stockholms län, men inte Tierps- och Skutskärsdelarna, som tillhör Gävle restidsomland. Norra Hälsingland har kortare restid till Härnösand och Östersund än till Gävle.

[1] Restidsmätningarna bygger på av trafiksäkerhetsverket upprättade länskartor över vägnätet samt på vissa antaganden om hastighetsbegränsningarnas effekt på medelhastigheten. Hastighetsbegränsningarna avser situationen 1971-11-01. De tidvis besvärande framkomlighetsförhållandena i Stockholm, Göteborg och Malmö har motiverat ett antagande om ett visst tidstillägg för resor till eller från dessa orter.

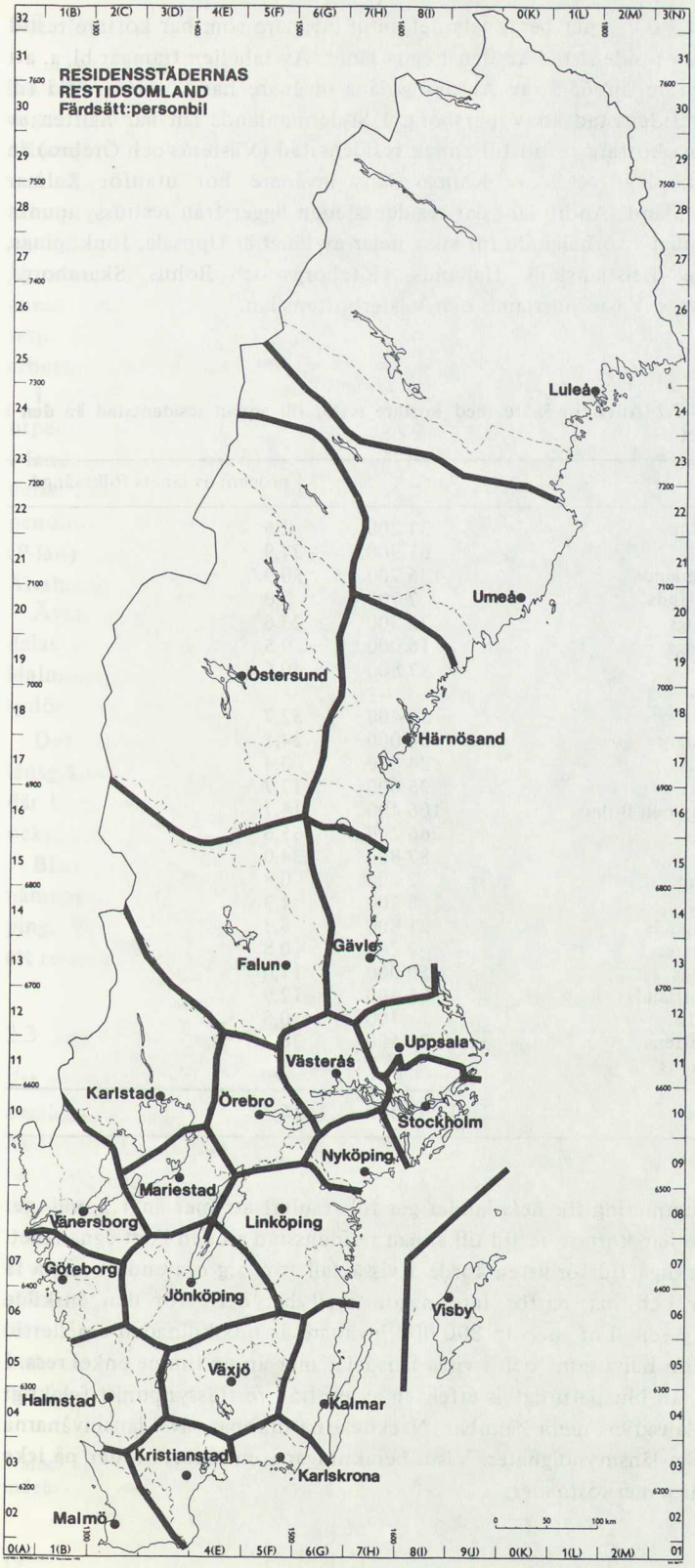



*Fig. B 7.1 Residensstädernas restidsomland*

I tabell B 7.2 har beräknats det antal invånare som har kortare restid till annan residensstad än den i egna länet. Av tabellen framgår bl. a. att inte mindre än 65 % av Älvsborgs läns invånare har kortare restid till annan residensstad än Vänersborg. I Södermanlands län har hälften av invånarna kortare restid till annan residensstad (Västerås och Örebro) än till Nyköping. 40 % av Kalmar läns invånare bor utanför Kalmar restidsomland. Andra län, där residensstaden ligger från restidssynpunkt oförmånligt i förhållande till vissa delar av länet är Uppsala, Jönköpings, Blekinge, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län.

**Tabell B 7.2 Antal invånare med kortare restid till annan residensstad än den i egna länet**

| Län | Antal | I procent av länets folkmängd |
|---|---|---|
| Stockholms | 37 200 | 2,5 |
| Uppsala | 61 900 | 27,9 |
| Södermanlands | 126 700 | 50,9 |
| Östergötlands | 7 700 | 2,0 |
| Jönköpings | 72 300 | 23,6 |
| Kronobergs | 16 000 | 9,5 |
| Kalmar | 97 800 | 40,6 |
| Gotlands | – | – |
| Blekinge | 50 400 | 32,7 |
| Kristianstads | 64 000 | 24,1 |
| Malmöhus | 24 800 | 3,4 |
| Hallands | 35 000 | 17,7 |
| Göteborgs och Bohus | 106 400 | 14,7 |
| Älvsborgs | 266 200 | 65,6 |
| Skaraborgs | 87 800 | 34,0 |
| Värmlands | 2 200 | 0,8 |
| Örebro | 3 500 | 1,3 |
| Västmanlands | 21 800 | 8,3 |
| Kopparbergs | 2 200 | 0,8 |
| Gävleborgs | 50 000 | 17,0 |
| Västernorrlands | 35 400 | 12,9 |
| Jämtlands | 700 | 0,6 |
| Västerbottens | 71 500 | 30,7 |
| Norrbottens | – | – |
| Summa | 1 241 500 | 15,3 |

En summering för hela landet ger till resultat att mer än 1,2 miljoner invånare har kortare restid till annan residensstad än den i det egna länet. Den verkliga tidsförlusten torde i vissa fall röra sig om endast några få minuter och har därför inte någon reell betydelse för den enskilde medborgaren. För mer än 800 000 invånare är tidsskillnaden emellertid mer än en halvtimme och i vissa länsdelar mer än en timme enkel resa. I sådana fall blir naturligtvis effekten av en från restidssynpunkt felaktigt dragen länsgräns mera kännbar. Nackdelarna drabbar såväl länsinvånarna som olika länsmyndigheter. Vissa beräkningar som utförts tyder på icke obetydliga merkostnader.

## 2.2 *Arbetskraftspendlingen*

En kartläggning av arbetskraftspendlingen visar att flertalet län är väl avgränsade från arbetsmarknadssynpunkt. Pendlingen över länsgräns är sålunda förhållandevis liten.

I några delar av landet är det emellertid vanligt att bo i ett län och arbeta i ett annat. Tre län står härvid i särklass som utpendlingslän, nämligen Uppsala, Hallands och Älvsborgs län. Av den totala pendlingen i Uppsala län gick år 1970 sålunda inte mindre än 70 % till kommuner i ett annat län.[1] Motsvarande siffror för Hallands resp. Älvsborgs län var 65 resp. 54 %. Även invånarna i Kristianstads län är starkt beroende av arbetsmarknadsutbudet i grannlänen.

I tabell B 7.3 har pendlingen över länsgränser fördelats på in- och utpendlingskommuner. Tabellen visar att det framför allt är tre områden i landet, där en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion består av delar från flera län. Detta gäller särskilt göteborgsregionen med stor pendling till Göteborg och Mölndal från Kungsbacka (N-län), Lerum (P-län) och Ale (P-län). Även från mera avlägset liggande kommuner i Älvsborgs och Hallands län är pendlingen till Göteborg omfattande.

Även nordvästra Skåne är en gemensam arbetsmarknadsregion som delas av en länsgräns. Pendlingen mellan kommuner i Kristianstads och Malmöhus län är där omfattande liksom, fast i mindre utsträckning, i sydöstra Skåne.

Det tredje området i landet med stort arbetskraftsutbyte över länsgräns är stockholmsregionen. De största utpendlingskommunerna är där Uppsala och Enköping med pendling till framför allt Stockholm men också till en rad andra kommuner i Stockholms län.

Bland andra mera betydelsefulla pendlingsrelationer över länsgräns kan nämnas Älvkarleby (C-län)–Gävle samt Habo/Mullsjö (R-län)–Jönköping. Även över länsgränsen mellan Blekinge och Kristianstads län sker ett relativt stort arbetskraftsutbyte.

## 2.3 *Telefontrafiken*

Ett studium av telefontrafikmönstret i landet visar att flertalet län är väl avgränsade. Antalet telefonsamtal till andra län är i förhållande till totalantalet litet. Huvuddelen av telefonsamtalen går i regel till abonnenter i det egna riktnummerområdet och därnäst till residensstaden eller till någon annan mer betydande serviceort i länet.

I några delar av landet finns klara undantag från denna regel. Tabell B 7.4 visar sålunda att av samtliga utgående samtal från Kungsbacka riktnummerområde över 70 % går till Göteborgs och Bohus län. Även från Lerum går en betydande andel samtal till grannlänet. En klar inriktning mot Göteborg märks även på ganska stort avstånd från staden i områden i Älvsborgs och Hallands län. Tabellen visar också att nordvästra

[1] Med pendling menas här arbetsresor över kommungräns. 1974 års kommunindelning har varit utgångspunkt.

**Tabell B 7.3 Pendling över länsgräns. Förteckning över de med hänsyn till antalet pendlare viktigaste pendlingsrelationerna år 1970**

| Antal pendlare | Från | | Till | |
|---|---|---|---|---|
| | Län | Kommun | Län | Kommun |
| 4 000–4 500 | P | Lerum | O | Göteborg |
| 3 500–4 000 | | – | | – |
| 3 000–3 500 | N | Kungsbacka | O | Göteborg |
| 2 500–3 000 | | – | | – |
| 2 000–2 500 | C | Uppsala | AB | Stockholm |
| | P | Ale | O | Göteborg |
| 1 500–2 000 | | | | |
| 1 000–1 500 | N | Kungsbacka | O | Mölndal |
| 800–1 000 | C | Uppsala | AB | Sigtuna |
| 600– 800 | C | Enköping | AB | Stockholm |
| | C | Älvkarleby | X | Gävle |
| | L | Ängelholm | M | Helsingborg |
| | P | Alingsås | O | Göteborg |
| | P | Borås | O | Göteborg |
| | R | Habo kommunblock | F | Jönköping |
| 400– 600 | C | Enköping | AB | Upplands-Bro |
| | L | Åstorp | M | Helsingborg |
| | O | Göteborg | P | Ale |
| | O | Göteborg | P | Lerum |
| | O | Göteborg | N | Kungsbacka |
| | O | Kungälv | P | Ale |
| | P | Ale | O | Kungälv |
| | U | Västerås | AB | Stockholm |
| 200– 400 | AB | Sigtuna | C | Uppsala |
| | AB | Stockholm | C | Uppsala |
| | C | Enköping | AB | Solna/Sundbyberg |
| | C | Uppsala | AB | Solna/Sundbyberg |
| | D | Nyköping | AB | Stockholm |
| | E | Norrköping | AB | Stockholm |
| | K | Sölvesborg | L | Bromölla |
| | L | Bromölla | K | Olofström |
| | L | Bromölla | K | Sölvesborg |
| | L | Tomelilla | M | Ystad |
| | L | Åstorp | M | Bjuv |
| | M | Bjuv | L | Åstorp |
| | M | Helsingborg | L | Ängelholm |
| | N | Laholm | L | Båstad |
| | P | Färgelanda | O | Uddevalla |
| | P | Lerum | O | Partille |
| | P | Lilla Edet | O | Göteborg |
| | P | Mark | O | Göteborg |
| | P | Mark | N | Varberg |
| | P | Mark | N | Kungsbacka |
| | P | Trollhättan | O | Göteborg |
| | T | Örebro | AB | Stockholm |
| | U | Heby | C | Uppsala |
| | U | Västerås | C | Enköping |
| | X | Gävle | C | Älvkarleby |
| | X | Gävle | AB | Stockholm |
| | X | Ljusdal | AB | Stockholm |

**Tabell B 7.4 Telefontrafik över länsgräns år 1972. Förteckning över riktnummerområden med hög andel telefonsamtal till annat län**

| Antal telefonsamtal i % av totala antalet samtal från riktnummerområdet | Från | | Till |
|---|---|---|---|
| | Riktnummerområde | Län | Län |
| 71–80 % | Kungsbacka | N | O |
| 61–70 % | Tomelilla | L | M |
| | Lerum | P | O |
| 51–60 % | Gnesta | D | AB |
| | Trosa | D | AB |
| | Gotland | I | AB |
| | Simrishamn | L | M |
| | Klippan | L | M |
| | Ängelholm | L | M |
| | Hindås | P | O |
| | Färgelanda | P | O |
| 41–50 % | Uppsala | C | AB |
| | Nyköping | D | AB |
| | Mariefred | D | AB |
| | Alingsås | P | O |
| | Mullsjö | R | F |
| | Hällefors | T | S |
| 31–40 % | Enköping | C | AB |
| | Mariannelund | F | H |
| | Hässleholm | L | M |
| | Trollhättan | P | O |
| | Åmål | P | S |
| | Östervåla | U | C |
| 21–30 % | Skärplinge | C | X |
| | Flen | D | AB |
| | Strängnäs | D | AB |
| | Eskilstuna | D | AB |
| | Tranås | F | E |
| | Ryd | G | K |
| | Älmhult | G | L |
| | Markaryd | G | L |
| | Emmaboda | H | G |
| | Sölvesborg | K | L |
| | Kristianstad | L | M |
| | Tollarp | L | M |
| | Ystad | M | L |
| | Varberg | N | O |
| | Uddevalla | O | P |
| | Herrljunga | P | R |
| | Borås | P | O |
| | Ed | P | O |
| | Mellerud | P | O |
| | Vänersborg | P | O |
| | Grästorp | R | P |
| | Gullspång | R | S |
| | Säffle | S | P |
| | Fagersta | U | W |
| | Kungsör | U | D |
| | Avesta | W | U |
| | Hoting | Y | Z |
| | Bräcke | Z | Y |
| | Strömsund | Z | Y |
| | Hammarstrand | Z | Y |
| | Arvidsjaur | BD | AC |

Skåne och sydöstra Skåne är regioner som vardera präglas av samhörighet men som båda är delade av en länsgräns.

Även Uppsalas, östra Södermanlands och Gotlands inriktning mot Stockholm kan noteras. Mullsjö riktnummerområde, som ligger i den sydöstligaste delen av Skaraborgs län, synes utgöra en del av jönköpingsregionen.

## 2.4 *Residensstädernas näringsgeografiska omland*

Utgångspunkten för länsberedningens ställningstagande i indelningsfrågan har varit att nuvarande residensstäder bör behållas. En fråga som då bör ställas är i vad mån dessa städer utgör naturliga centralorter för resp. läns befolkning. Finns det delar av länen som är mera inriktade mot någon annan residensstad?

En centralort brukar definieras som en ort vilken spontant fyller olika kommersiella och kulturella funktioner för sig och sin omgivning. Kontakterna mellan centralorten och omgivningen kan registreras på olika sätt, t. ex. i form av olika trafik- och transportströmmar osv. God överensstämmelse har påvisats mellan vitt skilda typer av influensfält, t. ex. varutrafikfält, flyttningsfält, telefontrafikfält, biltrafikfält m. m. Detta innebär att materialinsamlingen har kunnat begränsas till några få väsentliga kontaktområden. En annan viktig utgångspunkt är att stabiliteten över tiden i kontakternas inriktning i regel är stor.

På tre kartor, fig. B 7.2, 3 och 4, åskådliggörs tre olika typer av kontakter mellan residensstäderna och deras omgivningar, nämligen pendlings- och flyttningsströmmarna samt telefontrafiken.[1]

Karteringen har tillgått så att för vart och ett av landets dåvarande kommunblock har undersökts vilken *residensstad* som är den dominerande inpendlings- resp. inflyttningsorten. För telefontrafiken har undersökts vilken residensstad som telefontrafiken till övervägande delen är riktad mot. Med pilar från de olika blocken har därefter den viktigaste kontaktinriktningen markerats. Vissa block, som ligger i en svaghetszon på längre avstånd från två residensstäder, t. ex. norra Hälsingland, har av rittekniska skäl inte fått någon pilmarkering. Dessa block har nämligen inte som sina främsta pendlings-, flyttnings- resp. telefontrafikmål de närmast belägna residensstäderna – i detta fallet Gävle, Härnösand eller Östersund – utan någon betydligt längre bort belägen större residensstad, t. ex. Stockholm. De tre kartorna visar därför endast sådana omland, som är geografiskt sammanhängande med resp. residensstad. Kartbilderna ger därigenom en viss underskattning av den dragningskraft som framför allt Stockholm och Göteborg utövar på kommunblock, belägna på ganska stort avstånd från dessa båda orter.

