# regional utvecklings planering länsplanering mm vidgad länsplanering



delbetänkande av länsdemokratikommittén

SOU 1978:35

# regional utvecklings planering länsplanering mm vidgad länsdemokrati

delbetänkande av länsdemokratikommittén

SOU 1978:35

Statens offentliga utredningar
1978:35
Kommundepartementet

# Regional utvecklingsplanering – länsplanering m. m.

Betänkande av länsdemokratikommittén

Stockholm 1978

Omslag Carl Axel Virin
Jernström Offsettryck

ISBN 91-38-04173-1
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till Statsrådet och chefen
för kommundepartementet

Regeringen bemyndigade den 2 december 1976 chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter jämte sakkunniga, experter och sekreterare med uppdrag att utreda frågan om vidgad länsdemokrati.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 9 december 1976 som ordförande riksdagsledamoten Torsten Gustafsson och som ledamöter landstingsdirektören Gillis Albinsson, kommunalrådet Sven Hulterström, riksdagsledamoten Hilding Johansson, landstingsrådet Sven Johansson, riksdagsledamoten Kjell A Mattsson, oppositionsrådet Gunnel Eriksson, riksdagsledamoten Marianne Stålberg och leg läkaren Gunnar Ågren. Fr o m den 1 augusti 1977 tillkallades kommunfullmäktiges ordförande Arne Lundberg som ledamot i utredningen sedan Hulterström på egen begäran blivit entledigad från utredningsuppdraget.

Som sakkunniga åt utredningen tillkallades den 9 december 1976 länsrådet John Hägglund, sekreteraren Ove Hultquist, statsrådsberedningen, numera t f expeditionschefen Elisabeth Palm, kommundepartementet, numera departementsrådet Curt Tornborg, kommundepartementet, och den 1 februari 1977 förbundssekreteraren Lars-Erik Klason, TCO, sekreteraren Lars-Olof Lundberg, LO och länsrådet Gunnar Norling, SACO/SR.

Som experter åt utredningen tillkallades den 1 februari 1977 numera departementsrådet Fredrik Damgren, jordbruksdepartementet, departementsrådet Claes-Eric Norrbom, kommunikationsdepartementet, departementsrådet Rune Olsson, bostadsdepartementet, departementsrådet Bengt Thufvesson, industridepartementet, fr o m den 1 augusti 1977 länsrådet Lennart Lindskog, fr o m den 1 september 1977 direktören Bo Sillén, Handelskammaren i Göteborg,

samt fr o m den 14 december 1977 sekreteraren Helge Dahlberg, Svenska kommunförbundet och förste sekreteraren Bengt Finnveden, Landstingsförbundet.

Till huvudsekreterare förordnades fr o m den 1 februari 1977 föredraganden hos riksdagens konstitutionsutskott Hans Waldenström och till sekreterare departementssekreteraren Håkan Hällman, kommundepartementet.

Utredningen har antagit namnet Länsdemokratikommittén.

Länsdemokratikommittén får härmed överlämna sitt delbetänkande Regional utvecklingsplanering - länsplanering, m m.

Reservationer har avgetts dels av Hilding Johansson, Arne Lundberg och Marianne Stålberg, dels av Gunnar Ågren. Särskilda yttranden har avgetts dels av ledamoten Gunnar Ågren, dels av sakkunniga Lars-Erik Klason och Lars-Olof Lundberg.

Stockholm i april 1978

Torsten Gustafsson

Gillis Albinsson Gunnel Eriksson Hilding Johansson

Sven Johansson Arne Lundberg Kjell A Mattsson

Marianne Stålberg Gunnar Ågren

/Hans Waldenström
Håkan Hällman

INNEHÅLL

BILAGOR

# SAMMANFATTNING

Länsdemokratikommittén har enligt sina direktiv ålagts ett omfattande utredningsuppdrag. I direktiven anförs bl a att huvudlinjen i arbetet bör vara att stärka landstingskommunerna och därmed vidga utrymmet för den kommunala självstyrelsen. Vidare framhålls att starka skäl talar för att arbetet bör inriktas på partiella reformer. I direktiven anges också att kommittén på ett tidigt stadium bör behandla den översiktliga regionala samhällsplaneringen, medan rena myndighetsfunktioner bör övervägas endast i den mån de är oundgängligen förenade med planeringsuppgifterna. Enligt utredningsdirektiven bör kommitténs arbete bedrivas så att ett första delbetänkande efter remissbehandling kan läggas till grund för förslag från regeringen till 1978/79 års riksmöte.

Kommittén har i den första etappen av sitt arbete gått igenom olika områden inom den översiktliga regionala samhällsplaneringen i syfte att kunna föreslå sådana förändringar som i överensstämmelse med direktiven lägger den politiska tyngdpunkten i denna planering hos landstingskommunerna. De områden som särskilt har granskats - med utgångspunkt i expertpromemorior som upprättats inom kommittén - gäller främst den regionala utvecklingsplaneringen, dvs den s k länsplaneringen, vidare den regionala trafikplaneringen, den fysiska riksplaneringen och naturvårdsplaneringen. Kommittén har därvid även undersökt sambandet mellan dessa planeringsformer inbördes och med annan samhällsplanering.

Kommittén har, av skäl som redovisas i betänkandet, i denna första etapp främst behandlat frågor som hänger samman med länsplaneringen. För att kunna närmare bedöma de praktiska förut-

sättningarna för att ge landstingskommunerna ett ökat inflytande över länsplaneringen har kommittén bl a inhämtat ett omfattande material från vissa länsstyrelser. Därvid har särskilt studerats vilket samarbete som f n förekommer mellan länsstyrelserna och landstingskommunerna samt kommunerna. Kommittén har vidare - mot bakgrunden av uttalandet i direktiven om att strävan skall vara att såvitt möjligt begränsa de personalorganisatoriska konsekvenserna - studerat det nuvarande arbetet med länsplaneringen inom länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter.

I betänkandet föreslår kommittén en delreform rörande länsplaneringen. Förslaget har utformats så att det finns en stor handlingsfrihet och goda möjligheter till anpassning i kommitténs fortsatta arbete med de i direktiven angivna olika planeringsverksamheterna. Kommittén uttalar sig också för att delar av den regionala trafikplaneringen redan nu bör kunna arbetas in i länsplaneringen. I författningshänseende redovisas delreformen främst genom ett förslag till lag om länsplanering, men också genom ett förslag till förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen.

Grundtanken bakom det framlagda reformförslaget är i korthet att på ett betydelsefullt område av den översiktliga regionala samhällsplaneringen stärka såväl landstingens som länsstyrelsernas förtroendemannastyrelsers ställning och samtidigt åstadkomma en fördjupad samverkan mellan alla i planeringen deltagande och av denna direkt berörda parter. Kommittén förordar också - efter en genomgång av de vunna erfarenheterna av den hittills bedrivna länsplaneringen - att länsplaneringen blir mera åtgärdsinriktad och ägnad att ligga till grund för konkreta insatser i resp. län. En viktig utgångspunkt har varit att planeringen inte skall vara onödigt omfattande och detaljerad utan ta sikte på de väsentligaste frågorna rörande utvecklingen i de olika länen.

Kommittén förordar därför ett planeringssystem som både innebär tillräckliga styrningsmöjligheter för statsmakterna och lämnar goda möjligheter för skilda regionala initiativ och åtgärder.

Huvudsyftet med den regionala utvecklingsplaneringen, länsplaneringen, är att ange hur de av riksdagen beslutade regionalpoli-

tiska målen beträffande arbete,service och miljö skall förverkligas. I korthet kan dessa mål beskrivas så att människorna i olika regioner skall få likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö. I länsplaneringen skall dessa mål utvecklas och preciseras länsvis enligt riktlinjer som regeringen beslutar. Därvid skall analyseras de problem som måste lösas för att nå målen och anges de åtgärder som behövs för att lösa problemen. Det gäller således att i länsplaneringen följa upp de av riksdagen och regeringen fattade regionalpolitiska besluten.

I ett särskilt avsnitt av betänkandet lämnar kommittén en redogörelse för hur den nuvarande länsplaneringen har vuxit fram och utvecklats. Kommittén redovisar bl a vissa erfarenheter, som har vunnits av den hittills bedrivna länsplaneringen, och som bör vara vägledande för den fortsatta planeringen.

Kommittén föreslår att den framtida länsplaneringen bör bedrivas med de utgångspunkter som anges i betänkandet och som bl a bygger på flera riksdagsbeslut. Enligt kommittén bör länsplaneringen bedrivas dels som en fullständig länsplanering med vissa intervaller, dels som en fortlöpande översyn av planeringen med en viss årlig redovisning. Mot bakgrunden av de hittills vunna erfarenheterna av länsplaneringen framhåller kommittén att vissa skäl talar för att de fullständiga länsplaneringsomgångarna sker med något längre tidsmellanrum än hittills.Kommitténs förslag innebär dock, av de skäl som anförs i betänkandet, att det skall ankomma på regeringen att närmare avgöra när fullständig länsplanering skall ske. Härvid bör regeringen självfallet pröva de önskemål som framförts om en längre tidsperiod mellan de fullständiga länsplaneringsomgångarna i syfte att bl a få bästa möjliga utbyte av de ianspråktagna samlade planeringsresurserna.

När det gäller översynen av de fullständiga länsplaneringsomgångarna anser kommittén att en mer åtgärdsinriktad länsplanering måste få en direkt anknytning till den statliga budgetprocessen. Med det nuvarande budgetsystemet bör därför på den regionala nivån varje år tas politisk ställning till de åtgärder i länet som aktualiseras av översynen av länsplaneringen. Kommittén

föreslår att detta sker med utgångspunkt i en årlig rapport som direkt inriktas på de väsentliga problemområdena i resp län. Rapporten bör färdigställas i sådan tid att den kan beaktas i de statliga myndigheternas anslagsframställningar.

Kommittén framhåller att det är angeläget och nödvändigt att ett nära samarbete kommer till stånd - genom hela länsplaneringsprocessen - mellan å ena sidan det organ som svarar för samordningen i länet av de statliga myndigheternas åtgärder, dvs länsstyrelsen, och å andra sidan de för resp olika geografiska områden direktvalda församlingarna i länet, landstinget och kommunfullmäktige. Enligt kommitténs förslag skall samverkan också ske med berörda statliga länsmyndigheter och centrala myndigheter, med de nya regionala utvecklingsfonderna, med vissa kommunalförbund och med regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer i länet. Kommittén anser det inte lämpligt att i lag lägga fast hur denna samverkan skall gå till, eftersom det bör finnas ett stort utrymme för olika lösningar av de praktiska samarbetsfrågorna i länen. Inte minst med hänsyn till det angelägna i att skapa förutsättningar för en bredare allmän debatt om länsplaneringsfrågorna rekommenderar kommittén dock ett ökat deltagande av förtroendevalda i de samarbetsorgan som sannolikt kommer att inrättas i länen. Särskilt väsentligt är det enligt kommittén att länsstyrelsens förtroendemannastyrelse fortlöpande följer och leder arbetet med länsplaneringen och har möjlighet att från början påverka utformningen av såväl planeringsunderlag som länsprogram.

Med det förslag som kommittén lägger fram tillgodoses det i direktiven angivna önskemålet att föra över den politiska tyngdpunkten i planeringen till landstingskommunerna. Samtidigt behålls länsstyrelsens samordningsansvar för den statliga verksamheten i länet. Förslaget behöver inte innebära några personalorganisatoriska konsekvenser för länsstyrelsens del, eftersom denna behåller ansvaret för upprättande av planeringsunderlaget jämte den fortlöpande aktualiseringen av detta och också får till uppgift att - i samverkan med alla angivna i länsplaneringen medverkande parter - utarbeta förslag till länsprogram vid full-

ständig länsplanering resp till årlig rapport med anledning av översynen av planeringen.

Det slutliga beslutet på länsnivån om det regionalpolitiska programmet för utvecklingen i länet, dvs länsprogrammet, skall enligt kommitténs förslag fattas av landstinget. Detta utgör det viktigaste uttrycket för att den politiska tyngdpunkten i länsplaneringsprocessen förläggs hos landstingskommunen. Förslaget bör emellertid också ses i sammanhang med vad som nyss sagts, vilket ju innebär att landstingskommunen aktivt deltar i hela planeringsprocessen - från arbetet med planeringsunderlaget till beslutet om länsprogrammet - bl a genom medverkan i särskilda samarbetsorgan i länet. Av grundläggande betydelse i detta sammanhang är givetvis också att landstinget väljer ledamöter i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse, som föreslås spela en aktiv roll i planeringsarbetet.

Kommittén framhåller särskilt att förslaget inte innebär att landstingskommunen får en överordnad ställning i förhållande till andra organ i länet. Såsom understryks i direktiven skall landstingskommunen inte få ställning av "överkommun" i förhållande till kommunerna. Kommitténs förslag innebär att olika länsintressen medverkar parallellt i planeringsprocessen, men att landstingskommunen i vissa hänseenden får särskilda uppgifter, vilket närmare framgår av förslaget till lag om länsplanering. Anledningen till detta är att landstinget utgör den enda direktvalda politiska länsförsamlingen. Kommunernas aktiva medverkan i länsplaneringen är av grundläggande betydelse. Ett samlat uttryck för länsbefolkningens och de politiska partiernas vilja i fråga om länets utveckling kan dock inte tillgodoses på något mer representativt sätt än genom landstinget. Häri ligger, säger kommittén, grundmotivet till de länsdemokratiska strävandena.

Genom landstingskommunen kan man således uppnå en bättre politisk och medborgerlig förankring av länsplaneringen. Därigenom stimuleras uppkomsten av en samlad, kontinuerlig debatt i de övergripande länsfrågorna bland allmänheten och i de politiska partierna. Ett ökat ansvar för landstingskommunen inom den regionala utvecklingsplaneringen kan också väntas medföra att

intresset för samhällsplaneringsfrågor kommer att bli större från landstingsledamöternas sida. Ledamöterna kan utnyttja den kommunalrättsliga initiativmöjligheten att i landstinget väcka motioner, interpellationer och enkla frågor rörande länsplaneringen. Väsentliga beslut om länsplaneringen fattas under full offentlig debatt och insyn från allmänhet och massmedier. Kommittén erinrar i detta sammanhang om att tätare landstingssammanträden kan väntas medföra ett större intresse från allmänhetens sida för de landstingskommunala frågorna och att den nya kommunallagen innehåller en bestämmelse som rekommenderar att landstinget skall sammanträda minst fyra gånger om året.

Kommittén understryker att med den föreslagna ordningen kan ansvaret för ifrågavarande regionalpolitiska beslut utkrävas direkt i allmänna val. Ett sådant politiskt ansvar kan självfallet inte på samma direkta sätt utkrävas inom den decentraliserade statliga förvaltningen, liksom inte heller av de centrala verken. Där kan sålunda endast ett indirekt ansvar komma att utkrävas som en yttersta följd av t ex statliga anslags- och författningsbeslut eller av debatter i riksdagen samt numera, när det gäller de landstingsvalda ledamöterna i exempelvis den statliga länsstyrelsens förtroendemannastyrelse, som en följd även av debatter och beslut i landstingen.

Kommittén betonar emellertid att den omständigheten att ett direkt politiskt ansvar inte kan utkrävas av dem som fattar vissa beslut på regional nivå inte innebär att det nuvarande beslutssystemet kan anses vara odemokratiskt. Statliga planerings- och förvaltningsorgan på olika nivåer tillsätts och utövar sin verksamhet under full demokratisk kontroll. Politiskt ansvar för deras verksamhet kan ytterst utkrävas i riksdagen och det är regeringen som måste ikläda sig detta ansvar. Med det personsamband som numera finns mellan de direkt folkvalda landstingsledamöterna och de av dessa utsedda ledamöterna i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse har möjligheterna att utkräva ett politiskt ansvar för beslut som fattas av förtroendemannastyrelsen ökat väsentligt. Vidare framhåller kommittén att den politiska kontrollen av förtroendevalda i praktiken sker främst genom de

politiska partiernas organisationer och att även länsstyrelsens verksamhet präglas av insyn och offentlighet, även om detta sker i andra former än beträffande landstingets beslutsfattande. Med de statliga uppgifter som de landstingsvalda ledamöterna i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse har fått i uppdrag att sköta kan det enligt kommitténs mening dock bli svårt att i praktiken göra klart vilket ansvar som vederbörande har gentemot sina väljare.

Eftersom länsplaneringen berör frågor av stor betydelse för enskilda människors välfärd är det enligt kommitténs mening särskilt väsentligt att planeringen får en så god politisk förankring som möjligt och att enskilda människor och organisationer i största möjliga utsträckning intresserar sig för och tar ställning till den.

Enligt kommitténs förslag skall det av landstinget antagna länsprogrammet sändas till regeringen för prövning och godkännande i vad gäller den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet. Detta anser kommittén vara av stor vikt för att garantera att den regionalpolitik som riksdagen och regeringen har beslutat genomförs i hela landet. Kommittén framhåller att det är väsentligt att de av resp landsting antagna länsprogrammen kan stämmas av mot de rikspolitiska förutsättningar och intressen som föreligger. Det bör enligt kommittén ankomma på regeringen att under sedvanligt konstitutionellt ansvar inför riksdagen avgöra vilka delar av länsprogrammen som sålunda skall godkännas av regeringen.

Vad gäller genomförandet av länsprogrammen erinrar kommittén om att landstingets antagande av länsprogram inte innebär motsvarande rättsverkningar som exempelvis fastställelseinstitutet i byggnads-och planlagstiftningen. Enligt förslaget åläggs emellertid de statliga myndigheterna, liksom landstingskommunen och kommunerna i länet, att lägga av regeringen godkänt länsprogram - dvs vad gäller den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet - till grund för sin planering.

Slutligen framhåller kommittén att den - sedan den första reformetappen har slutförts - kommer att ta upp de i direktiven

angivna principfrågorna i hela deras vidd och i ett längre perspektiv. Kommitténs fortsatta arbete kommer i det sammanhanget att inriktas på att göra en närmare genomgång av den regionala samhällsförvaltningen i syfte att klargöra hur en fördjupad länsdemokrati skulle kunna genomföras. Det nu framlagda förslaget till reformering av den regionala utvecklingsplaneringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979.

---

Ledamöterna Hilding Johansson, Arne Lundberg och Marianne Stålberg har i en avgiven reservation föreslagit dels att landstingskommunen med eget ställningstagande skall överlämna länsstyrelsens förslag till länsprogram och årlig rapport till regeringen, dels att kommun skall bereda facklig huvudorganisations samarbetsorgan och näringslivsorganisationer i kommunen tillfälle att yttra sig över planeringsunderlaget, innan kommunen avger sitt yttrande över detta till länsstyrelsen. Ledamoten Gunnar Ågren har i en avgiven reservation biträtt förslaget att kommun innan yttrande avges över planeringsunderlaget åläggs att bereda ifrågavarande fackliga organisationer möjlighet att yttra sig över detta.

Särskilda yttranden har avgetts dels av ledamoten Gunnar Ågren, dels av sakkunniga Lars-Erik Klason och Lars-Olof Lundberg.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag till
Lag om länsplanering
utfärdad den

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

1 § I varje län skall bedrivas en regional utvecklingsplanering, länsplanering, som skall syfta till att förverkliga de regionalpolitiska mål för arbete, service och miljö som riksdagen har fastställt.

2 § Länsplanering skall bedrivas i överensstämmelse med de regionalpolitiska mål som sägs i 1 § och de riktlinjer för länets utveckling som riksdagen eller regeringen beslutar.

3 § Länsplanering skall utföras som fullständig länsplanering och som översyn av fullständig länsplanering.

Regeringen förordnar när fullständig länsplanering skall företagas och redovisas. Översyn av fullständig länsplanering skall ske fortlöpande.

4 § Länsplanering skall bestå av två huvuddelar:
1. planeringsunderlag och
2. regionalpolitiskt program för utvecklingen i länet, länsprogram.

5 § Planeringsunderlag för länet och dess kommuner skall bestå av nulägesbeskrivningar, prognoser och problemanalyser i

fråga om sådana förhållanden av betydelse för tillgången på arbete och service som regeringen anger i beslut enligt 3 §.

I planeringsunderlaget skall också ingå redovisning av sådan planering av betydelse för utvecklingen i länet som bedrivs av staten, landstingskommunen och länets kommuner. Av underlaget skall dessutom framgå hur riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten påverkar förutsättningarna för utvecklingen i länet.

6 § Länsstyrelsen skall upprätta planeringsunderlag vid fullständig länsplanering och svara för att planeringsunderlaget hålls aktuellt.

7 § Landstingskommunen, länets kommuner och berörda statliga länsmyndigheter skall avge yttrande över planeringsunderlaget vid fullständig länsplanering. Detsamma skall gälla för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja näringslivets utveckling. Kommunalförbund till vars uppgifter hör planeringsfrågor av betydelse för länsplaneringen samt regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer i länet skall beredas tillfälle att yttra sig över sådant planeringsunderlag.

8 § Länsprogram skall utarbetas på grundval av planeringsunderlaget och innehålla

1. precisering av hur de regionalpolitiska målen skall förverkligas för länet,
2. riktlinjer för planeringen inom skilda samhällsområden mot bakgrund av dessa mål,
3. förslag till åtgärder för att målen skall uppnås.

9 § Länsstyrelsen skall upprätta förslag till länsprogram vid fullständig länsplanering och till rapport med anledning av översyn av fullständig länsplanering.

10 § Länsstyrelsen skall vid upprättandet av planeringsunderlag och förslag som avses i 9 § samverka med landstingskommunen och länets kommuner, med berörda statliga länsmyndigheter och centrala myndigheter, med stiftelse och kommunalförbund som avses i 7 § samt med regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer i länet.

11 § Kommunfullmäktige i länets kommuner som tillhör landstingskommun, berörda statliga länsmyndigheter och stiftelse som avses i 7 § skall avge yttrande över förslag till länsprogram. Kommunalförbund som avses i 7 §, regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer i länet skall beredas tillfälle att yttra sig över förslag till länsprogram.