[1] Källmaterial för pendlingen: Råtabellerna till 1970 års Folk- och Bostadsräkning. Källmaterial för flyttningarna: Sveriges officiella statistik, Befolkningens förändringar. En genomsnittsberäkning har gjorts för de båda åren 1966 och 1971. Det kan noteras att kommunblockens flyttningsinriktning var nästan exakt densamma 1971 som 1966.
Källmaterial för telefontrafiken: Tidigare nämnda seminarieuppsats.




*Fig. B 7.2 Residensstädernas pendlingsområde 1970*

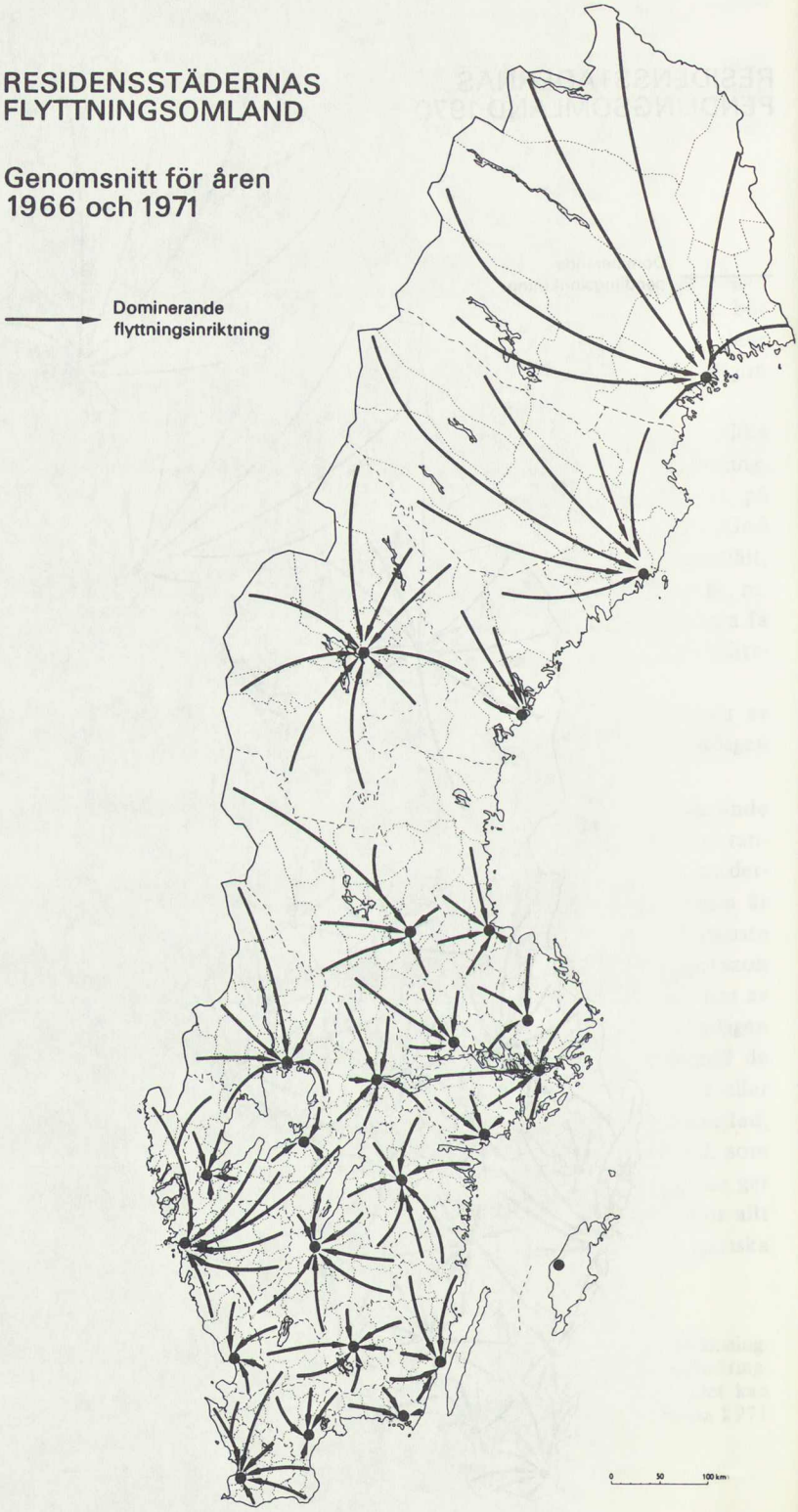



*Fig. B 7.3 Residensstädernas flyttningsomland, genomsnitt för åren 1966 och 1971*

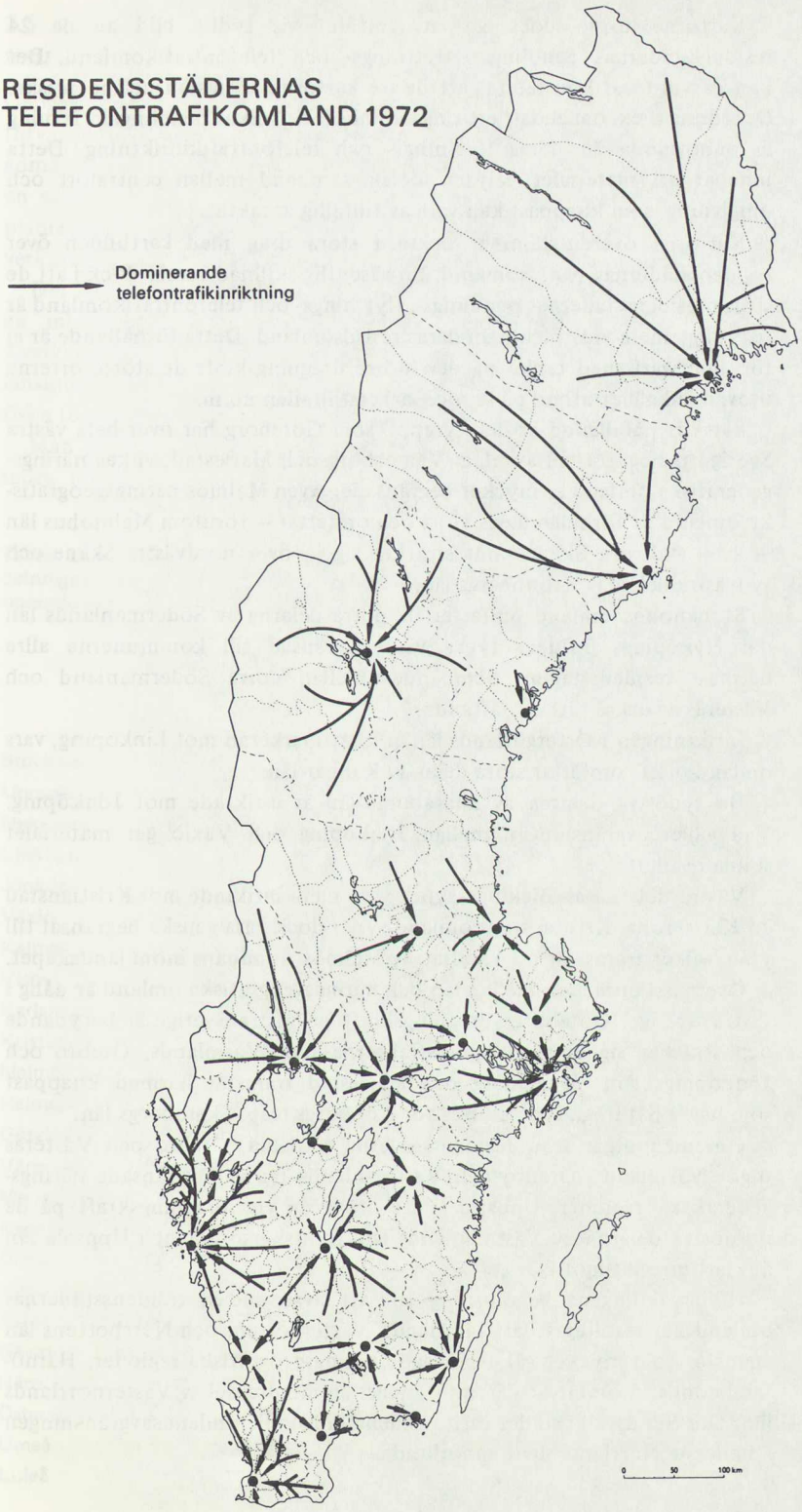



*Fig. B 7.4 Residensstädernas telefontrafikomland 1972*

Kartorna torde dock ge en jämförelsevis tydlig bild av de 24 residensstädernas pendlings-, flyttnings- och telefontrafikomland. Det kan därvid först konstateras att de tre kartorna är nästan helt identiska. Det rör sig t. ex. om endast ett ringa antal block, vilkas pendlingsinriktning är annorlunda än deras flyttnings- och telefontrafikinriktning. Detta innebär att materialet belyser sociala samband mellan centralort och omgivning, som knappast kan vara av tillfällig karaktär.

Kartorna överensstämmer också i stora drag med kartbilden över residensstädernas restidsomland. En väsentlig skillnad består dock i att de större residensstädernas pendlings-, flyttnings- och telefontrafikomland är betydligt mera vidsträckta än deras restidsomland. Detta förhållande är ej förvånansvärt med tanke på den större dragningskraft de större orterna utövar vad gäller utbud på service, arbetstillfällen m. m.

Särskilt påfallande är det "grepp" som Göteborg har över hela västra Sverige på bekostnad av bl. a. Vänersborg och Mariestad, vilkas näringsgeografiska omland är mycket begränsade. Även Malmös näringsgeografiska omland är förhållandevis stort och omfattar – förutom Malmöhus län – även sydöstra Skåne samt sträcker sig in över nordvästra Skåne och sydvästra delen av Kronobergs län.

Stockholms omland omfattar de norra delarna av Södermanlands län där Nyköpings influens tycks vara begränsad till kommunerna allra närmast residensstaden. Sambandet mellan norra Södermanland och Västerås är också rätt omfattande.

Inriktningen i Östergötlands län är klart markerad mot Linköping, vars omland också omfattar stora delar av Kalmar län.

De sydöstra delarna av Skaraborgs län är inriktade mot Jönköping. Vad gäller avgränsningen mellan Jönköping och Växjö ger materialet skilda resultat.

Västra delarna av Blekinge synes vara mera inriktade mot Kristianstad än Karlskrona. Kristianstads omland synes dock vara ganska begränsat till ytan, vilket främst är ett resultat av Malmös dominans inom landskapet.

Överensstämmelsen mellan län och näringsgeografiska omland är dålig i västra Sverige. Göteborgs dragningskraft på västra Sverige är betydande och sträcker sig ända till gränstrakterna mot Värmlands, Örebro och Jönköpings län. Vänersborg och Mariestad framstår härmed knappast som några naturliga centralorter för Älvsborgs resp. Skaraborgs län.

Om man utgår från residensstäderna Karlstad, Örebro och Västerås utgör Värmlands, Örebro och Västmanlands län väl avgränsade näringsgeografiska regioner. Uppsala synes utöva en viss dragningskraft på de nordöstra delarna av Västmanlands län. Skutskärsområdet i Uppsala län är klart inriktat mot Gävle.

Undersökningens begränsning till att avse endast residensstädernas omland har resulterat i att Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län framstår som mycket väl avgränsade näringsgeografiska regioner. Härnösands omland omfattar däremot endast en mindre del av Västernorrlands län. Om Sundsvall i stället varit residensstad skulle omlandsavgränsningen i mellersta Norrland blivit annorlunda.

## 2.5 *Administrativa indelningar inom offentlig förvaltning, folkrörelserna samt näringslivet*

Geografiska verksamhetsområden för olika grenar av den offentliga förvaltningen samt inom organisationer och företag har i regel sådana administrativa gränser att dessa mera sällan skär länsgränserna. Skälet till en sådan anpassning torde vara att det är förenat med olägenheter för planeringen om vissa delar av ett län ingår i ett annat geografiskt verksamhetsområde.

Det kan emellertid konstateras att i vissa delar av landet länsindelningen inte alltid stämmer överens med andra sätt att indela landet. Avvikelserna från normalfallet kan sägas utgöra en bekräftelse på att länsindelningen inte är till alla delar anpassad till de olika näringsgeografiska förhållanden som beskrivits i det föregående.

Man har sålunda inom den icke länsbundna statliga förvaltningen och inom näringslivet i stor utsträckning dragit konsekvenserna av att de

**Tabell B 7.5 Organisatoriska länkningar mellan residensstäderna avseende regionindelningar inom statlig verksamhet, folkrörelserna, konsument- och producentkooperationen samt näringslivet (45 st).**

| | Stockholm | Uppsala | Nyköping | Linköping | Jönköping | Växjö | Kalmar | Visby | Karlskrona | Kristianstad | Malmö | Halmstad | Göteborg | Vänersborg | Mariestad | Karlstad | Örebro | Västerås | Falun | Gävle | Härnösand | Östersund | Umeå | Luleå |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stockholm | | 29 | 19 | 8 | 1 | | | 27 | 1 | | | | | | | 1 | 5 | 18 | 5 | 8 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Uppsala | 29 | | 20 | 8 | 1 | | | 18 | 2 | | | | | 1 | 1 | 3 | 8 | 25 | 10 | 12 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Nyköping | 19 | 20 | | 21 | 5 | 2 | 4 | 17 | 3 | | | | | 1 | 1 | 3 | 9 | 22 | 6 | 8 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Linköping | 8 | 8 | 21 | | 16 | 9 | 12 | 13 | 4 | | | 2 | | | 1 | | 5 | 10 | 2 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Jönköping | 1 | 1 | 5 | 16 | | 25 | 27 | 7 | 15 | 6 | 6 | 11 | 4 | 4 | 7 | 4 | 1 | 1 | | | | | | |
| Växjö | | | 2 | 9 | 25 | | 35 | 5 | 28 | 16 | 14 | 11 | 1 | 1 | 4 | 1 | | | | | | | | |
| Kalmar | | | 4 | 12 | 27 | 35 | | 6 | 23 | 13 | 11 | 9 | 1 | 1 | 4 | 1 | | | | | | | | |
| Visby | 27 | 18 | 17 | 13 | 7 | 5 | 6 | | 6 | | | 1 | | | 1 | 1 | 4 | 13 | 4 | 7 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Karlskrona | 1 | 2 | 3 | 4 | 15 | 28 | 23 | 6 | | 26 | 23 | 16 | 1 | 1 | 2 | 1 | | 1 | | | | | | |
| Kristianstad | | | | | 6 | 16 | 13 | | 26 | | 37 | 16 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Malmö | | | | | 6 | 14 | 11 | | 23 | 37 | | 17 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Halmstad | | | | 2 | 11 | 11 | 9 | 1 | 16 | 16 | 7 | | 16 | 13 | 8 | 3 | 1 | | | | | | | |
| Göteborg | | | | | 4 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 16 | | 36 | 23 | 10 | 3 | | 1 | | | | | |
| Vänersborg | | 1 | 1 | | 4 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 13 | 36 | | 27 | 11 | 4 | 1 | 1 | | | | | |
| Mariestad | | 1 | 1 | 1 | 7 | 4 | 4 | 1 | 2 | 1 | 1 | 8 | 23 | 27 | | 18 | 10 | 3 | 2 | 1 | | | | |
| Karlstad | 1 | 3 | 3 | | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 10 | 11 | 18 | | 22 | 8 | 10 | 4 | | | | |
| Örebro | 5 | 8 | 9 | 5 | 1 | | | 4 | | | | 1 | 3 | 4 | 10 | 22 | | 17 | 15 | 8 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Västerås | 18 | 25 | 22 | 10 | 1 | | | 13 | 1 | | | | | 1 | 3 | 8 | 17 | | 12 | 13 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Falun | 5 | 10 | 6 | 2 | | | | 4 | | | | | 1 | 1 | 2 | 10 | 15 | 12 | | 29 | 4 | 6 | 4 | 4 |
| Gävle | 8 | 12 | 8 | 5 | | | | 7 | | | | | | | 1 | 4 | 8 | 13 | 29 | | 9 | 10 | 6 | 6 |
| Härnösand | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | 1 | | | | | | | | | 1 | 1 | 4 | 9 | | 36 | 17 | 16 |
| Östersund | 1 | 2 | 1 | 1 | | | | 1 | | | | | | | | | 1 | 2 | 6 | 10 | 36 | | 13 | 13 |
| Umeå | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | 1 | | | | | | | | | 1 | 1 | 4 | 6 | 17 | 13 | | 29 |
| Luleå | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | 1 | | | | | | | | | 1 | 1 | 4 | 6 | 16 | 13 | 29 | |

ökande regionala sambanden kräver andra och i vissa fall större planeringsregioner än nuvarande län. Samhörigheten inom länen har till stor del ersatts av spontant uppkomna relationer över länsgränserna inom andra regioner. Detta framgår av nedanstående undersökning.