12 § Länsstyrelsen skall, sedan remissbehandling enligt 11 § har skett, lägga fram förslag till länsprogram för landstingskommunen.

Länsstyrelsen skall senast den 15 april varje år, utom år då fullständig länsplanering enligt 3 § äger rum, för landstingskommunen lägga fram förslag till rapport som sägs i 9 §. Innan förslag till rapport läggs fram för landstingskommunen skall organ som sägs i 7 § ha beretts tillfälle att yttra sig över förslaget.

13 § Länsprogram och rapport som sägs i 9 § skall antagas av landstinget.

14 § Landstingskommunen skall redovisa enligt 13 § antaget länsprogram och rapport för regeringen.

15 § Länsprogram skall i vad gäller den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet prövas och godkännas av regeringen.

16 § Landstingskommunen och kommunerna i länet samt statlig myndighet skall lägga det av regeringen enligt 15 § godkända länsprogrammet till grund för sin planering. Detsamma skall gälla för stiftelse som avses i 7 §.

17 § Vid genomförande av länsprogram skall länsstyrelsen svara för samordning i länet av åtgärder som beslutas av statlig myndighet.

18 § Vad i denna lag sägs om landstingskommun skall gälla även kommun som ej tillhör landstingskommun. Vad i denna lag sägs om landsting skall gälla även kommunfullmäktige i kommun som ej tillhör landstingskommun.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

Förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen (1971:460)

utfärdad den

Regeringen föreskriver att 26 och 40 a §§ länsstyrelseinstruktionen (1971:460) skall ha nedan angivna lydelse.

| Nuvarande lydelse | Föreslagen lydelse |
|---|---|
| 26 §. Av styrelsen avgöres, i den mån annat icke följer av 25 § andra stycket tredje punkten eller tredje stycket eller 29 §,<br>1. viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder,<br>2. viktigare författningsfrågor,<br>3. viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter,<br>4. frågor om tillsättning av tjänst som länsråd, länspolischef, biträdande länspolischef, enhetschef, chef för planeringskansli, länsveterinär eller länsantikvarie, tjänst som polismästare eller polisöverintendent, tjänst som polisintendent, som är avdelningschef, byråchef eller kanslichef inom den lokala polisorganisationen, samt tjänst som chef för lokal skattemyndighet eller kronofogdemyndighet,<br>5. frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse,<br>6. frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning,<br>7. frågor om annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande,<br>8. andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen. | 26 §. Av styrelsen avgöres, i den mån annat icke följer av 25 § andra stycket tredje punkten eller tredje stycket eller 29 §,<br>1. viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder <u>såsom upprättande av förslag till länsprogram och rapport om länsplaneringen enligt lagen (1979:000) om länsplanering</u>,<br>2. viktigare författningsfrågor,<br>3. viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter,<br>4. frågor om tillsättning av tjänst som länsråd, länspolischef, biträdande länspolischef, enhetschef, chef för planeringskansli, länsveterinär eller länsantikvarie, tjänst som polismästare eller polisöverintendent, tjänst som polisintendent, som är avdelningschef, byråchef eller kanslichef inom den lokala polisorganisationen, samt tjänst som chef för lokal skattemyndighet eller kronofogdemyndighet,<br>5. frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse,<br>6. frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning,<br>7. frågor om annat skiljande från tjänst eller uppdrag än avskedande,<br>8. andra frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen. |

Nuvarande lydelse

40 a §. Bestämmelser om skyldighet för länsstyrelsen att vid länsplanering samverka med landstingskommunen och länets kommuner, statliga myndigheter samt organisationer finns i förordningen (1977:88) om länsplanering. Landstinget och kommunfullmäktige i länets kommuner bör även i övrigt beredas tillfälle att avge yttrande i fråga som har regionalpolitisk betydelse.

Länsstyrelsen skall varje år före utgången av april lämna landstingskommunen och länets kommuner en samlad information om planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse. Sådan information får lämnas genom rapport som avses i 16 § förordningen (1977:88) om länsplanering. Om det begäres, skall länsstyrelsen svara för sådan redovisning vid sammanträde med landstinget eller kommunfullmäktige.

Föreslagen lydelse

40 a §. Bestämmelser om skyldighet för länsstyrelsen att vid länsplanering samverka med landstingskommunen och länets kommuner, statliga myndigheter samt organisationer finns i lagen (1979:000) om länsplanering. Landstinget och kommunfullmäktige i länets kommuner bör även i övrigt beredas tillfälle att avge yttrande i fråga som har regionalpolitisk betydelse.

Länsstyrelsen skall varje år senast den 15 april lämna landstingskommunen och länets kommuner en samlad information om planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse. Sådan information får lämnas genom rapport som avses i lagen (1979:000) om länsplanering. Om det begäres, skall länsstyrelsen svara för sådan redovisning vid sammanträde med landstinget eller kommunfullmäktige.

Länsstyrelsen skall lämna landstingskommunen det biträde med redovisning av material som behövs för att landstingskommunen skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen (1979:000) om länsplanering. Vad nyss sagts om landstingskommunen avser i Gotlands län Gotlands kommun, i Malmöhus län även Malmö kommun och i Göteborgs och Bohus län även Göteborgs kommun.

## UTREDNINGSUPPDRAGET

I utredningsdirektiven framhålls inledningsvis att den regionala samhällsförvaltningen har fått en allt större betydelse och som en följd härav behandlats av åtskilliga utredningar alltsedan 1940-talet. En huvudlinje i reformarbetet har varit att stärka länsstyrelsernas ställning genom att anpassa deras organisation och arbetsformer till nya krav. Vidare erinras om att sedan början av 1960-talet hela uppbyggnaden av den regionala samhällsförvaltningen har kommit att ställas under debatt. Därvid har bl a krävts en långtgående decentralisering av uppgifter från central till regional nivå och en utveckling av landstingskommunerna till regionala självstyrelseorgan som kunde överta en väsentlig del av de regionala samhällsuppgifterna.

I direktiven hänvisas till flera av de utredningar som under de senaste tio åren har lagt fram förslag rörande den statliga länsförvaltningen och erinras om att vissa delreformer i länsdemokratisk riktning redan har kommit till stånd. Detta gäller dels 1970 års reform då en förtroendemannastyrelse infördes i länsstyrelsen, dels 1976 års riksdagsbeslut på grundval av länsberedningens arbete, dels den under hösten 1976 genomförda förändringen av sättet att utse förtroendemannastyrelsen.

Starka skäl talar enligt departementschefens mening för att inrikta arbetet på fortsatta partiella reformer. Det länsdemokratiska reformarbetet ses mera som en fortlöpande utvecklingsprocess än som en fråga om samlade, genomgripande organisationsför-

1) Direktiven till utredningen redovisas i sin helhet i bilaga 1

ändringar. Enligt departementschefen bör huvudlinjen, som hittills har varit att satsa på de statliga länsorganen, i framtiden vara att stärka landstingskommunerna och därmed vidga utrymmet för den kommunala självstyrelsen.

Utredningsarbetet bör enligt direktiven i första hand koncentreras till sådana frågor som har stått i förgrunden vid tidigare riksdagsbehandling. Reformkraven har främst gällt dels att föra fram landstingskommunerna som alternativa huvudmän för de nya uppgifter inom samhällsplaneringen som har aktualiserats under 1960-talet, dels att få till stånd en omfattande decentralisering av uppgifter från central till regional nivå, antingen till landstingskommunerna eller till statliga länsorgan. I enlighet härmed bör på ett tidigt stadium behandlas den översiktliga regionala samhällsplaneringen, medan rena myndighetsfunktioner bör övervägas endast i den mån de är oundgängligen förenade med planeringsuppgifterna. Avsikten är sålunda att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt sådana uppgifter som länsplaneringen, den regionala trafikplaneringen, naturvårdsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Kommitténs överväganden bör inte begränsas till formella frågor om huvudmannaskap. Departementschefen betonar särskilt att det från länsdemokratisk synpunkt centrala är det faktiska mått av inflytande för länsinnevånarna som åstadkoms. Förslagens konsekvenser för möjligheterna till decentralisering inom statsförvaltningen av uppgifter från central nivå till regional - vilket ämne övervägs av decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) - bör enligt direktiven särskilt uppmärksammas.

Länsstyrelserna har i dag det samordnande ansvaret för den regionala samhällsplaneringen, och de svarar också för huvuddelen av utredningsarbetet. Enligt direktiven bör övervägas sådana förändringar som förlägger den politiska tyngdpunkten i den regionala samhällsplaneringen hos landstingskommunerna. Huruvida detta förutsätter att landstingskommunerna även övertar det utredningsarbete som f n utförs hos länsstyrelserna bör prövas särskilt. Det bör uppmärksammas att den nya ordningen för val till länsstyrelsernas styrelser ger landstingskommunerna bättre möjligheter att följa och påverka det löpande planeringsarbetet.

En allmän strävan bör enligt departementschefen vara att såvitt möjligt begränsa de personalorganisatoriska konsekvenserna av kommitténs förslag.

En viktig uppgift för kommittén framhålls vara att ange hur man skall tillgodose kravet på samordning av planeringsinsatserna vid ett ändrat planeringsansvar på den regionala nivån. Över huvud taget måste samspelet mellan å ena sidan landstingskommunerna och å andra sidan regeringen och de centrala myndigheterna övervägas noga. Det framhålls att den som avgör en verksamhets omfattning och standard också bör bära kostnadsansvaret. Vidare bör behandlas de samordningsfrågor som hänger samman med att Malmö och Göteborgs kommuner inte tillhör landstingskommuner och klargöras förhållandet mellan landstingskommunerna och kommunerna. Det bör sålunda övervägas om ett fortsatt reformarbete i länsdemokratisk riktning motiverar en ändrad reglering av den allmänna kommunala kompetensen. Även förhållandet mellan landstingskommunerna och kommunalförbund måste beaktas.

Kommittén bör också överväga om ändrade regler rörande landstingskommunernas organisation och arbetsformer är motiverade då landstingskommunerna får nya uppgifter och ett ökat ansvar inom den regionala förvaltningen. En särskild fråga i detta sammanhang är hur förhållandet mellan landstingskommunerna och de landstingsvalda ledamöterna i länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser bör utformas i framtiden.

Departementschefen framhåller att arbetet bör bedrivas så att ett första delbetänkande efter remissbehandling kan läggas till grund för förslag till 1978/79 års riksmöte. Sedan denna första reformetapp har slutförts, kan principfrågorna tas upp i hela deras vidd och i ett längre perspektiv. Kommittén bör göra en genomgång sektorsvis av de regionala samhällsuppgifterna och pröva i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar dessa lämpligen kan anförtros landstingskommunerna. Utredningsarbetet bör i denna del ske förutsättningslöst inom ramen för de allmänna värderingar som departementschefen har gett uttryck för i direktiven.

Härvid framhålls särskilt att varje förslag om vidgad länsdemokrati måste bygga på vissa bestämda förutsättningar. En sådan förutsättning är att riksdagens och regeringens övergripande politiska ansvar inte får rubbas. Statsmakternas suveränitet, som bl a innefattar en befogenhet att bestämma gränserna för den kommunala självstyrelsen, är en grundläggande princip. Statsmakternas grundläggande ansvar för t ex arbetsmarknads-, regional- och näringspolitiken måste ligga fast. En annan förutsättning är att kommunernas ställning inte får försvagas genom en vidgad länsdemokrati. Syftet måste, enligt departementschefen, i stället vara att stärka den kommunala självstyrelsen i stort.

## UTREDNINGSARBETETS BEDRIVANDE

Länsdemokratikommittén har enligt sina direktiv ålagts ett omfattande utredningsuppdrag. I direktiven har framhållits att starka skäl talar för att arbetet bör inriktas på partiella reformer. Det framgår också att kommitténs arbete bör bedrivas så att ett första delbetänkande efter remissbehandling kan läggas till grund för förslag från regeringen till 1978/79 års riksmöte. Arbetet i kommittén har bedrivits mot denna bakgrund och kommittén lägger i detta betänkande fram ett förslag om en delreform rörande länsplaneringen.

Kommittén har gått igenom vissa områden inom den översiktliga regionala samhällsplaneringen i syfte att överväga sådana förändringar som lägger den politiska tyngdpunkten i denna planering hos landstingskommunerna. De områden som särskilt har granskats - med utgångspunkt i expertpromemorior som upprättats inom kommittén - gäller främst den regionala utvecklingsplaneringen, dvs den s k länsplaneringen, den regionala trafikplaneringen, den fysiska riksplaneringen och naturvårdsplaneringen. Kommittén har i detta sammanhang även undersökt sambandet mellan dessa planeringsformer inbördes och med annan samhällsplanering.

Kommittén har av skäl som redovisas i betänkandet i denna första etapp främst behandlat frågor som hänger samman med länsplaneringen. För att kunna närmare bedöma de praktiska förutsättningarna för att kunna genomföra ett ökat inflytande för landstingskommunerna över länsplaneringen har kommittén bl a inhämtat ett omfattande material från vissa länsstyrelser. Främst har studerats vilket samarbete som f n förekommer mellan länsstyrelserna och landstingskommunerna samt kommunerna. Kommittén

har vidare - mot bakgrunden av uttalandet i direktiven om att strävan skall vara att såvitt möjligt begränsa de personalorganisatoriska konsekvenserna - särskilt studerat det nuvarande arbetet med länsplaneringen inom länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter.

I den första etappen lägger kommittén - bl a med hänsyn till regeringens avsikt att redan under detta år börja en ny fullständig länsplaneringsomgång - fram förslag endast om länsplaneringen. Kommittén har eftersträvat att utforma sina förslag så att det finns en stor handlingsfrihet och goda möjligheter till anpassning mellan de i direktiven angivna olika planeringsverksamheterna, när underlag senare kan föreligga för ställningstagande till dessa planeringsformer. Kommittén avser att återkomma till dessa frågor i sitt nästa betänkande.

Med hänsyn till de speciella problem som uppkommer i regioner där inte alla kommuner tillhör resp landstingskommun har kommittén särskilt studerat förhållandena i Göteborgs- och Malmö-regionerna. Kommittén har också - bl a i samband med studiebesök - studerat utvecklingen för fylkeskommunerna i Norge och amtskommunerna i Danmark mot bakgrunden av de reformer som har genomförts under senare år i syfte att ge dessa regionala kommuner ett ökat inflytande över den regionala samhällsplaneringen. Också dessa frågor avser kommittén att behandla i sitt nästa betänkande.

Sedan den första reformetappen har slutförts kommer kommittén att i enlighet med sina direktiv ta upp principfrågorna i hela deras vidd och i ett längre perspektiv. Kommitténs fortsatta arbete kommer att inriktas på att göra en närmare genomgång av den regionala samhällsförvaltningen för att kunna klargöra hur en fördjupad länsdemokrati skulle kunna genomföras.

Kommittén har i sitt hittills bedrivna arbete haft ett fortlöpande samråd med decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), sysselsättningsutredningen (A 1974:02), utredningen (Fi 1976:06) om kommunernas ekonomi, utredningen (Kn 1976:03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m m samt länsdomstolskommittén (Kn 1977:01).

# 1 ÖVERSIKT ÖVER SAMHÄLLSPLANERINGEN

## 1.1 Allmänt

Till samhällsplanering kan räknas "åtgärder som syftar till att skapa möjligheter för samhället att fungera och utvecklas under så gynnsamma förutsättningar som möjligt" (se prop 1970:103 s 5). Samhällsplanering omfattar många olika moment och åtgärder av skiftande inriktning och olika ambitionsgrad. Den lägsta ambitionsnivån representerar sådan planering som allmänt har till syfte att i möjlig mån skingra ovissheten om framtiden och som därför ger information om det framtida utvecklingsförloppet under vissa givna förutsättningar och antaganden. I sin renodlade form är sådan planering närmast att uppfatta som prognoser avsedda att utvisa hur framtiden kommer att te sig om inga nya åtgärder vidtas i syfte att påverka utvecklingens riktning och takt. Planering på högre ambitionsnivåer innefattar däremot även ett syfte att på ett mer eller mindre ingripande sätt påverka och styra utvecklingen i en viss önskvärd riktning.

De åtgärder som samhällsorganen vidtar i angivna syften kommer till uttryck på olika sätt. I vissa fall upprättas särskilda handlingsprogram, planer, som kanske också formellt fastställs för att ligga till grund för kommande verkställighetsbeslut och som därigenom också kan få särskilda rättsverkningar i övrigt. Till samhällsplanering i vidaste bemärkelse hör "all den planering som sker genom att samhällsorganen bedömer och beslutar om hur samhällets resurser skall utnyttjas och hur samhällsmiljön skall utformas" (prop 1970:103 s 6).

Samhällsplaneringen brukar i allmänhet delas in i dels s k sektorsplanering, dels s k nivåplanering. Med sektorsplanering avses en planering som bedrivs inom ett särskilt verksamhetsområde (t ex sjukvård, undervisning, väghållning) av organ som

har specialiserat sig på dessa frågor. Kännetecknande för sektorsplaneringen är att den är vertikalt organiserad med klart bestämda kompetensbestämmelser för olika organ. Ett annat inslag i sektorsplaneringen är den obrutna kedjan av organ med kompetens inom ett särskilt område men i huvudsak utan formellt inflytande på andra områden.

Planeringen - jämte de därtill knutna besluten och åtgärderna - inom en sektor av samhället berör emellertid i de flesta fall även annan samhällsplanering och får ofta direkta följdverkningar inom andra delar av samhällsorganisationen. Eftersom de enskilda sektorsorganen var för sig inte kan ha en tillräcklig överblick över och inte heller kan förutsättas ta lika stor hänsyn till alla andra organs önskemål och synpunkter på planeringen behövs också en samordnande planering, den s k nivåplaneringen. Denna kan sålunda sägas syfta till att samordna planeringen inom de olika samhällssektorerna och väga insatserna inom olika sektorer mot det totala behovet och de totala resurserna. Denna samordning avser faktorer av ekonomisk, geografisk och tidsmässig betydelse. Som exempel på nivåplanering kan nämnas den statliga budgeten och kommunernas budget, länsprogrammen och olika former av bebyggelseplanering (se SOU 1974:84 s 35-36).

Den samhällsplanering som bedrivs på central nivå, den s k riksplaneringen, avser både sektorsplanering och nivåplanering. Som nyss nämnts sker en övergripande nivåplanering bl a i den årliga statsbudgeten, där det ekonomiska utrymmet bestäms för olika slag av verksamhet. Denna nivåplanering är sålunda i ekonomiskt hänseende överordnad den sektorsplanering som sker inom de i statsbudgeten bestämda ramarna. Det bör framhållas att den ekonomiska nivåplaneringen på central nivå bara i begränsad utsträckning innebär att de ekonomiska resurserna anvisas till speciella regioner eller kommuner och att det vanligtvis är sektorsorganen som vart och ett inom sitt område beslutar om den geografiska fördelningen (t ex vägverkets beslut om fördelningen av väganslagen).

Den regionala samhällsplaneringen, som också avser både sektors-

planering och nivåplanering, bedrivs för närvarande nästan uteslutande av statliga organ. Det främsta undantaget utgörs av landstingskommunernas sjukvårdsplanering. Några landstingskommuner har dock även engagerat sig i annan samhällsplanering, t ex trafikförsörjningen inom regionen. I Stockholms län svarar landstingskommunen dessutom för regionplaneringen. Den regionala samhällsplaneringen har vanligtvis länen som planeringsområde, men det finns ett antal statliga organ på regional nivå som har verksamhetsområden som inte sammanfaller med länen (t ex vägverkets byggnadsdistrikt och samtliga trafikverks regionala organisation).

Samhällsplaneringen på lokal nivå bedrivs av kommunerna. Kommungränsen är normalt geografisk gräns för planeringsområdet, men det förekommer också viss samhällsplanering i kommunal regi över kommungränserna med kommunalförbund som huvudman. Som exempel på detta kan nämnas regionplaneförbund. Samhällsplaneringen på det lokala planet bedrivs till stor del som nivåplanering (t ex i den kommunala budgeten, den ekonomiska långtidsplaneringen och generalplaneringen). Till skillnad från statsbudgeten, som vanligen inte anvisar var i landet som investeringar skall ske, innehåller den kommunala budgeten ofta direkta anvisningar om var inom kommunens område som kommunala investeringar skall göras.

Det bör i detta sammanhang understrykas det starka samband som finns mellan de olika formerna av samhällsplanering. När allt kommer omkring är det ju samma framtida verklighet som de skall beskriva och utforma. Hur sambandet fungerar i praktiken skall här endast i korthet antydas. I underbilaga till bilaga 2 till detta betänkande illustreras de skilda planeringsformernas inbördes relationer i schematisk form. Sektorsplanering redovisas i figuren som staplar.

För riket som helhet är det som nämnts regeringen som i princip svarar för all nivåplanering, dvs sektorsövergripande planering. Vissa frågor av större betydelse underställs dock riksdagen för beslut. Ansvaret för den sektorsövergripande riksplaneringen delegeras vanligen inte till olika förvaltningsorgan. I realitet-

en innebär nämligen denna planering centrala politiska ställningstaganden i form av prioritering mellan olika sektorer och mellan skilda geografiska områden. Uppgiften att fatta beslut i sådana frågor ankommer på riksdagen och regeringen. De centrala ämbetsverken och länsstyrelserna medverkar med utredningar och sammanställningar av material samt som förslagsställare.

Sektorsplaneringen är däremot delegerad till centrala ämbetsverk, som vart och ett inom sin sektor ansvarar för investeringar och annat utvecklingsarbete - inom de ekonomiska ramar som riksdagen och regeringen anvisar. Ämbetsverken skall i sitt arbete också ta hänsyn till de regionalpolitiska målsättningarna och beakta den fysiska riksplaneringen.

Hur de samhälleliga utbyggnadsresurserna skall fördelas på kommuner bestäms delvis på riksplanet av regeringen eller - efter delegation - av de centrala ämbetsverken, men sådana beslut fattas också av länsmyndigheterna enligt centralt, av regeringen, givna direktiv. Enligt beslut av 1970 års riksdag har viktiga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen i frågor om översiktlig planering förts över till länsstyrelsen fr o m den 1 juli 1971.