I tabell B 7.5 redovisas organisatoriska länkningar mellan residensstäderna, avseende icke länsbunden statlig verksamhet, folkrörelserna, konsument- och producentkooperationen samt näringslivet i övrigt. Tablån bygger på en särskild bearbetning av 45 olika regionindelningar. Siffrorna i tablåns rutor anger i hur många fall som ett ortspar av residensstäder ingår i samma region. Som synes är det mycket höga siffror för vissa ortsrelationer, vilket ger en indikation på en nära samhörighet mellan länen.

Bland residensstäder med nära organisatorisk samhörighet kan nämnas:

Stockholm – Uppsala – Västerås – Nyköping – Visby
Nyköping – Linköping
Linköping – Jönköping
Jönköping – Växjö – Kalmar – Karlskrona
Karlskrona – Kristianstad – Malmö – Halmstad
Halmstad – Göteborg – Vänersborg – Mariestad
Mariestad – Karlstad
Karlstad – Örebro
Örebro – Västerås
Falun – Gävle
Härnösand – Östersund
Umeå – Luleå

Undersökningen visar också att när man indelar landet i olika hänseenden, en strävan finns att inte skära länsgränserna. Vissa län har emellertid en så splittrad näringsgeografisk uppbyggnad att det är vanligt att delar av länet förs åt olika håll. Älvsborgs och Hallands län utgör sådana exempel. Andra län vilkas delar är inriktade åt olika håll är Uppsala, Kalmar och Skaraborgs län. Detta belyses närmare i tabell B 7.6, som ger exempel på sådana regionindelningar, som innebär en uppdelning av de tre länen i vardera en nordlig och en sydlig del.

För Uppsala län avser den nordligare delen Älvkarleby kommun samt i vissa fall Tierps kommun, vilka båda ofta förs mot Gävle.

Västerviks kommun liksom även i många fall Vimmerby och Hultsfreds kommuner ingår ofta i samma region som Östergötlands län, medan resten av Kalmar län utgör en egen region eller sammanförs med andra sydligt belägna delar av landet. Ibland ingår även Oskarshamns kommun i en östgötaregion.

De sydöstra delarna av Skaraborgs län, i vart fall vad gäller Habo och Mullsjö kommuner, har en klar näringsgeografisk inriktning mot Jönköping. Övriga delar av länet ingår däremot mera sällan i en regionbildning med Jönköping.

## 2.6 *Sammanfattning*

Ovanstående kartläggningar av olika näringsgeografiska förhållanden visar att många län har en lämplig detaljavgränsning. Befolkningen synes ha en

**Tabell B 7.6 Exempel på regionindelningar innebärande en uppdelning av Uppsala län, Kalmar län och Skaraborgs län i vardera en nordlig och en sydlig del[1]**

| | Uppsala län | Kalmar län | Skaraborgs län |
|---|---|---|---|
| Televerket | | x | x |
| Försvaret | | x | |
| Postverket | | | x |
| Öppen sjukvård | | | x |
| Sluten sjukvård på centrallasarettsnivå | x | | x |
| Gymnasieskolan | x | | x |
| Folkets Hus-föreningarna | x | | |
| Hyresgästernas riksförbund | x | x | x |
| Kooperativa förbundet | x | x | x |
| Slakteriförbundet | | x | x |
| Svenska Mejeriernas riksförbund | x | x | x |
| Sveriges Skogsägareföreningar | | | x |
| Svenska Lantmännens riksförbund | x | x | x |
| Sveriges Allmänna Hypoteksbank | | x | |
| Svenska Ägghandlareförbundet | | x | x |
| Sveriges Fröodlareförbund | | x | |
| Sveriges Oljeväxtodlares centralförening | | x | |
| Sveriges Jordbrukskasseförbund | x | x | |
| ASEA | | x | |
| Svenska Pressbyrån | x | x | x |
| ABV – Vägförbättringar | | x | |
| Vattenbyggnadsbyrån | x | x | x |
| Texaco Oil AB | | x | |
| Svenska Shell | | x | |
| Svenska BP Olje AB | x | | x |
| Oljekonsumenterna | x | x | x |
| Försäkringsbolaget Trygg-Hansa | x | | x |
| Försäkringsbolaget Folksam | x | | x |
| Försäkringsbolaget Skandia | x | | x |
| Svenska Handelsbanken | x | | x |
| Svenska Fläktfabriken | x | | x |

[1] Avser organisationen år 1972.

klar inriktning mot sin residensstad. Denna framstår i regel som en given serviceort i länet.

Vissa län är emellertid uppsplittrade och delar av dem har en inriktning mot ett annat län. Inte sällan skär en befintlig länsgräns en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion, där den inre sociala samhörigheten syns vara stor.

Organisationer, företag och icke länsbunden offentlig förvaltning har dragit konsekvenserna av att länsindelningen i stora delar av landet inte längre är anpassad till utvecklingen vad gäller befolkningsfördelning och kommunikationer och därvid skapat andra geografiska verksamhetsområden vid sidan om länen.

Detta varierande indelningsmönster försvårar den regionalpolitiska planeringen i länen liksom även olika former av sektoriell planering. Om en länsgräns skär en gemensam bostads- och arbetsmarknadsregion uppstår sålunda svårigheter för t. ex. bostads- och arbetsmarknadsplaneringen, väg- och trafikplaneringen, den fysiska planeringen m. m. Exem-

pel finns också på hur länsgränser skapat problem för sjukvårdsplaneringen.

Genom justeringar av vissa länsgränser skulle åtskilliga av ovannämnda planeringsproblem kunna minska. För befolkningen skulle den fördelen uppstå att man skulle få som residensstad en ort som man är naturligt inriktad mot. Närheten till sjukvård skulle bli bättre och den långsiktiga planeringen hos sjukvårdshuvudmännen underlättas.

## 3 Samverkansområden

Genom att sammanföra län till samverkansområden skapas bättre förutsättningar för samordningen mellan sektorsplanerande organ och de regionalpolitiskt ansvariga myndigheterna. Av denna anledning har här detaljstuderats vissa i detta sammanhang betydelsefulla regionindelningar hos sektorsmyndigheterna för att se i vad mån det är möjligt att nå fram till ett mera enhetligt indelningsmönster. Nedanstående sammanställning visar vilka regionindelningar som jämförts med varandra.

| Sektorsorgan | Antal regioner i landet |
|---|---|
| Totalförsvaret | 6 civil- resp. militärområden |
| Regionsjukvården | 7 upptagningsområden för regionsjukhusen |
| Socialvårdskonsulenterna | 16 distrikt |
| Regional trafikplanering | 11 samplaneringsområden |
| Vägverket | 7 byggnadsdistrikt och 7 planläggningsområden |
| Trafiksäkerhetsverket | 7 distrikt |
| Statens järnvägar | 8 trafik- och bandistrikt |
| Postverket | 7 distrikt |
| Televerket | 4 distrikt |
| Sveriges Radio | 11 distrikt |
| Arbetsmarknadsstyrelsen | 7 regioner för drift av beredskapsarbeten |
| Arbetsmarknadsstyrelsen | 4 regioner för arbetsförmedlings- och arbetsvårdsenheterna |
| Yrkesinspektionen | 19 distrikt |
| Lantmäteriverket | 7 verksamhetsområden för tekniska centraler |

I underbilaga B 7.1 har en jämförelse gjorts mellan de 14 olika indelningarna. Det visar sig att vissa län regelmässigt ingår i samma regionbildning medan andra län – trots att de gränsar till varandra – mycket sällan eller aldrig bildar en gemensam region. Detta indelningsmönster kan knappast vara beroende av slumpen utan hänger givetvis samman med att det finns vissa näringsgeografiska samband som är av grundläggande betydelse för hur sektorsorganen grupperar länen i planeringshänseende.[1]

[1] Jämför även avsnitt 2.4 och 2.5 i denna bilaga.

Jämförelsen mellan regionindelningarna ger vid handen att alternativa lösningar bör prövas när det gäller att nå fram till en större enhetlighet i indelningsmönstret. Antalet områden i respektive alternativ har satts till 7, 8, 10 och 12 (fig. B 7.5–8).

Nästa steg består i att utvärdera de fyra alternativen med hänsyn till i vad mån de föreslagna samverkansområdena stämmer överens med de olika regionala indelningarna hos sektorsorganen.

Hur analysen gått till framgår av tabellerna B 7.7–10. I dessa har de föreslagna samverkansområdena jämförts med de 14 sektoriella indelningarna, varvid i tabellerna beteckningen (xx) innebär fullständig överensstämmelse mellan ett samverkansområde och en region hos en sektorsmyndighet. Beteckningen (x) innebär att gränserna ej helt sammanfaller men att avvikelserna är av mindre betydelse. Metoden är givetvis inte invändningsfri men ger ändå en viss kvantitativ vägledning vid utvärderingen av de olika alternativen.

Jämförelsen mellan de fyra alternativen ger vid handen att indelningarna med 8, 10 och 12 samverkansområden är klart överlägsna det med 7 regioner. När det sedan gäller att välja mellan de tre sist nämnda alternativen bör framhållas att alternativet med 12 områden men också i viss mån det med 10 områden till stor del stämmer överens med en del regionindelningar som är av mindre betydelse för den regionala samhällsplaneringen, medan de inte i samma utsträckning tillgodoser kraven från sådana myndigheter, vilkas verksamheter har stor betydelse för den regionala samhällsplaneringen. Det senare är däremot fallet vad gäller en indelning i 8 samverkansområden.

Som framgår av tabell B 7.8 stämmer detta alternativ nästan helt överens med den indelning som används inom den regionala trafikplaneringen och som vägverket, trafiksäkerhetsverket och statens järnvägar tillämpar. Även överensstämmelsen med totalförsvarets indelningsmönster synes vara godtagbar. Däremot har en anpassning till arbetsmarknadsstyrelsens indelning i regioner för drift av beredskapsarbeten ej varit möjlig mer än i ett par fall.

Fullständig överensstämmelse med upptagningsområdena för regionsjukvården är inte heller möjlig om man samtidigt skall kunna få överensstämmelse med de regionala indelningar som används inom exempelvis väg- och trafikplaneringen. Detta sammanhänger bl. a. med omfattningen av Uppsala regionsjukhusområde, som å ena sidan har en mycket snäv gränsdragning söderut mot Stockholm och å den andra omfattar hela Jämtland. En sådan regionbildning återfinns inte i några andra storregionala indelningar av landet. I sammanhanget förtjänar emellertid uppmärksammas att indelningen i sjukvårdsregioner mera grundar sig på en given geografisk fördelning av tillgängliga specialistresurser inom sjukvårdsväsendet än på övervägande om en för allmän planering av sjukvårdens framtida utveckling lämplig områdesindelning.

Förslaget med åtta samverkansområden är dock så utformat att det i stora drag, i vart fall i södra och västra Sverige, stämmer överens både med regionsjukvårdens områdesindelning och andra tungt vägande indelningar inom samhällsplaneringen.

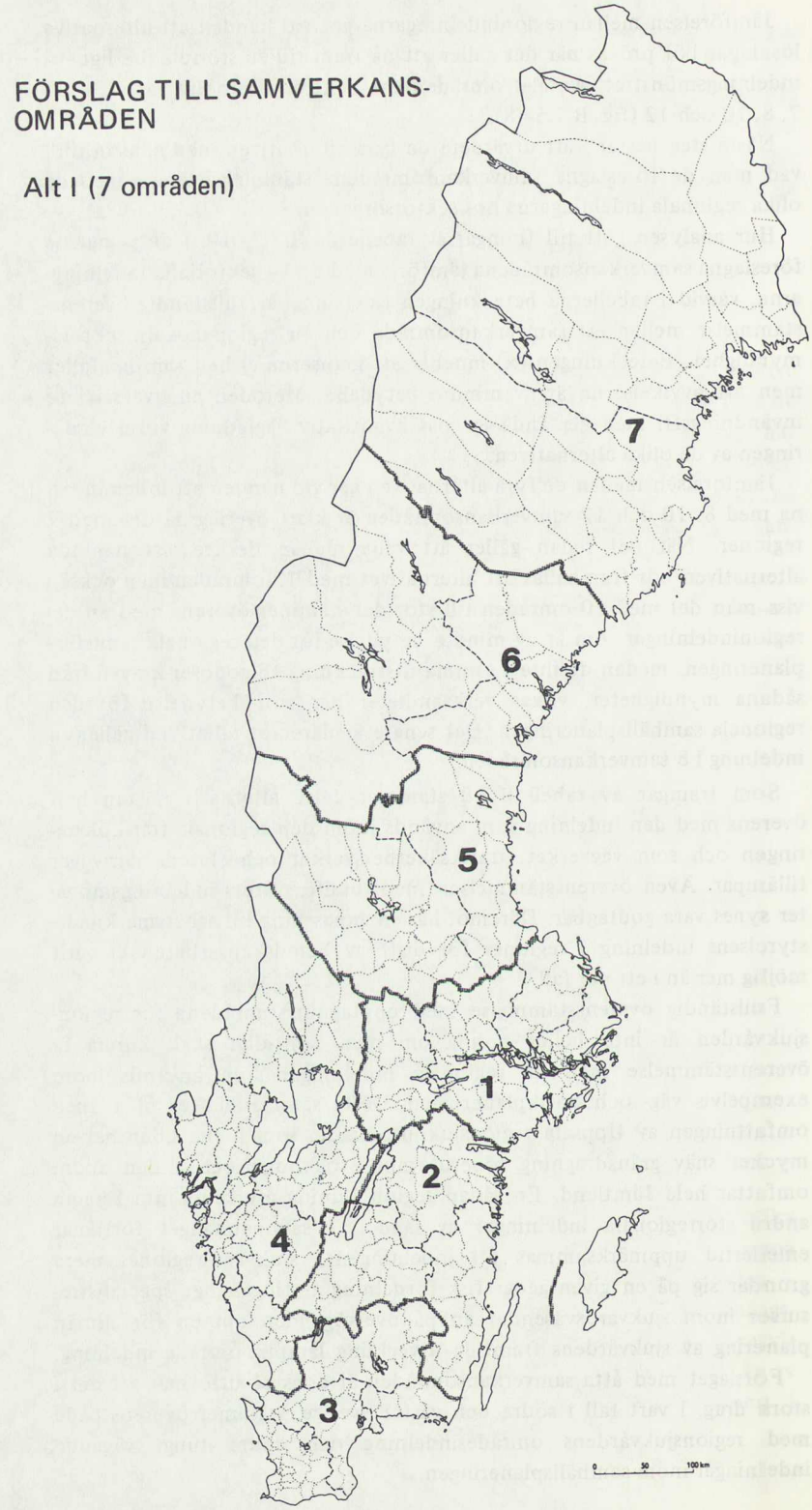



*Fig. B 7.5 Förslag till samverkansområden. Alt. I (7 områden).*




*Fig. B 7.6 Förslag till samverkansområden. Alt. II (8 områden).*

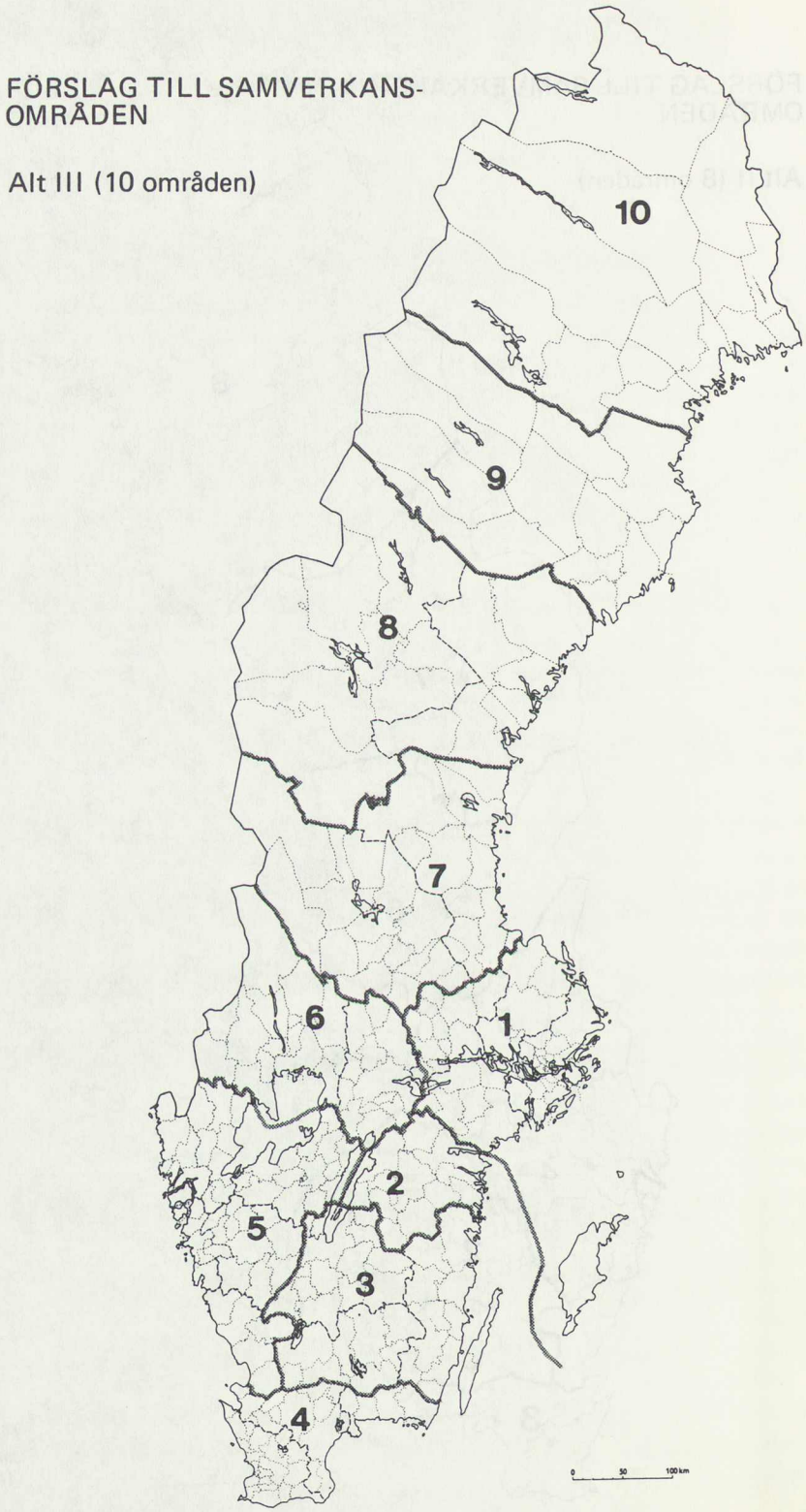



*Fig. B 7.7 Förslag till samverkansområden. Alt. III (10 områden).*

FÖRSLAG TILL SAMVERKANS-OMRÅDEN

Alt IV (12 områden)