Länsstyrelsen svarar f n för den regionalpolitiska planeringen och den regionala trafikplaneringen i länet samt utövar också myndighetsfunktionerna på länsnivån, när det gäller den fysiska planeringen. Ett organisatoriskt samband mellan de skilda planeringsformerna erhålls sålunda genom att uppgifterna samlas hos länsstyrelsen.

Även i funktionellt hänseende är sambandet mellan de beskrivna planeringsformerna påtagligt. De prognoser som tjänar som utgångspunkt för den regionalpolitiska planeringen bygger till en inte oväsentlig del på de ekonomiska långtidsutredningarna. De inventeringar av olika anspråk som bildar underlaget för den fysiska riksplaneringen bygger på antaganden och bedömningar som i mycket sammanfaller med dem som långtidsutredningarna utgår från.

Den regionalpolitiska målsättning som statsmakterna har antagit - som resultat av bl a länsplaneringen - är en självklar utgångspunkt för fysisk riksplanering och regional trafikplanering. Samtidigt ger dessa senare planeringsformer viktiga förutsättningar för varandra och för den regionalpolitiska verksamheten.

Anknytningen till den kommunala nivån är mycket väsentlig för all här berörd statlig planeringsverksamhet. Detta gäller särskilt i fråga om underlaget för planeringen, vidare för den politiska förankringen av besluten hos medborgarna och till stora delar också i fråga om genomförandet av åtgärder som en följd av planeringen.

## 1.2 Sambandet mellan vissa planeringsformer

Grunden för en bättre samordning inom länsförvaltningen och för en förstärkning av den regionala samhällsplaneringen lades genom 1964 års riksdagsbeslut om riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik (prop 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964:408). Både i propositionen och vid riksdagens behandling av denna betonades mycket starkt samhällsplaneringens betydelse för lokaliseringsutvecklingen i landet. En aktiv och förutseende samhällsplanering ansågs vara en av grundförutsättningarna för en lokalisering som på bästa sätt skulle främja det ekonomiska framåtskridandet. Föredragande departementschefen anförde i propositionen bl a följande (s 181):

> Om lokaliseringspolitiken skall leda till på längre sikt bestående gynnsamma resultat måste insatserna inriktas på områden med goda utvecklingsmöjligheter och med förutsättningar för industriell verksamhet. De samhälleliga insatserna bör härvid främst koncentreras till en aktiv samhälls- och bebyggelseplanering samt till åtgärder i syfte att skapa en effektiv samhällelig servicestruktur i form av skolor, sjukhus, vägar och övriga kommunikationer samt annan offentlig service. För att få önskad effekt måste en sådan politik utformas i nära samverkan mellan stat, kommun och näringsliv, så att dessa gemensamt åstadkommer samlade och samordnade insatser på lämpliga orter.

Tyngdpunkten i denna planeringsverksamhet förlades till länen och bedömdes från statlig synpunkt som en gemensam uppgift för hela den statliga länsförvaltningen. Bland de skäl som talade

för placeringen av verksamhetens tyngdpunkt i länen anfördes att inom dessa fanns flera statliga myndigheter, liksom landstingskommunerna och andra organ med uppgifter inom samhällsplaneringen. Vidare talade önskvärdheten av medborgerligt engagemang i verksamheten, av nära kontakt med kommunerna och av omedelbar lokalkännedom också för en verksamhet med huvudvikten i länen. I fråga om inriktningen av verksamheten på länsplanet anförde departementschefen bl a följande (s 210):

En utvidgad utrednings- och planeringsverksamhet bör enligt min uppfattning komma till stånd i länen. Denna bör för det första omfatta sammanställning och analys av olika data rörande befolknings- och näringslivsförhållanden m m samt uppgörande av prognoser och annan bedömning av utvecklingstendenser till ledning för handlandet. Sådana data behövs för planeringen i kommuner och landsting likaväl som inom olika statliga organ. Redan den omständigheten att man för de olika planeringsgrenarna utnyttjar ett gemensamt utredningsmaterial torde ha en icke oväsentlig samordningseffekt. På grundval av sådant utredningsmaterial bör vidare i länen utarbetas planer rörande olika åtgärder, som kan påverka lokaliseringsbetingelserna i enlighet med lokaliseringspolitikens mål. Särskilt bör därvid beaktas den kommunala planeringen och kommunala åtgärder i övrigt för näringslivets främjande. En avvägning bör eftersträvas av olika regionala intressen i frågor om samhälleliga serviceanordningar och andra offentliga verksamheter. Planeringen, som givetvis ständigt måste hållas aktuell, bör utmynna i konkreta förslag och handlingsprogram.

För att dessa riktlinjer skulle kunna följas genomfördes den 1 juli 1965 vissa organisatoriska förändringar i länsstyrelserna. Planeringsråd knöts till länsstyrelsen som rådgivande organ i viktiga planeringsfrågor. Vidare fick länsstyrelsen ökade resurser för den regionalpolitiska utrednings- och planeringsverksamheten (länsplanerare). Dessa organisatoriska förändringar betraktades som provisoriska i avvaktan på länsförvaltningsutredningens förslag.

Det lokaliseringspolitiska beslutet har följts upp, konkretiserats och vidareutvecklats genom länsplanering 1967, länsprogram 1970 och länsplanering 1974. Den regionalpolitiska planeringen var därmed etablerad och huvuddragen i dess fortsättning har lagts fast. På grund av sysselsättningsutvecklingen inom olika delar av samhället har efter hand samordningen av olika grenar av den offentliga sektorn blivit alltmer betydelse-

full inom regionalpolitiken.

Den fysiska riksplaneringen inleddes något senare och har genom sin uppläggning krävt längre tid för genomförande av en första etapp. Något fast tidsschema för dess utveckling på längre sikt föreligger inte.

Samhällsplaneringen i länen och de organisatoriska förutsättningarna för denna behandlades under 1960-talet av såväl länsförvaltningsutredningen som länsdemokratiutredningen. När det gäller den här aktuella frågan om samordning av samhällsplaneringen var de båda utredningarna eniga om att gällande förhållanden var otillfredsställande. Båda utredningarna förordade med likartade motiveringar att ett enda organ borde få ansvaret för samordningen av den översiktliga planeringen i länet.

Länsdemokratiutredningens förslag (se SOU 1968:47) 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 lagar borde ändras så att landstingskommunen även i övrigt skulle ersätta länsstyrelsen som regionalt samhällsorgan i frågor av betydelse för den översiktliga samhällsutvecklingen.

Länsförvaltningsutredningens förslag (se SOU 1967:20), som i detta avseende byggde på en oförändrad uppgiftsfördelning mellan stat och kommun, gick ut på att den samordnande planering som erfordras på 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.

Samstämmigheten mellan de båda utredningarna om behovet av organisatorisk samordning kan vidare illustreras med de synpunkter som länsdemokratiutredningen framförde med anledning av länsförvaltningsutredningens förslag. Detta gav enligt länsde-

mokratiutredningens mening väsentligt förbättrade administrativa förutsättningar för ett rationellt samhällsbyggande. Om den föreslagna planeringsberedningen i realiteten skulle få den centrala samordnande roll som länsförvaltningsutredningen ville ge den, skulle i jämförelse med nuvarande förhållanden, riskerna för illa samordnade åtgärder inom samhällsbyggandet komma att minska väsentligt. Genom att föra över beslutandefunktionerna i ett flertal för den regionala samhällsutbyggnaden väsentliga frågor från de fristående länsorganen till länsstyrelsen och genom att administrativt samordna fördelnings- och prioriteringsfrågorna inom t ex bostadsförsörjningen och skolväsendet med fastställelseprövningen enligt byggnadslagen skulle man kunna skapa väsentligt förbättrade förutsättningar för ett kraftfullt grepp över den regionala samhällsutbyggnaden.

En organisatorisk samordning enligt de båda utredningarnas intentioner genomfördes inom den statliga länsförvaltningens ram genom den partiella länsförvaltningsreformen år 1970 (prop 1970: 103, KU 1970:34, SU 1970:132). Principfrågan om huvudmannaskapet för den regionala samhällsplaneringen hänsköts till länsberedningen. Det betonades i såväl propositionen som utskottsutlåtandena att organisationsförändringarna inte fick föregripa eller försvåra framtida ställningstaganden. Häri torde ha legat den bedömningen att organisationsförändringarna till förmån för en ökad samordning skulle kunna tillgodogöras oavsett slutligt ställningstagande beträffande huvudmannaskapet.

Den partiella länsförvaltningsreformen innebar sålunda att åtgärder vidtogs - bl a med hänvisning till den regionalpolitiska verksamheten - i syfte att få till stånd en förbättrad samordning av de statliga länsorganens planeringsarbete. Länsstyrelsen fick en förtroendemannastyrelse med landshövdingen som ordförande samt tio andra ledamöter. Den nya länsstyrelsen fick som en huvuduppgift att leda och samordna den samhällsplanering som bedrivs inom den statliga länsförvaltningen. I planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse som handläggs av vissa andra länsorgan övertog länsstyrelsen beslutanderätten. Dessa organ skulle delta i frågornas beredning. Länsarkitektkontoret inordnades i länsstyrelsen.

Frågan om huvudmannaskapet för den samordnande regionala samhällsplaneringen var huvuduppgiften för länsberedningen. Genomgående i dess betänkande (SOU 1974:84) betraktades denna verksamhet som ett samlat helt och det förekom ingen antydan till uppdelning av verksamheten. Majoriteten ansåg att ansvaret för den samordnande samhällsplaneringen fortsatt borde vara statligt och åvila länsstyrelserna, men att samrådet med landstings- och primärkommuner borde utvecklas. Minoriteten ansåg i sin tur att arbetet med länsdemokratin borde fullföljas med den klara målsättningen, att landstingskommunerna skulle överta huvudmannaskapet för samordnings- och planeringsuppgifterna på regional nivå.

Det kan i sammanhanget vara av intresse att se hur länsberedningen systematiserade samordningsfrågorna, vilket framgår av följande utdrag ur betänkandet (s 38):

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 grundskolornas 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.

Genom organisationsförändringar efter år 1970 har den samordningslinje som kom till uttryck i den partiella länsförvaltningsreformen fortsatts genom att lantmäterienheten och länsantikvarien (kulturminnesvård) tillkommit i länsstyrelsernas planeringsavdelningar. Överlantmätaren och lantmäterienheten spelar en viktig roll vid länsstyrelsens befattning med fysisk planering, både genom dokumentation av faktiska förhållanden och genom speciell sakkunskap. Enheten har i många länsstyrelser bidragit aktivt i arbetet med den fysiska riksplaneringen. Länsantikvarien kan också väntas bli en viktig länk vid hanteringen av olika planfrågor, liksom när det gäller bevarandefrågorna bl a inom den fysiska riksplaneringen. Funktionen måste ha en nära koppling till både plan- och naturvårdsenheten. Att frågan om en längre gående samordning av sektorer är aktuell visas av den pågående diskussionen om relationerna mellan länsstyrelserna och kvarvarande fristående länsorgan (länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd, länsskolnämnd, lantbruksnämnd, skogsvårdsstyrelse, vägförvaltning m fl). Diskussionen gäller möjliga ändringar i tre avseenden, nämligen organisatoriska förändringar, överföring av beslutsrätt och förbättrade kontakter.

## 2 NÅGOT OM KOMMUNAL OCH LANDSTINGSKOMMUNAL PLANERING, M M

Inom begreppet kommunal planering ryms många olika planeringsformer som inbördes uppvisar stora skillnader. Av störst betydelse i detta sammanhang är kommunernas fysiska planering som reglerar många förhållanden av avgörande betydelse för miljön och för det sociala livet och som även i betydande usträckning påverkar kommunernas ekonomi.

Kommunernas fysiska planering har sin grund framför allt i 1947 års byggnadslag och i byggnadsstadgan från år 1959, där det anges hur markens användning för olika ändamål skall regleras genom planer. Huvuddragen anges i översiktliga planer, medan detaljplaner (stadsplaner och byggnadsplaner) reglerar den mer ingående markanvändningen och byggandet. Ansvaret för planarbetet ligger på kommunerna.

Den fysiska planeringen har under senare år ökat i omfattning i alla kommuner och särskilt i kommuner med snabb utveckling. Det har bl a gällt att tillgodose nya behov av bostäder, skolor, barntillsyn, trafikförsörjning, fritidsanläggningar m m. Den förändrade kommunindelningen har också skapat förutsättningar för samlade bedömningar för både tätorter och mera glest befolkade delar av kommunerna. Flertalet kommuner bedriver f n någon form av översiktlig planering.

Även planarbetets inriktning och syfte har förändrats. Den översiktliga planeringen har inriktats på att skapa handlingsberedskap och möjlighet att styra utvecklingen. Vid sidan av byggnadslagstiftningen har ett stort antal planformer utvecklats som fått stor betydelse. De har tillkommit för att tillgodose behovet av långsiktiga och samordnade bedömningar. Den detaljerade planeringen har också förändrats. Bl a har ändrade produktionsförhål-

landen inom bostadsbyggandet påverkat sättet att planera.

Intresset för samordning mellan olika grenar av den kommunala verksamheten har blivit alltmer markerat. Planerna utarbetas med större hänsyn till sociala förhållanden och ekonomiska förutsättningar. Fysisk planering betraktas nu som ett betydelsefullt medel för att påverka och styra utvecklingen i kommunerna.

Ekonomiska bedömningar och planer för de kommunala nämndernas verksamhet har tidigare haft sin tyngdpunkt i det årliga budgetarbetet. Den ökade omfattningen av kommunernas verksamhet har emellertid krävt samlade bedömningar på längre sikt, både när det gäller den kommunala ekonomin och för olika sektorer av verksamheten. Som exempel på sådan ekonomisk planering resp särskild verksamhetsplanering som numera utförs av alla kommuner kan nämnas kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP) och bostadsbyggnadsprogram (KBP), som båda avser fem år framåt i tiden.

KELP är årlig och beskriver för de närmaste fem åren driftskostnader, kapitalutgifter, upplåning, utdebitering, investeringsobjekt (större än 300 000 kr) etc. Den behandlar således de kommunalekonomiska förhållandena och planerade investeringar i ett medellångt perspektiv. Genom kopplingar till det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet (KBP) - som omfattar samma tidsperiod - kan även bostadsbyggandets (kommunala) följdinvesteringar erhållas. Alla kommuner besvarar i princip KELP-enkäterna. I vissa kommuner är KELP den enda formen av ekonomisk långtidsplanering. Det är endast de större kommunerna som har egna system för denna planering.

För att få underlag för en utbyggd sysselsättningsplanering krävs information om de långsiktiga kommunala verksamhetsplanerna. Årliga uppgifter om sysselsättningsutvecklingen inom den primärkommunala sektorn är nödvändiga för den fortlöpande översynen av länsplaneringen. Fr o m KELP 1976-80 inhämtas uppgifter om dels den kommunala sysselsättningen (personalbehovet) för olika förvaltningsområden, dels service och kapacitetsmått för olika verksamhetsområden.

Det system - för en utvecklad kommunal planering - som arbetas

fram inom Svenska kommunförbundet svarar väl mot denna uppläggning av KELP. Service- och kapacitetsuppgifterna beskriver bl a den nuvarande och den planerade servicens omfattning och kvalitet. De visar därmed vilka bidrag till uppfyllandet av de regionalpolitiska målen när det gäller serviceförsörjningen som den kommunala planeringen ger. Den utbyggda KELP som nu används utgör även ett första steg i att förbättra underlaget för beredskapsplaneringen.

Vad så gäller KBP, dvs de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, kan erinras om att alla kommuner från år 1973 är skyldiga att vidta vissa åtgärder för att främja bostadsförsörjningen[1]. Kommunerna skall sålunda upprätta ett bostadsbyggnadsprogram för de fem närmast följande åren och lämna redogörelse för de upprättade programmen till resp länsbostadsnämnd. KBP, som skall vara kommunens samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen, omfattar såväl inventeringar och utredningar om det behövliga och möjliga byggandet som kommunalpolitiska bedömningar. De senare gäller bl a bostadskostnader, bebyggelsens lokalisering, byggandets inriktning på hus- och lägenhetstyper och upplåtelseformer.

KBP har ett starkt samband med andra former av kommunal planering. Det gäller både den fysiska och den ekonomiska planeringen. En informationsskrift om KBP har givits ut av bostadsstyrelsen. Denna skrift har skickats till alla kommunalt förtroendevalda i landet. I skriften behandlas på ett enkelt sätt vad bostadsbyggnadsprogrammen innehåller och syftar till. Den behandlar även olika frågor, som kan vara väsentliga att diskutera i samband med programmet.

Från år 1973 skall vissa kommuner även upprätta särskilt bostadssaneringsprogram. Det skall redovisas särskilt, men ingår som en del i KBP. Enligt bostadsstyrelsens anvisningar skall bostadssaneringsprogram bl a utformas så att det ger information till fastighetsägare och hyresgäster om kommunens intentioner. Programmet grundas på en inventering av det äldre bostadsbeståndet. Vid inventeringen bör kontakt tas med ägarna

[1] Lagen (1947:523; omtryckt senast 1975:131)om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.

och vidare bör de boendes förhållanden och önskemål undersökas. Resultatet av inventeringen bör åskådliggöras på karta. När inventeringen utförts, bör en översiktlig tidsplan göras som visar de ungefärliga tidpunkter då åtgärder i olika områden kan vidtas. Förslag till åtgärder med kalkyler och stadsplaneföretag bör sedan diskuteras med fastighetsägarna för att genomförandet skall kunna ske i samförstånd. De boende bör vidare informeras om förslaget och ges möjlighet att redovisa sina synpunkter. Drygt ett hundratal kommuner hade redan år 1974 fått i uppdrag att upprätta sådana bostadssaneringsprogram.

Sättet att handlägga KBP har varierat mellan kommunerna. En tendens har dock varit att andelen kommuner som behandlat programmet i kommunfullmäktige har ökat under senare år (se SOU 1975:41 s 303). I propositionen (1977/78:93) Riktlinjer för ansvarsfördelning inom bostadsförsörjningen m m har nyligen lagts fram ett lagförslag som innebär att KBP alltid skall antas av kommunfullmäktige. I motiveringen för denna reform anförs att syftet är att förankra programmet i den lokala politiska debatten och att det är av mycket stor betydelse att programmen behandlas i sådan ordning att medborgarnas krav på insyn och möjlighet till påverkan av beslutsprocessen tillgodoses. Om besluten fattas i kommunfullmäktige förstärks också, enligt propositionen, den allmänt omfattade uppfattningen om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen (se prop s 177-178).

Många kommuner utarbetar också planer för speciella områden. Det gäller t ex energiplaner, serviceplaner, planer för varudistribution, trafikförsörjning och näringslivsprogram. Detta är planformer som ofta har stor betydelse för andra slag av planarbete. Det förekommer t ex planer för fritid, barntillsyn och förskolor. Ett exempel är att det, enligt riksdagens beslut, från den 1 juli 1975 skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för barnomsorgsverksamheten i varje kommun. Den planen skall avse en period av minst fem år. En utbyggnad av sådana kommunala planer kan väntas.

Enligt kommunaldemokratiutredningen visar erfarenheterna att sådana planer ofta är av stort intresse för många kommuninvånare. Utredningen har bl a framhållit att en fortlöpande kontakt med

kommuninvånarna i dessa frågor kan klarlägga behov och önskemål för verksamheterna och att information om planer och uppläggning av verksamheten kan förbättra medborgarnas möjlighet att utnyttja olika former av kommunal service.

I detta sammanhang bör också erinras om att Svenska kommunförbundet under senare år har bedrivit ett utredningsarbete i syfte att få fram en s k modell för en samordnad kommunplanering. Försök har bedrivits i ett 20-tal kommuner och resultatet har redovisats i en rapport[1] som har utgjort underlag för en omfattande kursverksamhet.

En grundtanke har därvid varit att all planering i en kommun skall utgå från gemensamma förutsättningar. Syftet är att skapa garantier för att all planering bygger på samma underlag och riktas mot bestämda mål. Kommunstyrelse/fullmäktige kan därigenom erhålla jämförbara planer från olika förvaltningar och lättare utöva en central samordning inom kommunen. En sammanställning av sådana förutsättningar redovisar aktuella förhållanden, utvecklingstendenser, prognoser och upprättade planer. Till förutsättningarna hör även mål och riktlinjer för kommunens utveckling som anges av kommunfullmäktige och/eller kommunstyrelsen. Det senare innebär ett ställningstagande till i vad mån redovisade prognoser, planer och tidigare mål skall gälla för förvaltningarnas planering. Det kan även t ex gälla den framtida servicen och utvecklingen av tätorter i olika delar av kommunen. De gemensamma förutsättningarna för planeringen skall enligt rapporten revideras varje år och antas av kommunens styrelse och fullmäktige. Med utgångspunkt i dessa förutsättningar utarbetas andra slag av kommunala planer. Dessa planer utgörs av verksamhetsplaner och planer för speciella områden, t ex trafikförsörjning, sanering och varudistribution samt resursplanering. Sådana verksamhetsplaner avses upprättas regelbundet av förvaltningarna för deras olika verksamhetsområden eller för särskilda programområden. I den försöksplanering som skett har tidsperioden varit fem år. Stor vikt har lagts vid att utforma alternativ som belyser olika servicenivåer i förhållande till den nuvarande situationen. Med s k resurs-

---

[1] Kommunplanering, Svenska kommunförbundet 1974.

planering avses ekonomisk, fysisk och personaladministrativ planering. I den ekonomiska planeringen klargörs behovet av förändringar i skatteuttag, avgifter och upplåning under en femårsperiod.

Här bör även framhållas att den ökade statliga planeringen har fört in det kommunala planarbetet i ett större sammanhang. Kommunala bedömningar finns sålunda med i underlaget för planeringen på region- och riksnivå. På vissa områden kan samtidigt den statliga planeringen innebära att kommunernas handlingsutrymme påverkas.