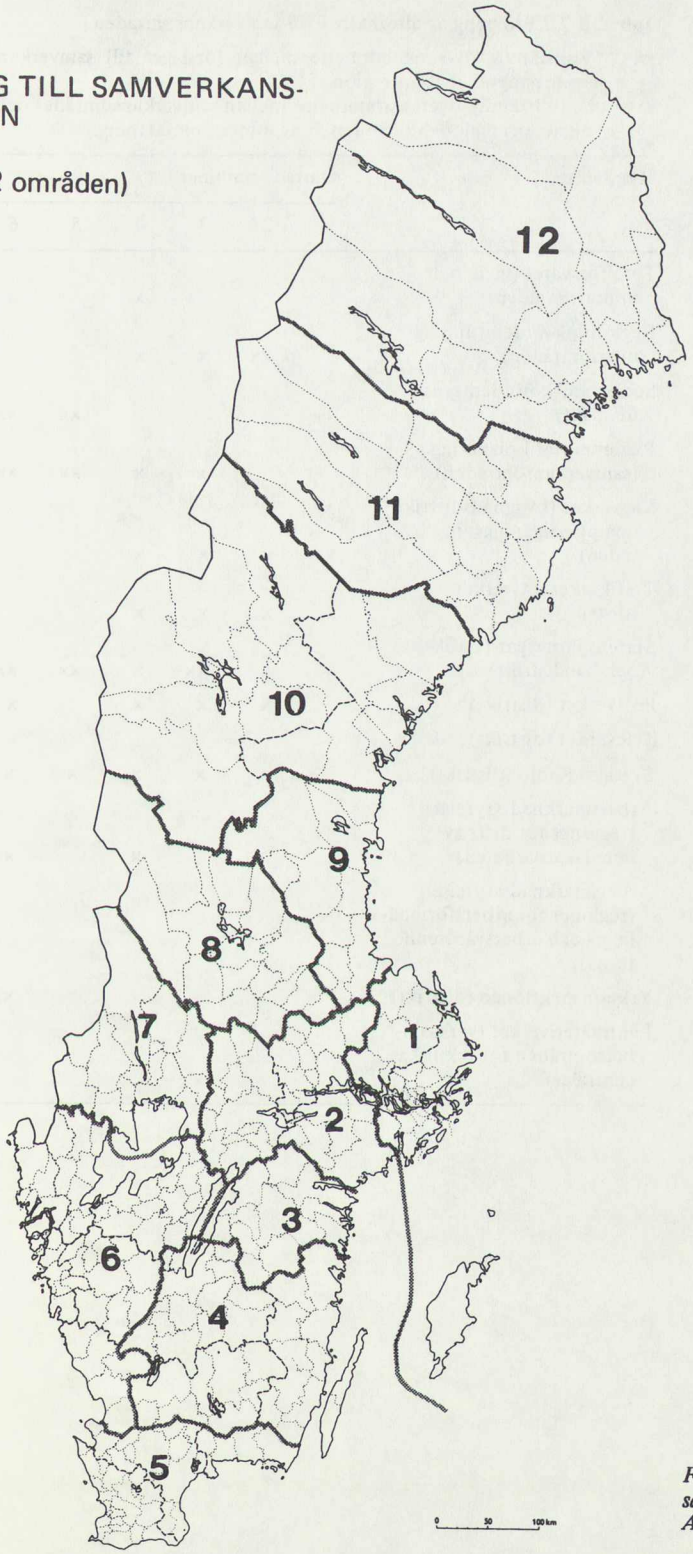



*Fig. B 7.8 Förslag till samverkansområden. Alt. IV (12 områden).*

**Tabell B 7.7 Prövning av alternativ I till samverkansområden**

xx= Fullständig överensstämmelse mellan förslaget till samverkansområde och sektorsmyndighetens region.

x = Ej fullständig överensstämmelse mellan samverkansområdet och sektorsmyndighetens region. Skillnaden är av mindre omfattning.

| Myndighet | Område nummer | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Totalförsvaret (civil- och militärområden) | | | | x | | x | xx |
| Regionsjukvården (upptagningsområden) | | xx | x | x | | | x |
| Socialvårdskonsulenterna (distrikt) | | | | | xx | xx | |
| Regional trafikplanering (samverkansområden) | | | x | x | xx | xx | |
| Vägverket (byggnadsdistrikt och planläggningsområden) | x | x | x | x | | | xx |
| Trafiksäkerhetsverket (distrikt) | x | x | x | x | | | xx |
| Statens järnvägar (trafik- och bandistrikt) | | x | xx | x | xx | xx | xx |
| Postverket (distrikt) | | x | x | x | | x | xx |
| Televerket (distrikt) | | | | | | | |
| Sveriges Radio (distrikt) | | | x | x | x | x | |
| Arbetsmarknadsstyrelsen (regioner för drift av beredskapsarbeten) | | | | x | | xx | |
| Arbetsmarknadsstyrelsen (regioner för arbetsförmedlings- och arbetsvårdsenheterna) | | | | | | | |
| Yrkesinspektionen (distrikt) | | | | | | xx | |
| Lantmäteriverket (verksamhetsområden för tekniska centraler) | | | x | | | | xx |

**Tabell B 7.8 Prövning av alternativ II till samverkansområden**

xx= Fullständig överensstämmelse mellan förslaget till samverkansområde och sektorsmyndighetens region.
x = Ej fullständig överensstämmelse mellan samverkansområdet och sektorsmyndighetens region. Skillnaden är av mindre omfattning.

| Myndighet | Område nummer | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Totalförsvaret (civil- och militärområden) | x | | | xx | x | | x | xx |
| Regionsjukvården (upptagningsområden) | | x | x | x | x | | | x |
| Socialvårdskonsulenterna (distrikt) | | | | | xx | xx | xx | |
| Regional trafikplanering (samverkansområden) | xx | x | xx | xx | xx | xx | xx | |
| Vägverket (byggnadsdistrikt och planläggningsområden) | xx | xx | xx | xx | x | | x | xx |
| Trafiksäkerhetsverket (distrikt) | xx | xx | xx | xx | x | | x | xx |
| Statens järnvägar (trafik- och bandistrikt) | | | x | xx | x | xx | xx | xx |
| Postverket (distrikt) | | | x | x | | | x | xx |
| Televerket (distrikt) | | | | | | | | |
| Sveriges Radio (distrikt) | | | xx | xx | | x | x | |
| Arbetsmarknadsstyrelsen (regioner för drift av beredskapsarbeten) | | | | xx | | | xx | |
| Arbetsmarknadsstyrelsen (regioner för arbetsförmedlings- och arbetsvårdsenheterna) | | | | x | | | | |
| Yrkesinspektionen (distrikt) | | | x | | | | xx | |
| Lantmäteriverket (verksamhetsområden för tekniska centraler) | | | | | | | x | xx |

**Tabell B 7.9 Prövning av alternativ III till samverkansområden**

xx= Fullständig överensstämmelse mellan förslaget till samverkansområde och sektorsmyndighetens region.
x = Ej fullständig överensstämmelse mellan samverkansområdet och sektorsmyndighetens region. Skillnaden är av mindre omfattning.

| Myndighet | Område nummer | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Totalförsvaret (civil- och militärområden | x | | | | xx | x | | x | | |
| Regionsjukvården (upptagningsområden) | | | | | x | x | | | | |
| Socialvårdskonsulenterna (distrikt) | | xx | x | x | | xx | xx | xx | xx | xx |
| Regional trafikplanering (samverkansområden) | x | xx | xx | xx | xx | xx | xx | xx | xx | xx |
| Vägverket (byggnadsdistrikt och planläggningsområden) | xx | | x | xx | xx | x | | | | |
| Trafiksäkerhetsverket (distrikt) | xx | | x | xx | xx | x | | | | |
| Statens järnvägar (trafik- och bandistrikt) | | | | x | xx | x | xx | xx | | |
| Postverket (distrikt) | | | | | | | | x | | |
| Televerket (distrikt) | | | | | | | | | | |
| Sveriges Radio (distrikt) | | x | x | xx | xx | | x | x | xx | xx |
| Arbetsmarknadsstyrelsen (regioner för drift av beredskapsarbeten) | | | | | xx | | | xx | xx | xx |
| Arbetsmarknadsstyrelsen (regioner för arbetsförmedlings- och arbetsvårdsenheterna) | | | | | x | | | | | |
| Yrkesinspektionen (distrikt) | | xx | | x | | | | xx | xx | xx |
| Lantmäteriverket (verksamhetsområden för tekniska centraler) | | | | | | | | | | |

**Tabell B 7.10 Prövning av alternativ IV till samverkansområden**

xx= Fullständig överensstämmelse mellan förslaget till samverkansområde och sektorsmyndighetens region.
x = Ej fullständig överensstämmelse mellan samverkansområdet och sektorsmyndighetens region. Skillnaden är av mindre omfattning.

| Myndighet | Område nummer | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| Totalförsvaret (civil- och militärområden) | | | | | | xx | | | | x | | |
| Regionsjukvården (upptagningsområden) | x | | | | | x | | | | | | |
| Socialvårdskonsulenterna (distrikt) | | x | xx | x | x | | | | | xx | xx | xx |
| Regional trafikplanering (samverkansområden) | | | xx | xx | xx | xx | | | | xx | xx | xx |
| Vägverket (byggnadsdistrikt och planläggningsområden) | | | | x | xx | xx | | | | x | | |
| Trafiksäkerhetsverket (distrikt) | | | | x | xx | xx | | | | x | | |
| Statens järnvägar (trafik- och bandistrikt) | xx | | | | x | xx | | | | xx | | |
| Postverket (distrikt) | x | | | | | | | | | x | | |
| Televerket (distrikt) | | | | | | | | | | | | |
| Sveriges Radio (distrikt) | x | x | x | x | xx | xx | xx | x | | x | xx | xx |
| Arbetsmarknadsstyrelsen (regioner för drift av beredskapsarbeten) | | | | | | xx | | | | xx | xx | xx |
| Arbetsmarknadsstyrelsen (regioner för arbetsförmedlings- och arbetsvårdsenheterna) | | | | | | x | | | | | | |
| Yrkesinspektionen (distrikt) | | | xx | | x | | xx | xx | xx | xx | xx | xx |
| Lantmäteriverket (verksamhetsområden för tekniska centraler) | | | | | | | | | | | | |

## Underbilaga B 7.1 Län med gemensam regiontillhörighet

| Län | Uppgift som omfattar de båda länen | Antal fall då länen ingår i samma region* |
|---|---|---|
| BD–AC | totalförsvaret, regionsjukvården, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket, televerket, AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 9 |
| AC–Z | televerket, AMS (arbetsförmedling) | 2 |
| AC–Y | regionsjukvården[1], televerket, AMS (arbetsförmedling) | 2,5 |
| Z–Y | totalförsvaret, regionsjukvården[1], socialvårdskonsulenterna, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket, televerket, Sveriges Radio, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), yrkesinspektionen, lantmäteriverket | 13,5 |
| Z–W | regionsjukvården | 1 |
| Y–X | totalförsvaret[2], regionsjukvården[1], vägverket, trafiksäkerhetsverket, postverket[3], televerket[2], Sveriges Radio[3], AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 6,5 |
| X–W | regionsjukvården, socialvårdskonsulenterna, regional trafikplanering, SJ, postverket[3], Sveriges Radio[3] | 5 |
| X–U | totalförsvaret[2], regionsjukvården, postverket[3], televerket[2] | 2,5 |
| X–C | totalförsvaret[2], regionsjukvården, postverket[3], televerket[2], Sveriges Radio[3,4], AMS (beredskapsarbeten) | 4 |
| W–S | totalförsvaret, vägverket, trafiksäkerhetsverket, televerket, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 7 |
| W–T | totalförsvaret, vägverket, trafiksäkerhetsverket, postverket, televerket, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 8 |
| W–U | regionsjukvården, postverket, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling) | 4 |
| U–T | regional trafikplanering[5], SJ, postverket, Sveriges Radio, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling) | 5,5 |
| U–D | totalförsvaret, socialvårdskonsulenterna, regional trafikplanering[5], vägverket, trafiksäkerhetsverket, televerket, Sveriges Radio[6], AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 8 |
| U–C | totalförsvaret, regionsjukvården, regional trafikplanering[5], vägverket, trafiksäkerhetsverket, postverket, televerket, AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 8,5 |
| T–S | totalförsvaret, regionsjukvården, socialvårdskonsulenterna, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, televerket, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 11 |
| T–R | televerket[8], lantmäteriverket | 2 |
| T–E | AMS (beredskapsarbeten) | 1 |

* Vissa län är delade i regionhänseende (se anmärkningarna). Vid beräkningarna av antalet fall då länen ingår i samma region har hänsyn tagits till detta.

| Län | Uppgift som omfattar de båda länen | Antal fall då länen ingår i samma region |
|---|---|---|
| T–D | regionsjukvården, Sveriges Radio[6], AMS (arbetsförmedling) | 2,5 |
| S–R | postverket[8], televerket[8], lantmäteriverket | 3 |
| S–P | postverket, televerket, lantmäteriverket[7] | 2,5 |
| R–P | totalförsvaret, regionsjukvården, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket[8], televerket[8], Sveriges Radio, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket[7] | 11,5 |
| R–F | postverket[8], televerket[8], AMS (arbetsförmedling) | 1 |
| R–E | – | 0 |
| P–O | totalförsvaret, regionsjukvården, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket, televerket, Sveriges Radio, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket[7] | 11,5 |
| P–N | totalförsvaret, regionsjukvården[9], regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket[10], televerket[11], Sveriges Radio, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket[7,12] | 10 |
| P–F | AMS (arbetsförmedling) | 1 |
| O–N | totalförsveret, regionsjukvården[9], socialvårdskonsulenterna, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket[10], televerket[11], Sveriges Radio, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), yrkesinspektionen, lantmäteriverket[12] | 12 |
| N–L | regionsjukvården[9], postverket[10], televerket[11], lantmäteriverket[12,13] | 2 |
| N –G | regionsjukvården[9], postverket[10], televerket[11] | 1,5 |
| N–F | televerket[11], AMS (arbetsförmedling) | 1,5 |
| M–L | totalförsvaret, regionsjukvården, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket, televerket, Sveriges Radio, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), yrkesinspektionen, lantmäteriverket[13,14] | 13 |
| L–K | totalförsvaret, regionsjukvården, socialvårdskonsulenterna, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket, televerket, Sveriges Radio, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket[13] | 12,5 |
| L–G | totalförsvaret, regionsjukvården, SJ, postverket, televerket, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket[13] | 7,5 |
| K–H | totalförsvaret[15], televerket[16], AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling) | 3,5 |
| K–G | totalförsvaret, regionsjukvården, SJ, postverket, televerket, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), yrkesinspektionen, lantmäteriverket | 9 |
| I–H | totalförsvaret[15], televerket[16], Sveriges Radio[17], AMS (arbetsförmedling), yrkesinspektionen, lantmäteriverket | 4 |

| Län | Uppgift som omfattar de båda länen | Antal fall då länen ingår i samma region |
|---|---|---|
| I–E | totalförsvaret, televerket, Sveriges Radio, AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 5 |
| I–AB | totalförsvaret, regionsjukvården, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket, televerket, AMS (beredskapsarbeten), lantmäteriverket | 9 |
| H–G | totalförsvaret[15], socialvårdskonsulenterna, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, televerket[16], Sveriges Radio[17], AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling) | 8 |
| H–F | totalförsvaret[15], regionsjukvården, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket, televerket[16], Sveriges Radio[17], AMS (beredskapsarbeten), lantmäteriverket | 10 |
| H–E | totalförsvaret[15], regionsjukvården, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket, televerket[16], Sveriges Radio[17], AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 8 |
| G–F | totalförsvaret, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, televerket, Sveriges Radio, AMS (beredskapsarbeten) | 7 |
| F–E | regionsjukvården, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket, lantmäteriverket | 6 |
| E–D | totalförsvaret, SJ, postverket, televerket, Sveriges Radio[6], lantmäteriverket | 5,5 |
| D–C | totalförsvaret, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, televerket, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 8 |
| D–AB | totalförsvaret, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, televerket, AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 8 |
| C–AB | totalförsvaret, socialvårdskonsulenterna, regional trafikplanering, vägverket, trafiksäkerhetsverket, SJ, postverket[18], televerket, Sveriges Radio[4], AMS (beredskapsarbeten), AMS (arbetsförmedling), lantmäteriverket | 11,5 |

**Anmärkningar:**

1 Y län är delat. Ångermanland tillhör Umeå regionsjukhusområde, Medelpad ingår i Uppsala regionsjukhusområde.

2 X län är delat. Norra Hälsingland ingår i Nedre Norrlands militär- resp. civilområde samt Norra teledistriktet. Övriga delen av länet ingår i Östra militär- resp. civilområdet samt Östra teledistriktet.