Den fysiska riksplaneringen, som syftar till att förebygga eller lösa konflikter om hur mark, vatten och andra naturresurser skall användas, skall huvudsakligen förverkligas genom kommunernas egen översiktliga planering. Genom arbete med s k kommunöversikter med riktlinjer för bebyggelseutvecklingen görs översiktliga planbedömningar även i mindre kommuner, som inte tidigare har bedrivit översiktplanering.

För den regionalpolitiska planeringen upprättas s k länsprogram. Länsprogrammet är det regionalpolitiska programmet för utvecklingen i länet och ingår i den länsplanering som f n bedrivs under länsstyrelsens huvudansvar. Ett utmärkande drag i den hittills genomförda länsplaneringen är kommunernas ökande medverkan. Denna har bl a möjliggjorts genom en kraftig utbyggnad av den kommunala planeringen under senare år. Det system för kommunal planering som har arbetats fram inom Svenska kommunförbundet och som tillämpas i allt flera kommuner har bl a anpassats för att kunna samverka med den statliga regionala utvecklingsplaneringen. Den landstingskommunala flerårsplaneringen - - LKELP/RUPRO - innehåller bl a sysselsättningsprognoser för det landstingskommunala området.

Kommunerna har i länsplanering 1974 deltagit i såväl analys av planeringsunderlag som målformuleringar och åtgärdsdiskussioner. Den omfattande medverkan i länsplaneringen på lokal nivå av företrädare för kommuner, fackliga organisationer, näringsliv m fl har på ett avgörande sätt vidgat den krets av människor som kunnat aktivt delta i utformningen av regionalpolitiken. Detta

har medfört att länsplaneringen har blivit en riksplanering i, internationellt sett, unikt decentraliserade former. Minst 50 000 personer har i politiska församlingar och organisationer på lokal och regional nivå tagit ställning till länsplanering 1974 (se SOU 1975:91 s 429).

Efter förslag av länsberedningen (se SOU 1974:84) har i förordningen (1977:88) om länsplanering utfärdats bestämmelser om att landstingskommunerna liksom kommunerna skall yttra sig över regionalpolitiskt betydelsefulla beslutsunderlag såsom länsprogram. Vidare har länsstyrelsen ålagts att årligen lämna en rapport till regeringen angående resultatet av länsplaneringen över vilken kommuner och landstingskommuner skall beredas möjlighet att yttra sig. Länsstyrelsen skall dessutom varje år lämna landstingskommunen och kommunerna i länet en samlad information om frågor av regionalpolitisk betydelse (se 40 a § länsstyrelseinstruktionen). Sådan information får lämnas genom den nyssnämnda årliga rapporten om länsplanering. Härigenom har de kommunala och landstingskommunala organen fått anledning att diskutera de regionala frågorna i ett brett perspektiv.

Kommunernas och landstingskommunernas planering är av intresse för regionalpolitiken på flera sätt. Det är för det första fråga om den sysselsättning som den kommunala resp landstingskommunala verksamheten direkt ger. Denna verksamhet kan då ses som ett medel i sysselsättningspolitiken. Det är vidare fråga om de väsentliga bidrag till samhällsfunktionernas utbyggnad som den verksamheten ger. Genom denna utbyggnad påverkas förutsättningarna för näringslivets lokalisering och indirekt också sysselsättningsutvecklingen utanför den kommunala sektorn. En samordning av sådana kommunala åtgärder med motsvarande statliga insatser har allt sedan den nuvarande regionalpolitiken inleddes år 1965 (prop 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964:408) varit ett väsentligt inslag i regionalpolitiken. Dessutom är de mål som sätts upp i regionalpolitiken när det gäller serviceförsörjningen i hög grad beroende på de åtgärder kommunerna och landstingskommunerna vidtar med eller utan statligt stöd. När det gäller den långsiktiga utvecklingen av här berörda förhållanden är länsplaneringen den viktigaste förbindelselänken mellan stat

och kommun.

Kommunernas medverkan i den regionalpolitiska planeringen är också en förutsättning för att vissa centrala välfärdsfrågor skall kunna beaktas i den översiktliga planeringen. Det gäller t ex samband mellan ev sociala missförhållanden och problem på arbetsmarknaden. Det måste därvid vara främst kommunerna med deras nära kontakt med människorna som svarar för att de problem bevakas som inte kan komma till uttryck i planeringen på läns- och riksnivå.

Minsta planeringsenhet i den nuvarande länsplaneringen är i princip kommunen. Avvägningar inom en kommun betraktas som en kommunal uppgift. Undantag härifrån har gjorts då ett särskilt statligt ansvar har ansetts böra knytas till en viss del av en kommun. Detta har framför allt förekommit i till ytan stora kommuner i glest befolkade områden och har dokumenterats i bl a diskussionerna om kommundelscentra.

Till frågan om länsplaneringen skall kommittén särskilt återkomma i det följande (se avsnittet 3).

I detta sammanhang kan också erinras om att kommunikationerna har ett nära samband med både den fysiska riksplaneringen och den regionalpolitiska planeringen. Program för regional trafikplanering har utarbetats av länsstyrelserna i samråd med kommunerna. Ansvaret för vägplaneringen delas f n mellan kommunerna och statens vägverk. I syfte att förbättra vägplaneringen har riksdagen nyligen beslutat att en fast, gemensam beredningsgrupp, sammansatt av företrädare för de främsta planeringsorganen, skall inrättas på länsnivån. Väginvesteringarna har genom sin storlek och långsiktiga bindning av markanvändningen stor betydelse för kommunerna. Det gäller för såväl detaljplanläggning som översiktlig planering. Trafiknätets uppbyggnad påverkar starkt bebyggelse och näringsliv. Den regionala trafikplaneringen är ett viktigt medel i regionalpolitiken och de långsiktiga vägplanerna har stor betydelse för den regionala utvecklingen.

En alltmer omfattande planering har under senare år också utvecklats inom landstingskommunerna. Framför allt har större in-

satser gjorts för att planera hälso- och sjukvården på längre sikt. Den ökade planeringen har även ett nära samband med att synen på sjukvården har förändrats i riktning mot att lägga större vikt vid öppen vård och förebyggande hälsovård. Det har därvid blivit nödvändigt att ange inriktningen på längre sikt.

Landstingskommunerna har också tillförts nya uppgifter, t ex den psykiatriska vården, och ett ökat behov av samordning med andra former av planering på riksnivå, regional nivå och kommunal nivå har gjort sig gällande.

Tyngdpunkten i landstingskommunernas planering ligger f n på de verksamhetsområden där det enligt lag skall utföras någon form av planering. Detta gäller främst hälso- och sjukvård, omsorg om psykiskt utvecklingsstörda och folktandvård. Dessutom har landstingskommunerna i likhet med kommunerna under senare år bedrivit en kommunalekonomisk långtidsplanering (L-KELP), som i huvudsak omfattar prognosmaterial. I anslutning till detta material upprättas i många landstingskommuner "rullande" långtidsbudgetar som, förutom prognosmaterialet, även omfattar allmänna riktlinjer och prioriteringar.

En annan verksamhet på lång sikt är de "rullande" prognoser för sjukvården som har utförts under senare år (de s k RUPRO-undersökningarna). Dessa gäller framför allt personalplaneringen. Uppgifterna från dessa regelbundet återkommande undersökningar ligger till grund för landstingskommunernas ekonomiska planering och för olika former av verksamhetsplanering. De verksamheter som blir föremål för planering är t ex hälso- och sjukvård, omsorgsverksamhet, utbildning, tandvård och arbetsvård. I Stockholms läns landstingskommun förekommer även andra former till följd av de mer omfattande uppgifter som denna landstingskommun svarar för. Detta gäller främst kollektivtrafiken och den översiktliga fysiska planeringen, dvs regionplaneringen (enligt 3 § byggnadslagen). Samordnade planer för hela den landstingskommunala verksamheten förekommer f n endast i ett fåtal landstingskommuner.

Under senare år har det pågått ett omfattande arbete i samtliga landstingskommuner med långsiktiga planer för hälso- och sjuk-

vården. I de flesta fall har planeringen skett på tio års sikt. Omkring hälften av landets landstingskommuner hade i slutet av år 1977 utarbetat långtidsplaner. Inom övriga landstingskommuner pågick fortfarande detta arbete. En mindre del av planerna omfattar även tandvården och i undantagsfall även omsorgsverksamheten.

Arbetet med de olika verksamhetsplanerna bedrivs åtskilt. Men det är vanligt att de arbetas fram samtidigt för att kunna medge en avstämning och total prioritering.

I detta sammanhang skall också erinras om det utvecklingsarbete som under senare år har bedrivits av Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI). Av särskild betydelse för uppläggningen av landstingskommunernas långsiktiga planering har varit en av SPRI utarbetad modell för hälso- och sjukvårdsplan (SPRI:s rapport 14/71). Här skall vidare framhållas utvecklingen mot ett ökat engagemang från landstingskommunernas sida i trafikförsörjningen. Sålunda har även andra landstingskommuner än Stockholms läns redan engagerat sig i den kollektiva persontrafiken i resp län. Örebro, Västmanlands och Södermanlands läns landstingskommuner kan nämnas som exempel på län där landstingskommunen i mera betydande omfattning kompletterar den lokala trafikförsörjningen med regionala åtgärder, bl a i vad gäller planeringen och driften av trafiken. Se närmare härom i den nyligen framlagda propositionen (1977/78:92) om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik.

Planeringsarbetets ökade omfattning och förändrade inriktning har inneburit att kontakterna inom och utom landstingskommunernas förvaltningar har behövt utvecklas på motsvarande sätt som i kommunerna. De förtroendevaldas möjligheter att leda planarbetet har fått ökad betydelse. I det sammanhanget har även formerna för vårdtagarnas, personalens och andra medborgargruppers insyn och medverkan i planeringen kommit upp till diskussion. Se närmare härom i kommunaldemokratiutredningens huvudbetänkande (SOU 1975:41), särskilt s 307-310. Kommittén redovisar i bilaga 5 ett utdrag ur det betänkandet rörande planeringsprocessen i landstingskommunerna.

Över huvud taget är en väsentlig fråga i detta sammanhang hur kommunernas och landstingskommunernas medverkan i den statliga planeringen skall kunna ske för att möjliggöra en bred medborgerlig förankring. Kommunaldemokratiutredningen har tagit upp denna fråga till närmare behandling och därvid bl a understrukit att planeringsfrågorna från demokratisk synpunkt är centrala. Enligt utredningen måste speciella krav på öppenhet och information ställas bl a med hänsyn till att beslutens verkningar ofta är svåra att överblicka. Vidare har framhållits att medborgarna måste ges tillfälle att i en öppen debatt påverka besluten och att förtroendevalda i de många kommunala organ som berörs måste ha möjlighet att leda och följa det arbete som de tar ansvar för inför väljarna. De skilda förhållandena i olika kommuner och i olika planeringssituationer medför emellertid att det knappast är möjligt att formulera generella anvisningar om lämpliga åtgärder. Kommunerna och landstingskommunerna bör därför, enligt kommunaldemokratiutredningen, ha frihet att själva finna de lämpligaste arbetsformerna. Samma synsätt kommer till uttryck i den senaste kommunallagsreformen.