3 X län är delat. Hälsingland ingår i Sundsvalls postdistrikt samt Nedre Norrlands-distriktet hos Sveriges Radio. Gästrikland ingår i Gävle postdistrikt samt Gävle–Dala-distriktet hos Sveriges Radio.

4 C län är delat. Den nordligaste delen ingår i Gävle–Dala-distriktet hos Sveriges Radio. Övriga delen ingår i Stockholms-distriktet.

5 Den regionala trafikplaneringen i Västmanlands län skall samordnas med planeringen såväl i Örebro och Värmlands län som i Uppsala, Södermanlands och Stockholms län.

6 Södermanlands län är delat. Den norra delen ingår i Mellansvenska distriktet hos Sveriges Radio. Den södra delen ingår i Östra distriktet.

7 Älvsborgs län är delat. Den norra delen sorterar under den tekniska centralen i Karlstad, den södra under tekniska centralen i Göteborg.

8 Skaraborgs län är delat. Habo–Mullsjö-området ingår i Linköpings postdistrikt och Södra teledistriktet. Övriga delen av länet ingår i Göteborgs postdistrikt och Västra teledistriktet.

9 Hallands län är delat. Den norra delen ingår i Göteborgs regionsjukhusområde. Den södra delen ingår i Lunds regionsjukhusområde.

10 Hallands län är delat. Den nordligaste delen ingår i Göteborgs postdistrikt. Den övriga delen av länet ingår i Malmö postdistrikt.

11 Hallands län är delat. Den norra delen ingår i Västra teledistriktet. Den södra delen ingår i Södra teledistriktet.

12 Hallands län är delat. Den norra delen sorterar under tekniska centralen i Göteborg, den södra under tekniska centralen i Malmö.

13 Kristianstads län är delat. Den nordvästra delen sorterar under tekniska centralen i Malmö, den övriga delen under tekniska centralen i Kristianstad.

14 Malmöhus län är delat. Den västra delen sorterar under tekniska centralen i Malmö, den övriga delen under tekniska centralen i Kristianstad.

15 Kalmar län är delat. Västerviks kommun ingår i Östra militär- resp. civilområdet. Den övriga delen ingår i Södra militär- resp. civilområdet.

16 Kalmar län är delat. Den norra delen ingår i Östra teledistriktet. Den södra delen ingår i Södra teledistriktet.

17 Kalmar län är delat. Den norra delen ingår i Östra distriktet hos Sveriges Radio. Den södra delen ingår i Smålands-distriktet.

18 Stockholms län är delat. Norrtälje-området ingår i Gävle postdistrikt. Den övriga delen ingår i Stockholms postdistrikt.

# Bilaga 8 Schematisk sammanställning av landshövdingarnas svar betr. decentraliseringsmöjligheter

| | | Förslag<br>Inom parentes anges antalet förslagsställare |
|---|---|---|
| 1 | Stöd till företag m. m. | |
| 1.1 | Regionalpolitiskt stöd m. m. | Länsstyrelsen bör beviljas en ram för beslut i sådana ärenden. (3) |
| 1.2 | Etableringssamråd | Länsstyrelsen bör deltaga i samrådet. (4) |
| 1.3 | Investeringsfondsmedel | Viss decentralisering bör kunna ske. (4) |
| 1.4 | Industrigarantilån m. m. | Länsstyrelsen bör ha möjlighet att bevilja statlig lånegaranti inom viss kostnadsram för länet. (15) |
| 1.5 | Glesbygdsstöd | Länsstyrelsen bör fatta beslut inom viss kostnadsram för länet. (7) |
| 1.6 | Lokaliseringslån | Länsstyrelsen bör fatta beslut inom fastställda ramar. (14) |
| 1.7 | Företagareföreningens lånemöjligheter | Beloppen bör kunna höjas. (11) |
| 2 | Arbetsmarknadsfrågor | |
| 2.1 | Beredskapsärenden | Kostnadsgränsen bör väsentligt höjas. (15) |
| | | Bör höjas till 500 000 kr. (6) |
| | | Regionala ramar. (2) |
| 2.2 | Enskilda beredskapsarbeten | Länsstyrelsen bör besluta. (3) |
| 2.3 | Byggnadstillstånd | Kostnadsgränsen bör höjas till 10 milj. kr. (2) |
| | | Till 5 milj. kr. (2) |
| | | Bör höjas. (10) |
| 2.4 | Projekteringsbidrag till beredskapsärenden | Länsstyrelsen bör fatta beslut. (8) |
| 2.5 | Sysselsättningsstöd | Länsstyrelsen bör besluta. (1) |
| 2.6 | Statliga företagsetableringar | Obligatoriskt samråd med länsstyrelsen. (1) |
| 3 | Bostadsförsörjning | |
| 3.1 | Markförvärvslån | Besluten bör fattas på regional nivå. (7) |

| | | Förslag<br>Inom parentes anges antalet förslagsställare |
|---|---|---|
| 4 | Lantbruksfrågor | |
| 4.1 | Jordförvärvslagen SFS 1965:290 och KK om tillämpningen SFS 1965:292 | Kostnadsgränsen bör höjas till 1 milj. kr. (3)<br>(Länstyrelsen bör fatta besluten.) |
| 4.2 | Rationaliseringskungörelsen. | Kostnadsgränsen bör höjas. (7)<br>(Länsstyrelsen bör fatta besluten.) |
| 4.3 | Garantilån | Länsstyrelsen bör lämna lån om särskilda skäl föreligger. (6) |
| 5 | Skogsvårdsfrågor | |
| 5.1 | Anslag till beredskapsarbeten | Medlen bör tilldelas länsstyrelsen som fördelar till skogsvårdsstyrelsen och domänverket. (2) |
| 5.2 | Skogsvårdsstyrelsens köp av fast egendom, upptagande av lån | Länsstyrelsen bör besluta. (3) |
| 5.3 | Domänverkets skogar | Obligatoriskt samråd med länsstyrelsen. (1) |
| 6 | Vägfrågor | |
| 6.1 | Långtidsplaner och behovsplaner | Länsstyrelsen bör besluta om långtidsplaner och behovsplaner för länsvägnätet samt medverka vid upprättande av långtids- och behovsplaner för riksvägar. (11) |
| 6.2 | Fördelning av anslag | Fördelningen av de medel som står till länets förfogande bör ske av länsstyrelsen. (3) |
| 6.3 | Arbetsplaner | Länsstyrelsen bör besluta om arbetsplaner för alla vägar utom riksvägar. (7)<br>Alla arbetsplaner bör fastställas av länsstyrelsen. (4) |
| 6.4 | Indragning av allmänt underhåll och förändring av enskild väg till allmän | Länsstyrelsen bör fatta dessa beslut. (7) |
| 7 | Livsmedelslagen | |
| 7.1 | Godkännande av livsmedelslokaler m. m. | Länsstyrelsen bör besluta. (6) |
| 8 | Expropriationslagen | Länsstyrelsen bör fatta beslut av mindre omfattning. (3) |
| 9 | Yrkesmässig trafik etc. | |
| | Indelning i lokalområden | Länsstyrelsen bör besluta. (1) |
| | Ansökan i syfte att främja trafikförsörjningen i kommunen | Länsstyrelsen bör kunna besluta i vissa fall. (1) |
| | Stöd till landsbygdstrafik | Länsstyrelsen bör kunna besluta inom givna ramar. (3) |
| | Trafiktillstånd för SJ | Länstyrelsen bör besluta i de fall det berör endast ett län. (4) |

| | | Förslag<br>Inom parentes anges antalet förslagsställare |
|---|---|---|
| 10 | Elektriska anläggningar | Länsstyrelsen bör besluta i vissa fall. (3) |
| 11 | Jaktfrågor | Länsstyrelsen bör i princip kunna besluta. (4) |
| 12 | Fiskerifrågor | Länsstyrelsen bör i princip kunna besluta. (3) |
| 12.1 | Fiskerilån m. m. | Länsstyrelsen bör i princip kunna besluta. (4) |
| 13 | Kommunalindelning | Länsstyrelsen bör kunna besluta vid smärre justeringar. (6) |
| 14 | Kommunala lån m. m. | Länsstyrelsen bör besluta i vissa fall. (12) |
| 15 | Kommunala förköp | Länsstyrelsen bör besluta. (5) |
| 16 | Naturvårdsfrågor | |
| 16.1 | Naturvårdsreservat | Länsstyrelsen bör besluta i fråga om objekt under 100 000 kr. (2) |
| | | Länsstyrelsen bör besluta i fråga om objekt under 50 000 kr. (mindre omfattning). (16) |
| 16.2 | Skötsel och vård av naturvårdsobjekt | Medlen bör tilldelas länsstyrelsen som fördelar till skogsvårdsstyrelsen och domänverket. (13) |
| 16.3 | Landskapsvård – odlingsbygd | Länsstyrelsen bör tilldelas särskild ram. (5) |
| 16.4 | Anläggningsstöd för idrotten | Länsstyrelsen bör tilldelas särskild ram att fördela på objekt vilkas kostnad ej överstiger 25 000 kr. (mindre omfattning). (15) |
| 16.5 | Bidrag till avloppsreningsverk m. m. | Länsstyrelsen bör tilldelas ram att fördela på objekt inom länet. (15) |
| 16.6 | Miljöskyddslagen, dispens | All dispensprövning bör kunna ske i länsstyrelsen. (8) |
| | | Viss utökning. (13) |
| 16.7 | Miljöskyddslagen, samråd enl. 28 § | Samråd bör ske endast i tveksamma fall. (6) |
| 16.8 | Vattenlagen | Länsstyrelsen bör kunna besluta i vissa fall. (5) |
| 16.9 | Sjörestaurering | Länsstyrelsen bör ges utökade befogenheter. (1) |
| 17 | Försvarsfrågor | |
| 17.1 | Allmänna skyddsrum | Efter medelsbeslut av civilförsvarsstyrelsen bör länsstyrelsen meddela övriga beslut under byggtiden. (7) |
| | | Länsstyrelsen bör fastställa skyddsrumsplan. (4) |

| | | Förslag<br>Inom parentes anges antalet förslagsställare |
|---|---|---|
| 17.2 | Förrådsverksamhet och övningsverksamhet | Verksamheterna bör i motsats till vad civilförsvarsstyrelsen anser förbli decentraliserade och i de s. k. Cufa-länen återgå till länsstyrelserna. (12) |
| 18 | Polisverksamhet | Beslutanderätt bör i större utsträckning tillkomma länsstyrelsen. (12) |

# Bilaga 9 Länsstyrelsernas ledamöter – en intervjuundersökning

Innehåll

1. *Inledning* . . . . . 321

2. *Länsstyrelseledamöternas engagemang utanför länsstyrelsen* . . 322
Partipolitisk fördelning i styrelsen . . . . . 322
Förekomst av landstingskommunala och primärkommunala förtroendemän samt riksdagsmän i styrelsen . . . . . 323
Företrädare för näringsliv och arbetsmarknad . . . . . 324
Uppdrag i övriga statliga regionala nämnder och styrelser . . . 324

3. *Ledamöternas kontakter med omgivande organisationer och intressegrupper – politiska och opolitiska* . . . . . 325
Diskussioner med organisationer och övriga intressegrupper kring aktuella länsstyrelsefrågor . . . . . 325
Ledamöternas roll vid kanalisering av krav från omgivningen . 326
Ledamöternas kontakter med enskilda länsinvånare . . . . . 327

4. *Arbetsformerna i styrelsen* . . . . . 327
Ledamöternas uppfattning om handlingsramarna i styrelsen . . 328
Ledamöternas agerande i styrelsen . . . . . 329

5. *Länsstyrelseledamöternas inställning till överföring av huvudmannaskapet i olika sakområden mellan länsstyrelsen och övriga organ på central, regional och lokal nivå* . . . . . 330
Överföring av uppgifter från länsstyrelsen till övriga organ . . 331
Överföring av uppgifter från övriga organ till länsstyrelsen . . 332
Ledamöternas inställning till länsdemokratiutredningens principbetänkande . . . . . 333

6. *Sammanfattning* . . . . . 335

# Bilaga 9 Länsstyrelsernas ledamöter – en intervjuundersökning

*Av Bo Hagström*

## 1. Inledning

För närvarande pågår vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet under ledning av professor Nils Stjernquist ett av Riksbankens Jubileumsfond finansierat forskningsprojekt om den statliga regionala förvaltningen i Sverige. I den här bilagan redovisas resultat från ett av de däri ingående delprojekten. Redovisningen omfattar en enkätundersökning med länsstyrelsens ordinarie ledamöter.

Det skall inledningsvis sägas, att läsare, som är intresserade av en utförligare redovisning av resultaten, hänvisas till en av författaren sammanställd rapport – Meddelande 1973: 1, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Vidare kommer en fördjupad analys av resultaten att presenteras vid en senare tidpunkt.

Enkätundersökningen genomfördes under våren 1973 och omfattade alla landets 240 länsstyrelseledamöter. Landshövdingarna ingick dock inte bland de tillfrågade. *Syftet* med denna rapport är dels att belysa ledamöternas inställning till och agerande i styrelsen, dels att kartlägga deras bakgrund och engagemang i myndigheter och organisationer samt att peka på de skillnader, som råder i dessa avseenden. Rapporten har delats in i fyra avsnitt. Det första belyser ledamöternas engagemang i myndigheter och organisationer utanför länsstyrelsen. Det andra behandlar ledamöternas kontakter med omgivande organisationer och intressegrupper, politiska såväl som opolitiska, samt även ledamöternas kontakter med enskilda länsinvånare. Det tredje avsnittet tar upp ledamöternas attityder till och uppfattning om länsstyrelsens – i första hand förtroendemannastyrelsens – funktion och verksamhet. I det fjärde belyses ledamöternas inställning till överföring av huvudmannaskapet i olika sakområden mellan länsstyrelsen och övriga organ på central, regional och lokal nivå.

Undersökningen gav en svarsprocent på 91 %, vilket får betraktas som mycket tillfredsställande. En analys av bortfallet ger vid handen att svarsprocenten är jämnt fördelad bland länen. Den är också jämnt fördelad mellan landstingsvalda och regeringsutsedda ledamöter samt bland ledamöter med olika partitillhörighet.

I de fall då redovisningen avser frekvensangivelser (ex. antal partigruppsdiskussioner, kontakter, konflikter osv.) omfattar tidsperioden

hela den första mandatperioden i länsstyrelsen fram till tidpunkten för utsändandet av enkäten, dvs. tiden 1971-07-01 – 1973-03-01.

Enkätmaterialet har i några fall kompletterats med övrigt material. Med ett undantag gäller samtliga här redovisade resultat den första mandatperioden i den nya länsstyrelsen. Uppgifter om landstings- och primärkommunalt engagemang bland lekmannaledamöterna har dock presenterats även vad beträffar ledamöterna för mandatperioden 1974-01-01 – 1976-12-31.

Innan jag övergår till resultatredovisningen skall påpekas, att länsstyrelsens styrelse i denna bilaga benämnes lekmannastyrelse, medan länsberedningen använder benämningen förtroendemannastyrelse. Detta är enbart en språklig skillnad, som motiveras av att forskningsprojektet i övriga sammanhang arbetat med termen lekmannastyrelse.

## 2. Länsstyrelseledamöternas engagemang utanför länsstyrelsen

"Genom lekmannainflytandet tillförs styrelsen erfarenheter från det praktiska arbetet i samhället."

"Svårigheter att ha ett ordinarie arbete och samtidigt vara väl informerad om länsstyrelsens arbete. Arbets- och tidskrävande att sätta sig in i allt material, som utsändes. Egentligen inget nytt problem för demokratin."

(citat hämtade ur enkätsvaren)

I litteraturen brukar nämnas fem motiveringar för införande av lekmannastyrelser i förvaltningen; insyn, expertis, intresserepresentation, koordinering och styrning. I detta avsnitt behandlas dessa aspekter ur några olika synvinklar. Vi skall således studera ledamöternas partipolitiska fördelning, deras landstings- och primärkommunala engagemang, näringslivets och arbetsmarknadens representation samt ledamöternas engagemang i övriga statliga myndigheter.[1]

### *Partipolitisk fördelning i styrelsen*

Det faktum, att ledamöterna inte behöver tillhöra något politiskt parti, medför vissa svårigheter att fastställa det exakta majoritetsförhållandet i länsstyrelsen. Huvudprincipen vid klassificering av politisk hemvist, som skett med hjälp av officiellt tryck, har varit att en ledamot anses företräda ett visst politiskt parti, om han har ett officiellt uppdrag från detta. I enstaka fall har det förekommit, att ledamot tidigare men inte vid undersökningstillfället innehaft uppdrag i kommunala sammanhang. Dessa ledamöter har klassificerats efter det parti, som de vid den tidigare tidpunkten företrädde. Med ett sådant förfarande har drygt 87 % av de

[1] I Gotlands län, som ej bildar någon landstingskommun, väljs de 5 icke regeringsutsedda ledamöterna av Gotlands kommun. I Malmöhus län samt Göteborgs och Bohus län, vilka innefattar landstingsfria städer väljer dessa städer 2 resp. 3 av de 5 "landstingsvalda" ledamöterna. I redovisningen innefattas dessa bland de landstingsvalda ledamöterna, om inget annat sägs.

ordinarie ledamöterna kunnat placeras efter partilinjer. De övriga ledamöterna kommer i den fortsatta framställningen att benämnas *icke partiengagerade*. Dessa "politiskt neutrala" ledamöter återfinns enbart bland de regeringsutsedda ledamöterna, vilka i första hand är tillsatta som företrädare för näringsliv och arbetsmarknad.

Den politiska fördelningen bland de *landstingsvalda* återspeglar ganska väl den mandatfördelning som gällde i landstingskommunerna vid tidpunkten för valet av länsstyrelseledamöter. Således innehar socialdemokraterna hälften av mandaten, medan de övriga fördelas på de tre borgerliga partierna. En viss snedfördelning kan dock förekomma, vilket drabbar de minsta partierna. Vpk har endast en ledamot av det totala antalet.

Vidare finner man, att socialdemokraterna har en majoritet på 3/5 bland de *regeringsutsedda* ledamöterna – med de icke partiengagerade ledamöterna hänförda till det borgerliga blocket. Den partipolitiska fördelningen för samtliga ledamöter blir således 1/2 % vpk, 56 % socialdemokrater, 16 % centerpartister, 10 % folkpartister, 5 % moderater samt 13 % icke partiengagerade ledamöter.

### *Förekomst av landstingskommunala och primärkommunala förtroendemän samt riksdagsmän i styrelsen*

Exakt hälften av ledamöterna förenar sitt länsstyrelseuppdrag med uppdrag i landstinget och/eller landstingets centrala nämndorganisation. Av ledamöter med landstingsuppdrag har drygt hälften uppdrag som ordinarie ledamöter i landstingets förvaltningsutskott. Bland dessa återfinns 20 av de 23 förvaltningsutskottsordförandena. Ledamöter med förtroendeuppdrag i landstingskommunen återfinns såväl bland landstings- som regeringsutsedda ledamöter, även om flertalet (4/5) är landstingsvalda. Även bland de landstingsvalda förekommer emellertid lekmannaledamöter utan något uppdrag i landstinget.

I propositionen om den partiella länsstyrelsereformen (prop. 1970: 103) sägs att landstingen före valet av ledamöter till länsstyrelsen bör kontakta länsavdelningarna av kommunförbundet, för att på detta sätt tillgodose kravet på primärkommunala inslag i styrelsen. Av resultaten kan utläsas, att ca 2/3 av länsstyrelseledamöterna innehar primärkommunala förtroendeuppdrag. Med några få undantag är alla dessa ledamöter av kommunfullmäktige. Drygt 3/5 av de primärkommunalt engagerade lekmannaledamöterna sitter i kommunens styrelse. En uppdelning på landstingsvalda och regeringsutsedda ledamöter visar, att det är 25 % fler primärkommunala förtroendemän bland de förra.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att drygt 81 % av länsstyrelsens ledamöter under den första mandatperioden innehade förtroendeuppdrag i landstingskommunala och/eller primärkommunala organ. Det kan också nämnas, att drygt 11 % av samtliga lekmän tillika var riksdagsmän.

De redovisade resultaten kring länsstyrelseledamöternas kommunala engagemang avser den första mandatperioden i länsstyrelsen. Valet till den andra mandatperioden innebar, att 36 nya ledamöter invaldes – 29

landstingsvalda och 7 regeringsutsedda. Studeras motsvarande uppgifter för de ledamöter, som valdes för den *nu pågående mandatperioden*, finner man några icke oväsentliga skillnader. Det har skett en betydande minskning av det primärkommunala inslaget i styrelsen. Denna minskning uppgår till ca 20 % av den tidigare andelen, och är störst vad beträffar ledamöter med uppdrag i kommunstyrelsen. Minskningen – som skett både bland nyvalda och omvalda – gäller såväl landstings- som regeringsutsedda ledamöter. Även ledamöterna med landstingskommunala uppdrag uppvisar en liten minskning.

*Företrädare för näringsliv och arbetsmarknad*

De av regeringen utsedda ledamöterna skall enligt intentionerna garantera samordningen med näringsliv och arbetsmarknad. I samband med nomineringen framlade de största näringslivsorganisationerna på eget initiativ sina respektive förslag till val av företrädare för näringslivet. Då det även bland de landstingsvalda ledamöterna återfinns "representanter" från näringsliv och arbetsmarknad, kan det i vissa fall vara svårt att ange vilka ledamöter, som i första hand uppehåller sitt styrelseuppdrag som företrädare för näringslivet eller arbetsmarknadens *representanter*. Ledamöternas egen uppfattning om vem de representerar redovisas längre fram i rapporten.

Av resultaten här framgår emellertid, att arbetstagarsidan har minst en och ofta flera företrädare i varje styrelse. Företrädarna från näringslivet är i absoluta tal något färre. Handelskamrarna har emellertid en företrädare i varje styrelse. Förutom dessa företrädare från arbetsmarknaden och näringslivet förekommer i flertalet styrelser ledamöter med uppdrag inom KF, HSB och olika organisationer anslutna till Jordbrukets föreningsrörelse. De sistnämnda återfinns till tre fjärdedelar bland de landstingsvalda ledamöterna. I övrigt gäller med några undantag, att samtliga med styrelseuppdrag i någon näringslivs- eller arbetsmarknadsorganisation återfinns bland de regeringsutsedda länsstyrelseledamöterna.

*Uppdrag i övriga statliga regionala nämnder och styrelser*

Ofta framförs begreppet "koordinering" som *en* motivering till införandet av lekmannastyrelser i förvaltningen. Med detta avses önskvärdheten av att i styrelserna insätta ledamöter från olika verksamhetsgrenar, som har anknytning till varandras kompetensområden. Förutom de samordningsmöjligheter, som ges genom valet av aktiva landstings- och primärkommunala förtroendemän, riksdagsmän samt representanter från näringslivet och arbetsmarkanden, så finns möjligheten att ytterligare förstärka samordningen genom att välja sådana ledamöter till länsstyrelsen, som ger en överlappning av styrelseuppdrag inom den statliga länsförvaltningen, dvs. mellan länsstyrelsen och länsnämnderna.

Av resultaten kan utläsas, att länsstyrelsernas ledamöter i 90 fall kombinerar sina länsstyrelseuppdrag med uppdrag i övriga statliga regionala organ, främst länsarbets- och länsbostadsnämnden samt i de av

staten understödda företagareföreningarna. Vidare återfinns 10 % av länsstyrelsens ledamöter som lekmän i styrelser för centrala ämbetsverk.

Med utgångspunkt från de i propositionen angivna riktlinjerna för valet av ledamöter till länsstyrelsen visar materialet, att de intressen, som i första hand ansetts böra återspeglas i styrelsens sammansättning, nämligen landstings- och primärkommunala intressen samt näringslivs- och arbetsmarknadsintressen blev företrädda genom de ledamöter, som valdes för den första mandatperioden. Vidare gäller, att framför allt de partipolitiskt engagerade ledamöterna ofta har uppdrag inom flera av dessa intresse- och erfarenhetsområden.

## 3. Ledamöternas kontakter med omgivande organisationer och intressegrupper – politiska och opolitiska

"Genom lekmannastyrelsen finns det en direktkontakt mellan näringsliv och organisationer å ena sidan och länsstyrelsens handläggning å andra sidan."

"Man känner sig ofta ganska isolerad och anonym för den stora allmänheten och skulle önska mera allmän debatt kring vissa stora väsentliga frågor ex. Länsprogram 70."

(citat hämtade ur enkätsvaren)

Detta avsnitt skall söka belysa i vilken omfattning ledamöterna utgör kanaler till och från eventuella "uppdragsgivare" och övriga utomstående grupper. Ett kvantitativt mått på kontaktintensiteten med omgivande intressegrupper kan belysa frågan om vilka potentiella möjligheter dessa grupper har att utöva påverkan på besluten i länsstyrelsen. Vidare är det ett mått på ledamöternas möjligheter att utåt informera om länsstyrelsens verksamhet. I föregående avsnitt konstaterades, att lekmannaledamöterna representerar flertalet i sammanhanget väsentliga intressegrupper. Här skall studeras om detta medför ett tillfredsställande informationsflöde till och från länsstyrelsen.

### *Diskussioner med organisationer och övriga intressegrupper kring aktuella länsstyrelsefrågor*

När det gäller kontakter som initieras av ledamöter uppger 85 %, att de under undersökningsperioden tagit kontakt med föreningar/organisationer, som de är medlemmar av, för att rapportera eller rådfråga. Ungefär hälften av dessa svarar, att de mera sällan tar sådana kontakter, medan den andra hälften regelbundet kontaktar "sina" organisationer för att diskutera länsstyrelsefrågor. I det här avseendet finns inga *större* skillnader mellan landstingsvalda och regeringsutsedda ledamöter. De borgerliga ledamöterna uppger sig i något större utsträckning kontakta utomstående intressegrupper. Skillnaden är dock så liten, att man ej kan dra några slutsatser av densamma. Svaren pekar ej heller på någon skillnad mellan politiskt engagerade och icke-engagerade ledamöter.

Diskuterar de politiskt engagerade ledamöterna länsstyrelsefrågor i landstings- och primärkommunala partigrupper samt i riksdagens partigrupper? Sådana diskussioner har ett värde dels för information om länsstyrelsen, dels för ledamöternas eget informationssamlande. Undersökningen visar att en mindre andel ledamöter regelbundet deltar i sådana diskussioner och övriga mera sällan. Fler ledamöter har deltagit i dylika diskussioner i primärkommunala partigrupper än i landstingskommunala partigrupper.

Borgerliga ledamöter uppger sig ha deltagit oftare i partigruppsdiskussioner av angivet slag. Detta är särskilt markant i landstingskommunala sammanhang, där drygt 1/3 av de borgerliga ledamöterna regelbundet diskuterat länsstyrelsefrågor i partigruppen, jämfört med knappt 10 % av socialdemokraterna. En tänkbar förklaring till detta resultat är att socialdemokraterna i stor utsträckning i stället bildat partigrupper i länsstyrelsen, som sammanträder regelbundet för diskussion av aktuella länsstyrelsefrågor.

Samtliga ledamöter som tillika är riksdagsmän uppgav, att det förekommer diskussioner kring länsstyrelsefrågor i riksdagens partigrupper, även om detta förekommer mera sällan.

Lekmän deltar också i diskussioner kring länsstyrelsefrågor på olika nivåer inom partiorganisationen. Flertalet länsstyrelseledamöter, som är aktiva på de olika partinivåerna – lokalavdelning, läns- och distriktsorganisation samt riksorganisation – har deltagit i sådana diskussioner, om än mera sällan. Genomgående på alla partinivåerna är centerpartister och folkpartister mera aktiva än socialdemokrater och moderater. Skillnaden ligger på i genomsnitt 10–15 %. Ett intressant resultat är att närmare hälften av de centerpartistiska ledamöterna regelbundet diskuterar länsstyrelsefrågor i partiets länsorganisation, vilket är betydligt över genomsnittet för de övriga partierna.

### *Ledamöternas roll vid kanalisering av krav från omgivningen*

Vi har också studerat sådana kontakter, som initieras av utomstående intressegrupper. En fråga i undersökningen gällde om och i så fall hur ofta ledamöterna av eventuella "uppdragsgivare" eller övriga intressegrupper blivit ombedda att bevaka respektive ombedda att väcka någon fråga i styrelsen.

Inte oväntat visar det sig vara betydligt vanligare, att en ledamot ombeds bevaka någon speciell fråga, än att han ombeds väcka en viss fråga i styrelsen. Drygt 4/5 av ledamöterna uppger, att de vid minst något tillfälle ombetts att bevaka någon fråga i länsstyrelsen, medan 1/3 har blivit ombedda att väcka någon fråga i styrelsen. Tabell nr 1 visar hur dessa initiativ fördelar sig på olika "uppdragsgivare".

En uppdelning av ledamöterna på olika kategorier visar inte några framträdande skillnader, förutom de väntade, att de icke partiengagerade ledamöterna i huvudsak kontaktas av icke-politiska organisationer samt att ledamöter med flera uppdrag i större utsträckning svarat jakande.

**Tabell 1.** Andelen ledamöter som blivit ombedda att bevaka resp. väcka någon fråga i styrelsen, fördelning på olika intressekategorier (%).

| | Procentuell andel ledamöter som blivit ombedda att | |
|---|---|---|
| | bevaka någon fråga | väcka någon fråga |
| av partiorganisation | 43 | 12 |
| av annan fören./org. | 37 | 12 |
| av landst.kom. förtr.-män el. tjänstemän | 24 | 7 |
| av primärkom. förtr.-män el. tjänstemän | 53 | 19 |

*Ledamöternas kontakter med enskilda länsinvånare*

Länsstyrelsen behandlar i stor utsträckning långsiktiga planeringsfrågor. Andra undersökningar har visat, att sådana frågor känns mindre angelägna bland allmänheten. En typ av frågor med omedelbara konsekvenser för enskilda individer är de olika slags besvärsärenden som länsstyrelsen handlägger.

Ungefär 3/4 av ledamöterna har vid enstaka tillfällen (1–5 gånger) kontaktats av länsinvånare, och ytterligare 10 % vid ett flertal tillfällen för att diskutera länsstyrelseangelägenheter. Motsvarande siffror för kontakter initierade av ledamöterna själva är obetydligt lägre. En något mindre andel av de icke partiengagerade ledamöterna har uppgivit sig ha haft kontakter med enskilda länsinvånare. I övrigt förekommer inte några skillnader mellan olika kategorier av ledamöter.

## 4. Arbetsformerna i styrelsen

"Ordningen med en lekmannastyrelse (rättare förtroendemannastyrelse) torde utan tvekan vara riktig. Mycket synes dock återstå, innan det nya systemet funnit sina former."

"Länsstyrelsen är en alltför byråkratisk och tung beslutsfunktion, som styrs mycket hårt av de centrala verken, som helt saknar demokratisk styrning."

(citat hämtade ur enkätsvaren)

Detta avsnitt behandlar ledamöternas inställning till arbetsformerna i den nya länsstyrelsen. Det tar också upp deras agerande i styrelsen. Man kan i princip säga, att det är två faktorer, som bestämmer ledamöternas inflytande i beslutsprocessen, nämligen dels de faktiska handlingsramarna i styrelsen, dels ledamöternas utnyttjande av de inflytandemöjligheter, som finns. Vad jag här redovisar, är ledamöternas uppfattning om sitt eget inflytande, vilken naturligtvis i stor utsträckning påverkar deras agerande i styrelsen.

*Ledamöternas uppfattning om handlingsramarna i styrelsen*

*En* nödvändig förutsättning för ett reellt inflytande i beslutsprocessen är att ledamöterna i sitt styrelseuppdrag får tillräckligt beslutsunderlag och rimlig tid till sitt förfogande. Ledamöterna ombads kommentera påståendet, att antalet ärenden och deras svårighetsgrad skulle medföra otillfredsställande möjligheter för dem att sätta sig in i de frågor, som skall avgöras i styrelsen. Flertalet ledamöter (2/3) förnekar ett sådant påstående, medan den övriga tredjedelen instämmer. Som orsak till de bristande möjligheterna anger hälften av de missnöjda "sena utsändningar av handlingar". Några ledamöter anser, att de har tillgång till för knapphändigt beslutsunderlag för remissvar på statliga utredningar. Resultaten pekar inte på några skillnader mellan landstingsvalda och regeringsutsedda ledamöter. Inga skillnader finns heller mellan aktiva politiker och icke partiengagerade ledamöter eller mellan ledamöter med olika partifärg.

Ledamöterna fick också i anslutning till ovannämnda frågeställning ange om och i så fall hur ofta de ansett sig behöva inhämta ytterligare information utöver det material, som skickas ut inför varje sammanträde. Undersökningen visar, att närmare 2/3 av ledamöterna ansett sig behöva inhämta kompletterande information vid enstaka tillfällen och ytterligare ca 20 % vid ett flertal tillfällen. Det framgår, att ledamöterna för detta ändamål oftast kontaktar föreningar/organisationer, företag och enskilda individer samt i vissa fall sin partiorganisation. Vidare framhålls underhandskontakter med länsstyrelsens tjänstemän.

Ledamöterna gavs också tillfälle att ange, om de anser tiden tillräcklig mellan sammanträdet och utskickandet av föredragningslistor och övrigt material, för att de skall hinna sätta sig in i de frågor, som skall avgöras. Flertalet är nöjda med denna tidsperiod, även om 1/3 anser tiden för kort, vilket kan förklaras av länsstyrelsernas skiftande praxis i fråga om utsändningstiden.

En annan viktig faktor, som bestämmer ledamöternas inflytande, är ärendefördelningen mellan tjänstemännen och styrelsen. Arbetsordningen innebär, att beslutsfunktionen är uppdelad mellan tjänstemän och styrelsen. Styrelsen avgör alla viktigare frågor enligt länsstyrelseinstruktionens uppräkning. Undersökningen visar, att 1/4 av ledamöterna önskar ytterligare ärenden handlagda i styrelsen, utöver dem som anges i länsstyrelseinstruktionen. Flertalet av dessa ledamöter vill ha en generell ökning av styrelsens beslutsfunktion samt en precisering av det i instruktionen använda begreppet "viktigare frågor". Endast 8 % av ledamöterna önskar en mer omfattande delegering till tjänstemännen. Man konstaterar alltså, att majoriteten är nöjd med den nuvarande uppdelningen av beslutsfunktionen mellan styrelsen och tjänstemannaförvaltningen.

Det är framför allt landstingsvalda ledamöter, som vill tillföra styrelsen ytterligare ärenden, och regeringsutsedda, som förordar en utvidgning av delegeringen. En ytterligare nedbrytning visar, att dessa skiljelinjer främst går mellan aktiva politiker och icke partiengagerade ledamöter.

I anslutning till diskussionen om beslutsfunktionens uppdelning mellan styrelse och tjänstemän är det av intresse att se, i vilken utsträckning det enligt ledamöterna förekommer väsentliga avvikelser mellan de framlagda tjänstemannaförslagen och styrelsens beslut. Som regel kommer inte ledamöterna in i handläggningen av ärendena förrän vid det slutliga avgörandet. Tjänstemännen har gjort upp förslag till beslut, vilka föredras inför styrelsen. Det är dock inte ovanligt, att tillfälliga beredningsgrupper bildas av tjänstemän och ledamöter för speciella ärenden t. ex. Länsprogram 70. En majoritet (2/3) anser, att väsentliga avvikelser förekommer endast vid enstaka tillfällen. Ungefär 1/5 menar, att sådana avvikelser förekommer ganska ofta, medan resten finner dem sällsynta. Några egentliga skillnader finns inte mellan landstingsvalda och regeringsutsedda ledamöter.

Ledamöterna fick också ge sina synpunkter på frågan om införandet av en styrelse i länsstyrelsen har gett allmänheten ökade möjligheter till insyn i länsstyrelsens arbete. Svaren visar, att ledamöterna delar upp sig i två ungefär lika stora grupper med motsatta åsikter, medan 20 % är tveksamma. De viktigaste positiva faktorer som angivits är pressens ökade intresse, presskonferenser samt ledamöternas "kanalisering" via sina organisationer. De negativa pekar på bristfällig länsstyrelseinformation och dålig pressbevakning. De flesta positiva finns bland de regeringsutsedda och då särskilt de icke partiengagerade ledamöterna. Den största andelen negativa finns bland centerpartisterna.

### *Ledamöternas agerande i styrelsen*

Styrelseledamöter har möjlighet att väcka frågor direkt i styrelsen. Man kan i detta avseende tänka sig två möjligheter, dels att en ledamot väcker en fråga i anslutning till frågorna på dagordningen, dels en direkt initiering utanför dagordningen.

För att få en uppfattning om dessa initiativ från styrelseledamöterna, ombads dessa ange, hur ofta det förekommit, att de väckt någon fråga direkt i styrelsen. Hälften av ledamöterna uppger, att detta skett vid enstaka tillfällen. Endast ett mindre antal har uppgivit, att det förekommit oftare.

Ett annat mått på ledamöternas aktivitet är förekomsten av kontakter med länsstyrelsetjänstemän och övriga styrelseledamöter mellan sammanträdena för diskussion av aktuella länsstyrelsefrågor. Flertalet ledamöter (85 % resp. 94 %) uppger att båda dessa typer av kontakter förekommit. Tjänstemannakontakter har tagits vid enstaka tillfällen. Här bör nämnas, att socialdemokraterna och i viss mån centerpartiet har partigrupper i länsstyrelsen. Dessa sammanträder som regel före varje länsstyrelsesammanträde.

I avsnitt II visades på ledamöternas faktiska engagemang utanför länsstyrelsen, varvid konstaterades, att de i stor utsträckning förenar flera olika uppdrag, såsom landstings- och primärkommunala uppdrag, fackliga uppdrag osv. För att utröna ledamöternas uppfattning om sin egen representation, ställdes följande fråga: "Vilket/vilka intressen, förutom

ett allmänt regionalintresse, anser Ni Er representera i styrelsen?" Ledamöterna hade möjlighet att kryssa för ett eller flera av de fem alternativen a) landstingskommunala intressen, b) primärkommunala intressen, c) näringslivs- och arbetsgivareintressen, d) fackliga intressen samt slutligen e) annat intresse. Vi erhöll en svarsfördelning, som ganska väl överensstämmer med den faktiska fördelningen på olika intresseområden. Ledamöterna har i stor utsträckning angivit mer än en av de fyra huvudgrupperna. De som har angivit "annat intresse", har nämnt riksintresset eller partipolitiskt intresse. De i viss mån motstridiga kraven på dels en liten lätthanterlig ledning för länsstyrelsen, dels en allsidig representation av de parter, som är direkt inblandade i länsstyrelsens verksamhet, har kompenserats med ett val av ledamöter, som har flera överlappande uppdrag utanför styrelsen.

Ledamöterna tillfrågades även, om de ansåg, att det i styrelsen för närvarande saknas representation från något intresseområde, som borde finnas med. Svaren gav vid handen att 90 % av ledamöterna är nöjda med den nuvarande representationen i styrelsen. De mindre nöjda saknar främst företrädare från småföretagare, skogsbruk, konsumentgrupper, utbildningsväsendet samt från kvinnorna. Det är främst centerpartister som är missnöjda i detta avseende.

Med hänsyn till de ärendetyper, som handläggs i styrelsen finns det anledning att tro, att ledamöterna råkar ut för intressekonflikter mellan styrelseuppdraget och sina uppdrag utanför länsstyrelsen. Detta bekräftas dock endast av 1/4 av ledamöterna, vilka upplevt konflikter vid enstaka tillfällen. Det regionala allmänintresset har enligt de svarande i flertalet fall ställts i förgrunden vid ställningstagandet. Det kan konstateras, att intressekonflikter är vanligare bland politikerna, vilka även har det partipolitiska intresset att beakta. Man finner således att ca 1/3 av ledamöterna med partipolitiskt medlemskap vid enstaka tillfällen har haft en mot partiet avvikande mening i länsstyrelsefrågor. Socialdemokraterna uppvisar den största partisammanhållningen.

På frågan om vilka ärenden meningsskiljaktigheterna gällt, finner man, att det företrädesvis är remissvar på statliga utredningar, lokaliseringsfrågor, kommunsammanläggningsfrågor samt frågor i anslutning till Länsprogram 70.

## 5. Länsstyrelseledamöternas inställning till överföring av huvudmannaskapet i olika sakområden mellan länsstyrelsen och övriga organ på central, regional och lokal nivå

"Delegering av beslutsfunktioner av enklare slag. Finns säkert mycket att göra. Men ämbetsverken har av tradition stor makt i Sverige och vill förmodligen inte släppa denna."

socialdemokratisk ledamot

"Över huvud taget större ekonomisk självständighet, så att länsstyrelsen inte enbart blir en remissinstans. Delegering bör ske av en mängd befogenheter till länsstyrelsen från de centrala ämbetsverken."

icke partiengagerad ledamot

"I princip bör det undersökas om decentralisering av beslutsfunktioner är möjlig. Den centrala statsmakten är i dag för stark och sysslar för mycket med detaljfrågor, som bör avgöras regionalt."

centerpartistisk ledamot

(citat hämtade ur enkätsvaren)

Föregående avsnitt har behandlat ledamöternas uppfattning om rådande arbetsförhållanden i länsstyrelsen. Det har givit en uppfattning om hur ledamöterna upplever sina möjligheter att agera inom de av författningar, instruktioner och arbetsordningar givna handlingsramarna. Vad beträffar de här behandlade aspekterna har en i huvudsak positiv inställning hos en majoritet av ledamöterna kunnat konstateras. Detta torde påverka agerandet i styrelsen. En nödvändig förutsättning för att ledamöterna skall kunna utöva inflytande på beslutsprocessen måste vara, att de *upplever sig ha* potentiella möjligheter att påverka beslutsprocessen i tillräcklig omfattning. I detta avsnitt skall en annan aspekt av samma problemställning behandlas. Ett rimligt antagande bör vara, att ledamöternas uppfattning om möjligheterna att medverka i handläggningen av länsstyrelsefrågor påverkar deras inställning till överföring av huvudmannaskapet i olika sakområden mellan länsstyrelsen och övriga organ på central, regional och lokal nivå.

I detta avsnitt belyses därför ledamöternas inställning dels till en utvidgning av länsstyrelsens kompetensområde, dels till en överföring av beslutsfunktioner till andra organ från länsstyrelsen. Avslutningsvis återfinns en fråga, där ledamöterna ombeds redogöra för sin inställning till det av länsdemokratiutredningen presenterade förslaget kring huvudmannaskapet för den regionala samhällsplaneringen.

Det s. k. interna bortfallet på dessa frågor är högre än i de övriga och varierar mellan 5 och 16 %. Den typ av frågor, som det här gäller, är relativt svårbesvarad i enkätform. Vidare kan man förmoda att dessa frågor för närvarande är politiskt känsliga, och flera ledamöter har angivit, att de velat avvakta länsberedningens betänkande. Då den totala svarsprocenten är hög – 91 % – påverkas resultaten emellertid inte i alltför stor omfattning av det något högre interna bortfallet. På flertalet av dessa frågor ligger svarsprocenten över eller kring 80 %.

### *Överföring av uppgifter från länsstyrelsen till övriga organ*

Följande fråga ställdes:

"Anser Ni att det finns uppgifter, som länsstyrelsen för närvarande handhar, men

a) där regering eller centralt ämbetsverk enligt Er mening vore lämpligare huvudman?
b) där landstingskommunen enligt Er mening vore lämpligare huvudman?
c) där primärkommunen enligt Er mening vore lämpligare huvudman?

Om ledamoten har besvarat någon eller några av delfrågorna jakande, ombeds densamme att ange vilka ärenden, som borde bli föremål för

denna överföring. Den följande framställningen innehåller en så långt möjligt fullständig redogörelse av de sakområden, som ledamöterna anser med fördel kan handläggas i länsstyrelsen resp. bör överflyttas till annat förvaltningsorgan.

Endast 4 %, av vilka hälften är icke partiengagerade vill föra upp länsstyrelsefrågor till central nivå. Sakområden, som nämnts som lämpliga för sådan överföring, är personalfrågor (disciplinfrågor och tjänstetillsättningar).

Den andra delfrågan om överföringar av sakområden från länsstyrelsen till landstingskommunen torde vara den i den offentliga debatten mest förekommande. Materialet visar, att ca 30 % av ledamöterna förordar en överflyttning av uppgifter från länsstyrelsen till landstingskommunen. Här finner man en markant skillnad mellan landstingsvalda och regeringsutsedda ledamöter, såtillvida att drygt hälften av de förra förordar en överföring av uppgifter till landstingskommunen mot endast 5 % av de regeringsutsedda. Ett rimligt antagande är, att detta resultat är ett utslag av den partipolitiska fördelningen inom grupperna. Det föreligger nämligen tydliga partipolitiska skillnader i inställningen. Övervägande delen av de centerpartistiska och folkpartistiska ledamöterna förordar en uppgiftsförskjutning till landstingskommuner, medan socialdemokraterna och de icke partiengagerade ledamöterna avvisar denna tanke. Moderaterna fördelar sig ganska jämnt med en viss övervikt till förmån för nej-alternativet. Av de ja-svarande ledamöterna har 3/4 angivit den regionala samhällsplaneringen som det sakområde, som borde bli föremål för överföring, medan resten pekat på naturvård, vägbyggen, bostadslån, turism, skolväsende och näringslivsfrågor.

Överföring av uppgifter från länsstyrelsen till primärkommunen är det 12 % av ledamöterna som önskar. Nästan samtliga dessa återfinns bland de landstingsvalda. Centerpartister och moderater är mest benägna till detta. Ingen av de icke partiengagerade ledamöterna förordar en sådan överföring. Planärenden nämns oftast som lämpade för överföring till primärkommunen. I övrigt har naturvårdsfrågor och bostadsfördelningsfrågor nämnts.

### *Överföring av uppgifter från övriga organ till länsstyrelsen*

För att få fram ledamöternas uppfattning av frågan om överföring av uppgifter *till* länsstyrelsen från övriga organ, ställdes ett antal frågor. Den första delfrågan hade följande lydelse: "Anser Ni, att det finns uppgifter, som länsstyrelsen enligt Er mening borde överta från regering eller centralt ämbetsverk, som för närvarande handhar dessa uppgifter?" Drygt 1/3 av ledamöterna önskar en sådan överflyttning av uppgifter. En tydlig skillnad framträder här mellan landstingsvalda och regeringsutsedda ledamöter. Ca hälften av de förra mot 1/5 av de senare förordar sådana uppgiftsöverföringar. Även här torde resultaten betingas av den partipolitiska fördelningen inom kategorierna. Studeras resultaten efter en uppdelning av ledamöterna på partier, finner man samma tendens som vad beträffar överföring till landstingskommunen, nämligen att det

företrädesvis är center- och folkpartister, som är positiva till överföringar från central nivå till länsstyrelsen. Hälften av ledamöterna önskar en "generell decentralisering", medan övriga nämnt uppgifter såsom vägplanering, vissa typer av arbetsmarknadsstyrelsens medelsfördelningar och näringslivslokaliseringar.

Endast ett fåtal (5 %) av ledamöterna har förordat en uppgiftsöverflyttning från landstingskommunen till länsstyrelsen och flertalet av dessa är regeringsutsedda ledamöter. De flesta har därvid givit ett mer principiellt svar, som ifrågasätter nödvändigheten av att ha kvar landstingskommunen.

Den sista frågan i detta avsnitt gällde överföring från primärkommunen till länsstyrelsen. Endast 2 ledamöter önskar sådan.

*Ledamöternas inställning till länsdemokratiutredningens principbetänkande*

Den sista attitydfrågan avser ledamöternas inställning till länsdemokratiutredningens förslag i betänkandet "Förvaltning och folkstyre SOU 1968: 47". Frågan hade följande lydelse: "Enligt länsdemokratiutredningens förslag skulle landstinget i princip överta beslutanderätten i de frågor om fördelningen av resurser mellan länens kommuner, som länsstyrelsens lekmannastyrelse nu beslutar i. Vilken är Er inställning till detta?" Ledamöterna hade att kryssa för alternativen positiv eller negativ samt ombads ge en motivering till sin inställning. Resultaten ger vid handen, att 1/3 av ledamöterna ställer sig positiva till länsdemokratiutredningens förslag, medan 2/3 är negativa till detsamma. I det följande finns en tabell, som visar hur svaren fördelar sig på landstingsvalda respektive regeringsutsedda samt på ledamöter med olika partifärg.

Majoriteten av socialdemokraterna (83 %) moderaterna (64 %) och de icke partiengagerade ledamöterna (91 %) är negativ till länsdemokratiutredningens förslag, medan majoriteten av centerpartisterna (91 %) och folkpartisterna (64 %) är positiv. Efter en nedbrytning av socialdemokrater och borgerliga på landstingsvalda resp. regeringsutsedda (se tabellen) framkommer vissa intressanta skillnader. För det första finner man, att övervägande delen av de positiva socialdemokraterna återfinns bland de

**Tabell 2. Ledamöternas inställning till länsdemokratiutredningens förslag, efter uppdelning av ledamöterna i olika kategorier (%).**

| Inställning till LDU: s förslag | Landstingsvalda | | Regeringsutsedda | | | Genomsn. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | soc. | borg. | soc. | borg. | icke-p. | |
| Positiv | 21 | 83 | 7 | 31 | 9 | 33 |
| Negativ | 73 | 15 | 91 | 69 | 91 | 65 |
| Tveksam | 6 | 2 | 2 | – | – | 2 |
| Samtliga | 100 % (n=52) | 100 % (n=53) | 100 % (n=58) | 100 % (n=13) | 100 % (n=22) | 100 % (n=198) |

landstingsvalda ledamöterna. Vidare framgår, att de flesta "tveksamma" socialdemokraterna återfinns här, vilket kan bero på konflikten mellan partiets inställning och ledamotens landstingsengagemang. Ett annat intressant resultat är att majoriteten av de regeringsutsedda borgerliga ledamöterna är negativt inställd till LDU:s förslag. Sammantaget visar det sig, att 52 % av de landstingsvalda ledamöterna är positiva till LDU:s förslag, medan 44 % är negativa. Bland de regeringsutsedda ledamöterna är 11 % positiva och 88 % negativa.

socialdemokratisk ledamot och riksdagsman:

"En samlad bedömning av samhällets kostnader leder fram till en övergripande fördelning av dessa och för detta erfordras en fortsatt utbyggnad av länsstyrelserna med ett nytt inslag av direkt lekmannainflytande."

centerpartistisk ledamot med uppdrag i landstings- och primärkommun:

"En utveckling i denna riktning (enl. LDU:s förslag) skulle innebära ett viktigt steg för att stärka självstyrelsen och fördjupa och vitalisera demokratin. En demokratisering av beslutsfattandet till ett länsparlament är en av 70-talets allra angelägnaste reformer."

icke partiengagerad näringslivsrepresentant:

"En utveckling i den riktningen (enl. LDU:s förslag) skulle öka de redan besvärande bypolitiska inslagen."

socialdemokratisk ledamot och landstingsråd:

"Politiskt ansvar kan näppeligen utkrävas av representanter i länsstyrelsen. Det sker i landstinget. Den öppna debatten i landstinget är av yttersta betydelse för att regionens folk ska känna ansvar och kunna påverka den regionala utvecklingen."

centerpartistisk näringslivsrepresentant och ledamot i primärkommun:

"Näringslivet kan på ett säkrare sätt framföra sina åsikter genom nuvarande anordning (under förutsättning att näringslivet på ett riktigt sätt är representerat)."

socialdemokratisk ledamot och kommunalråd:

"Förmodligen skulle primärkommunernas självständiga ställning ytterligare försvagas med en sådan organisation."

socialdemokratisk ledamot och landstingsråd:

"Landstingets intressen bevakas för närvarande bra i länsstyrelsen."

De anförda citaten är hämtade ur svaren på följdfrågan, i vilken ledamöterna ombads motivera sin inställning till LDU:s förslag. Citaten återspeglar ganska väl de tankegångar, som framförts av ledamöterna. Ca 3/4 av de som besvarat huvudfrågan har även avgivit en motivering till svaret. De "positiva" ledamöterna har pekat på värdet av en folkvald församling, politiskt ansvarsutkrävande och närdemokrati. De "negativa" ledamöterna menar, att nuvarande ordning ger en enhetlig planering och

undviker "bytänkande", att regeringspartiets linje bör fälla utslaget i planeringsfrågorna, att landstingskommunen redan har tillräckligt med uppgifter och att "det direktval till en sjukvårdskommun, som nu gäller, inte kvalificerar landstinget att handlägga resursfördelningen". I den gruppen återfinns även ett antal ledamöter, som förordar ett slopande av landstingskommunen. Vidare finns en grupp negativa, som inte önskar den politisering, som enligt deras mening skulle bli följden av en överföring av planeringsfrågorna till landstingskommunen. Faktorer, som enligt övriga ledamöter (negativa) skulle minska är den kommunala representationen, allmänhetens insyn, näringslivets möjligheter till påverkan samt regeringens intentioner att driva en riksplanering. Slutligen återfinns en liten grupp ledamöter, som inte besvarat frågorna, utan ville avvakta resultaten av länsberedningens arbete.

## 6. Sammanfattning

Den redovisade undersökningen ger en ganska klar bild av *ledamöternas uppfattning* om arbetet i styrelsen. Den enda undersökning, som tidigare gjorts med lekmannaledamöter om deras inflytande i beslutsprocessen är länsdemokratiutredningens intervjuundersökning av ledamöterna i ett antal länsnämnder och planeringsråden i tre län. Samtidigt som man i denna undersökning reserverar sig för slutsatsernas allmängiltighet, menar man, att ledamöternas inflytande på nämndarbetet är obetydligt. Även den undersökningen byggde på ledamöternas egen uppfattning.

Det syfte, som inledningsvis angavs för denna rapport, var att belysa ledamöternas uppfattning om länsstyrelseverksamheten samt att peka på de skillnader, som råder i detta avseende. Vi har funnit, att vissa attitydskillnader kan förklaras utifrån partipolitiska synvinklar, medan andra torde kunna förklaras med hjälp av vissa andra bakgrundsvariabler, som ej varit föremål för behandling i denna rapport (socioekonomiska karaktäristika, ledamöternas involveringsgrad i verksamheten utanför länsstyrelsen).

Den partiella länsstyrelsereformen trädde i kraft 1 juli 1971, vilket innebär, att den nya länsstyrelsen vid undersökningstillfället fungerat under en ganska kort tidsperiod. Den nya organisationen har därför inte alltid funnit de rätta formerna ännu, vilket också påpekats utav ett antal ledamöter. Man torde dock kunna dra följande slutsatser från de fyra redovisade avsnitten i rapporten:

a) Länsstyrelsens lekmannastyrelser är sammansatta av huvudsakligen s. k. "tunga" ledamöter med en rad viktiga politiska och opolitiska uppdrag utanför länsstyrelsen. Vidare torde man kunna säga, att statsmakternas riktlinjer för valet av ledamöter för den första mandatperioden i stort har uppfyllts.
b) Flertalet ledamöter har uppgivit sig ha kontakter med sina "uppdragsgivare". Det förekommer såväl ledamotsinitierade kontakter (rapportering/rådfrågning), som utifrån initierade kontakter (initiering av frågor).

c) En majoritet av ledamöterna anser sig ha tillfredsställande möjligheter att sätta sig in i de frågor, som skall avgöras i styrelsen.

d) Det förefaller av resultaten att döma, som om ledamöternas uppfattning om överföring av uppgifter mellan olika myndigheter, i stor utsträckning bestäms av partipolitiska hänsyn. Man kan konstatera, att 1/3 av ledamöterna förordar överföring av uppgifter från central nivå till länsstyrelsen. Vidare är det 2/3 av ledamöterna, som inte önskar en överföring av den regionala samhällsplaneringen till annan huvudman, medan 1/3 vill överföra denna till landstingskommunen.

Avslutningsvis kan konstateras, att den här redovisade undersökningen, som i flera avseenden behandlar samma problemställningar som länsdemokratiutredningens intervjuundersökning, ger en betydligt ljusare bild av ledamöternas inflytandemöjligheter än den senare. Vid en jämförelse av resultaten från dessa båda undersökningar bör man hålla några faktorer i minnet. För det första omfattade länsdemokratiutredningens intervjuundersökning – som ligger ganska långt tillbaka i tiden – länsnämnderna med sina specialiserade kompetensområden samt planeringsråden med enbart rådgivande funktioner. För det andra var nämnda undersökning begränsad till tre län. För det tredje gäller att nuvarande lekmannastyrelsen i länsstyrelsen – med beslutanderätt – omspänner ett betydligt vidare kompetensområde än de övriga regionala statliga organen.

# Kronologisk förteckning

1. Orter i regional samverkan. A.
2. Ortsbundna levnadsvillkor. A.
3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. A.
4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. A.
5. Boken Litteraturutredningens huvudbetänkande. U.
6. Förenklad konkurs m. m. Ju.
7. Barn- och ungdomsvård. S.
8. Rättegången i arbetstvister. A.
9. Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. U.
10. Data och näringspolitik. I.
11. Svensk industri. Delrapport 1. I.
12. Svensk industri. Delrapport 2. I.
13. Svensk industri. Delrapport 3. I.
14. Svensk industri. Delrapport 4. I.
15. Sänkt pensionsålder m. m. S.
16. Neutral bostadsbeskattning. Fi.
17. Solidarisk bostadspolitik. B.
18. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. B.
19. Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. U.
20. Förslag till skatteomläggning m. m. Fi.
21. Markanvändning och byggande. B.
22. Vattenkraft och miljö. B.
23. Reklam V. Information i reklamen. U.
24. Förslag till hamnlag. K.
25. Fri sterilisering. Ju.
26. Motorredskap. K.
27. Mindre brott. Ju.
28. Räntelag. Ju.
29. Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. A.
30. Jordbruk i samverkan. Jo.
31. Unga lagöverträdare V. Ju.
32. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor B.
33. Att översätta Gamla testamentet. U.
34. Grafisk industri i omvandling. I.
35. Spridning av kemiska medel. Jo.
36. Skolan, staten och kommunerna. U.
37. Mut- och bestickningsansvaret. Ju.
38. FFV. Förenade fabriksverken. I.
39. Socialvården. Mål och medel. S.
40. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. S.
41. Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemsverksamhet. Fi.
42. Barns fritid. S.
43. Utställningar. U.
44. Effekter av förpackningsavgiften. Jo.
45. Samordnad traktamentsbeskattning. Fi.
46. Befordringsförfarandet inom krigsmakten. Fö.
47. Installationssektorn. I.
48. Installationssektorn. Bilagor. I.
49. Bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen. Fi.
50. Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. Kn.
51. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 1. Fö.
52. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 2. Fö.
53. Skolans arbetsmiljö. U.
54. Vidgad vuxenutbildning. U.
55. Utsökningsrätt XIII. Ju.
56. Närförläggning av kärnkraftverk. I.
57. Lägenhetsreserv. B.
58. Skolans arbetsmiljö. Bilagor. U.
59. Sexual- och samlevnadsundervisning. U.
60. Trafikbuller. Del 1. Vägtrafikbuller. K.
61. Trafikbuller. Bilagedel. K.
62. Studiestöd åt vuxna. U.
63. Internationellt patentsamarbete 1. H.
64. Energi 1985, 2000. I.
65. Energi 1985, 2000. Bilaga. I.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 1. Gudstjänstordning m. m. U.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 1. Gudstjänst i dag. Liturgiska utvecklingslinjer. U.
68. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 2. Den liturgiska försöksverksamheten 1969–1972. U.
69. Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna. A.
70. Invandrarutredningen 4. Bilagor. A.
71. Om behörighet och antagning till högskolan. U.
72. Energiforskning. Program för forskning och utveckling. I.
73. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommitten. Avdelning A. Utvinning av energiråvaror och industriell energiproduktion. I.
74. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommitten. Avdelning B. Näringslivets energianvändning. I.
75. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommitten. Avdelning C. Transporter och samfärdsel. I.
76. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommitten. Avdelning D. Lokalkomfort och hushåll. I.
77. Värmeförsörjning enligt värmeplan. Ju.
78. Stålindustrins framtida utveckling. I.
79. Utbildning för arbete. A.
80. Jaktmarker. Jo.
81. Jaktmarker. Bilagor. Jo.
82. Samverkan för regional utveckling. A.
83. Generalklausul i förmögenhetsrätten. Ju.
84. Stat och kommun i samverkan. Kn.

# Systematisk förteckning


**Justitiedepartementet**

Förenklad konkurs m. m. [6]
Fri sterilisering. [25]
Mindre brott. [27]
Räntelag. [28]
Unga lagöverträdare V. [31]
Mut- och bestickningsansvaret. [37]
Utsökningsrätt XIII. [55]
Värmeförsörjning enligt värmeplan. [77]
Generalklausul i förmögenhetsrätten. [83]

**Försvarsdepartementet**

Befordringsförfarandet inom krigsmakten. [46]
Krigsmaktens förvaltningsutbildningsutredning. 1. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 1. [51] 2. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 2. [52]

**Socialdepartementet**

Barn- och ungdomsvård. [7]
Sänkt pensionsålder m. m. [15]
Socialutredningen. 1. Socialvården. Mål och medel. [39] 2. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. [40]
Barns fritid. [42]

**Kommunikationsdepartementet**

Förslag till hamnlag. [24]
Motorredskap. [26]
Trafikbullerutredningen. 1. Trafikbuller. Del I. Vägtrafikbuller. [60] 2. Trafikbuller. Bilagedel. [61]

**Finansdepartementet**

Neutral bostadsbeskattning. [16]
Förslag till skatteomläggning m. m. [20]
Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemsverksamhet. [41]
Samordnad traktamentsbeskattning. [45]
Bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen. [49]

**Utbildningsdepartementet**

Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. [5]
Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. [9]
Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. [19]
Reklam V. Information i reklamen. [23]
Att översätta Gamla testamentet. [33]
Skolan, staten och kommunerna. [36]
Utställningar. [43]
Skolans inre arbete. 1. Skolans arbetsmiljö. [53] 2. Skolans arbetsmiljö. Bilagor. [58]
Vidgad vuxenutbildning. [54]
Sexual- och samlevnadsundervisning. [59]
Studiestöd åt vuxna. [62]
1968 års kyrkohandbokskommitté. 1. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 1. Gudstjänstordning m. m. [66] 2. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 1. Gudstjänst i dag. Liturgiska utvecklingslinjer. [67] 3. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 2. Den liturgiska försöksverksamheten 1969–1972. [68]
Om behörighet och antagning till högskolan. [71]

**Jordbruksdepartementet**

Jordbruk i samverkan. [30]
Spridning av kemiska medel. [35]
Effekter av förpackningsavgiften. [44]
Jaktmarksutredningen. 1. Jaktmarker. [80] 2. Jaktmarker. Bilagor. [81]

**Handelsdepartementet**

Internationellt patentsamarbete I. [63]

**Arbetsmarknadsdepartementet**

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Orter i regional samverkan. [1] 2. Ortsbundna levnadsvillkor. [2] 3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. [3] 4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. [4]
Rättegången i arbetstvister. [8]
Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. [29]
Invandrarutredningen. 1. Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna. [69] 2. Invandrarutredningen 4. Bilagor. [70]
Utbildning för arbete. [79]
Samverkan för regional utveckling. [82]

**Bostadsdepartementet**

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Solidarisk bostadspolitik. [17] 2. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. [18] 3. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. [32] 4. Lägenhetsreserv. [57]
Markanvändning och byggande. [21]
Vattenkraft och miljö. [22]

**Industridepartementet**

Data och näringspolitik. [10]
Industristrukturutredningen. 1. Svensk industri. Delrapport 1. [11] 2. Svensk industri. Delrapport 2. [12] 3. Svensk industri. Delrapport 3. [13] 4. Svensk industri. Delrapport 4. [14]
Grafisk industri i omvandling. [34]
FFV. Förenade fabriksverken. [38]
Installationsbranschutredningen. 1. Installationssektorn. [47] 2. Installationssektorn. Bilagor. [48]
Närförläggande av kärnkraftverk. [56]
Energiprognosutredningen. 1. Energi 1985, 2000. [64] 2. Energi 1985, 2000. Bilaga. [65]
Energiprogramkommittén. 1. Energiforskning. Program för forskning och utveckling. [72] 2. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning A. Utvinning av energiråvaror och industriell energiproduktion. [73] 3. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning B. Näringslivets energianvändning. [74] 4. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning C. Transporter och samfärdsel. [75] 5. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning D. Lokalkomfort och hushåll. [76]
Stålindustrins framtida utveckling. [78]

**Kommundepartementet**

Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. [50]
Stat och kommun i samverkan. [84]


Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Nordisk utredningsserie (Nu) 1974

## Kronologisk förteckning

1. Sverigefinnarna och deras organisationer
2. Naturorienterande ämnen i grundskolan i Norden, årskurserna 1–6
3. Förslag till Nordisk tentamensgyldighed
4. Grundskolen i Norden
5. Spesialundervisning i Norden
6. Færøyene i Norden
7. Høyere utdanning av sykepleiere
8. Äldres integration i samhället
9. Kontrollpolitik och narkotika

KUNGL. BIBL.
23 OKT 1974
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02072-6

KUNGL. BIBL.
23 OKT 1971
STOCKHOLM