Här skall slutligen erinras om att erfarenheterna i samband med länsplanering 1974 visar att informationsverksamheten blir mycket tidskrävande, om den skall bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Det har därför ansetts nödvändigt att informationsverksamheten kring länsplaneringen sker huvudsakligen i anslutning till de fullständiga länsplaneringsomgångarna. Intresset för regional- och sysselsättningspolitiska frågor kommer dock troligen att ha särskild aktualitet i olika län vid skilda tidpunkter. Ett år kanske utvecklingen inom ett län blir sådan att den leder till en livlig debatt i länet, medan ett annat år intresset från allmänhetens och politikernas sida blir mindre i detta län. Informationsverksamheten bör därför kunna anpassas till sådana skiftande förhållanden. Se närmare härom SOU 1975: 91 s 435-436.

# 3 REGIONAL UTVECKLINGSPLANERING - LÄNSPLANERING

## 3.1 Något om bakgrunden

Länsplanering kan definieras som "en regional utvecklingsplanering som skall bedrivas i varje län som ett led i förverkligandet av de regionalpolitiska mål i fråga om arbete, service och miljö som riksdagen fastställer". Se 1 § förordningen (1977:88) om länsplanering. Länsplanering skall sålunda bedrivas enligt de allmänna regionalpolitiska mål som riksdagen fastställer och de riktlinjer för länets utveckling som statsmakterna antar.

Den regionala utvecklingsplanering som har bedrivits sedan mitten av 1960-talet - och som hittills har genomförts i tre riksomfattande planeringsomgångar, nämligen länsplanering 1967, länsprogram 1970 och länsplanering 1974 - bygger i allt väsentligt på riksdagens beslut år 1964 om en aktiv lokaliseringspolitik (prop 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964:408). Ur propositionen kan återges följande uttalanden av departementschefen om den samhälleliga lokaliseringsverksamhetens organisation (s 208-210):

En lokaliseringspolitik med det syfte och den utformning, som jag i det föregående förordat, spänner över ett vidsträckt fält av samhällelig och enskild verksamhet. Ett ofrånkomligt samband råder således mellan å ena sidan ställningstaganden rörande näringslivets lokalisering och å andra sidan åtgärder med lokaliserande effekt i fråga om t ex bebyggelse, kommunikationer, utbildning, sjukvård och annan serviceverksamhet. En samordning i tid och rum av lokaliseringsverksamheten med arbetet inom övriga grenar av samhällsplaneringen är därför utomordentligt betydelsefull. Därigenom kan insatserna på olika områden ge en samlad effekt för en orts eller bygds utveckling. Det samband som sålunda föreligger mellan lokaliseringsplaneringen och annan samhällsplanering, sådan den utformas i kommunerna, i länen och hos olika centrala organ, måste enligt min bestämda uppfattning komma till uttryck även i lokaliseringsverksamhetens organisation.

Inom samhällsplaneringen och samhällsbyggandet intar kommunerna

i många avseenden en nyckelställning. Ett uttryck härför är bl a kommunernas inflytande på bebyggelseplaneringen. Den offentliga serviceverksamhet som har avgörande betydelse för en god industriell miljö är i stor utsträckning en rent kommunal angelägenhet eller utformas i nära samråd med kommunerna. En investering inom näringslivet föranleder ofta kommunala följdinvesteringar av olika slag. Den översiktliga planeringen i en kommun ger ett första urval av de orter, som kan vara lämpade för lokaliseringspolitiska insatser. Den kommunala planeringens värde ur lokaliseringspolitisk synvinkel bör öka i den mån den nu pågående kommunindelningsreformen leder till bildandet av kommuner, som utgör större och för planeringen lämpligare områden, eller om i vart fall verksamheten inom kommunblocken ger upphov till en samlad bedömning av regionens utvecklingsmöjligheter och en samordning av resurserna kring de härför lämpade orterna. En verksamhet med denna inriktning kan ge även kommunerna en framträdande roll inom den organisation som skall söka förverkliga de lokaliseringspolitiska målen. Jag vill dock än en gång framhålla att kommunernas uppgifter i detta sammanhang måste begränsas till vad som ligger inom ramen för den allmänna planerings- och serviceverksamheten och inte innefatta subventioner i syfte att påverka enskilda företags lokalisering.

För flertalet lokaliseringspolitiska åtgärder fordras en vidare överblick och ett bredare underlag för bedömningen än vad som kan erhållas inom kommuner och kommunblock. Dessa avvägningar måste göras regionalt och i åtskilliga fall även centralt för hela landet. Därför fordras såsom utredningen angivit såväl en regional som en central organisation.

– – –

Flera skäl talar såvitt jag kan se för att utrednings- och planeringsfunktionerna inom lokaliseringsverksamheten får sin tyngdpunkt i länen. Inom dessa har flera statliga myndigheter, landstingen och andra organ uppgifter av samhällsplanerande natur. Som kommittén erinrar om har inom den statliga förvaltningen under senare år skett flera organisatoriska förändringar, som inneburit delegation av uppgifter från centrala organ till länsorgan. Kommittén åberopar detta som stöd för uppfattningen att behovet av samverkan mellan lokaliseringsorganen och planmyndigheterna i första hand gör sig gällande i länen. Önskvärdheten av medborgerligt engagemang i verksamheten, av nära kontakt med kommunerna och av omedelbar lokalkännedom som grund för ställningstaganden är också förhållanden som bättre kan beaktas inom länsorganisationen än i de centrala organen.

En utvidgad utrednings- och planeringsverksamhet bör därför enligt min uppfattning komma till stånd i länen. Denna bör för det första omfatta sammanställning och analys av olika data rörande befolknings- och näringslivsförhållanden m m samt uppgörande av prognoser och annan bedömning av utvecklingstendenser till ledning för handlandet. Sådana data behövs för planeringen i kommuner och landsting likaväl som inom olika statliga organ. Redan

den omständigheten att man för de olika planeringsgrenarna utnyttjar ett gemensamt utredningsmaterial torde ha en icke oväsentlig samordningseffekt. På grundval av sådant utredningsmaterial bör vidare i länen utarbetas planer rörande olika åtgärder, som kan påverka lokaliseringspolitikens mål. Särskilt bör därvid beaktas den kommunala planeringen och kommunala åtgärder i övrigt för näringslivets främjande. En avvägning bör eftersträvas av olika regionala intressen i frågor om samhälleliga serviceanordningar och andra offentliga verksamheter. Planeringen, som givetvis ständigt måste hållas aktuell, bör utmynna i konkreta förslag och handlingsprogram.

Dylik utrednings- och planeringsverksamhet är enligt min uppfattning nödvändig om man i en tid av snabba strukturella förändringar skall kunna utnyttja samhällets resurser på effektivaste sätt. Denna verksamhet har sitt värde oavsett de lokaliseringspolitiska målen och medlen. Av det skälet är behovet av verksamhet i denna form ej heller tidsbegränsat eller inskränkt till vissa landsdelar eller län.

I likhet med kommittén finner jag att länsstyrelsen genom sin centrala ställning i länsförvaltningen är det organ, som har de bästa förutsättningarna att leda och samordna planeringsuppgifterna på länsplanet. Jag biträder därför kommitténs förslag att länsstyrelserna skall vara regionala lokaliseringsorgan.

De uppgifter som länsstyrelsen i nämnda egenskap får att ombesörja måste självfallet fullgöras i nära samverkan med övriga länsorgan som har uppgifter inom hithörande områden. Ett ömsesidigt utbyte av upplysningar och synpunkter samt fördelning av utredningsuppgifter o dyl mellan länsorganen blir nödvändigt. De formella förutsättningarna för ett sådant samarbete torde föreligga redan enligt nu gällande bestämmelser.

Med utgångspunkt i 1964 års riksdagsbeslut genomfördes sålunda den första länsplaneringsomgången, länsplanering 1967, som hade till syfte att formulera en regionalpolitisk målsättning för varje kommunblock och län.

Grundmaterialet i länsplanering 1967 utgjordes av prognoser för utvecklingen av befolkning och näringsliv i vart och ett av kommunblocken. Länsstyrelserna/planeringsråden hade sedan att pröva om den utveckling av regionstrukturen som prognoserna antytt var acceptabel eller inte. Om prövningen ledde till att den utveckling som prognoserna utvisade inte kunde godtas kom denna slutsats till uttryck i länsstyrelsens/planeringsrådets målsättning. Målsättningen angavs i s k befolkningsramvärden för varje kommunblock per år 1980. Befolkningsramvärdet skulle

ange den folkmängd för år 1980 som borde vara riktpunkt för samhällsplanering och resursfördelning.

Resultatet av länsplanering 1967 anmäldes för riksdagen år 1969 (prop 1969:1, bil 13, SU 1969:57, BaU 1969:30 rskr 1969:188 och 309).

En andra etapp av den regionalpolitiska utvecklingsplaneringen påbörjades våren 1969 - länsprogram 1970. I denna etapp skulle länsstyrelserna belysa de praktiska konsekvenserna av länsplanering 1967. De skulle visa vilka sysselsättningsskapande åtgärder, socialpolitiska åtgärder i glesbygderna samt samhällsinvesteringar som behövdes i skilda orter och regioner, för att utvecklingen fram till år 1980 skulle sammanfalla med målsättningen i länsplanering 1967. Det främsta planeringsmomentet utgjordes av en prioritering mellan kommunerna när det gällde behovet av åtgärder. Underlaget för länsprogram 1970 utgjordes bl a av förslag från kommuner och landstingskommuner.

Uppläggningen av länsprogram 1970 godtogs av riksdagen i beslutet år 1970 om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten (prop 1970:75, SU 1970:103, BaU 1970:40, rskr 1970:270 och 304). Principerna för utvecklingen av ortsstrukturen lades även fast vid detta tillfälle.

Utvärderingen av länsplanering 1970 presenterades av regeringen i 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram (prop 1972:111, bil 1). Detta handlingsprogram innehöll följande fyra huvuddelar: en konkretisering av de allmänna regionalpolitiska målen, befolkningsramar som underlag för planeringen i länen, en plan för utveckling av den regionala strukturen och ett åtgärdsprogram.

I handlingsprogrammet uttalades också att en regionalpolitisk planering med den allmänna uppläggning som hade kännetecknat länsplanering 1967 och länsprogram 1970 borde bli ett bestående inslag i samhällsplaneringen. I beslutet angavs vissa förändringar i planeringens uppläggning som har beaktats i den senaste nu avslutade länsplaneringsomgången, länsplanering 1974. Sålunda har samarbetet mellan kommunerna och länsstyrelserna byggts ut

och detaljeringsgraden i redovisningen av bl a kommunala investeringar minskats.

1972 års regionalpolitiska handlingsprogram har fullföljts i planeringen i länen bl a genom att länsstyrelserna har formulerat planeringstal för kommunerna på grundval av de befolkningsramar för länen och den ortsstruktur som riksdagen beslutat. Genom handlingsprogrammet, som godkändes av riksdagen år 1972 (InU 1972:28, rskr 1972:347), skapades underlag för en "rullande" regional utvecklingsplanering. Med denna utgångspunkt kan huvudsyftet med länsplanering 1974 sammanfattas sålunda att det gällde

- att skapa ett enhetligt underlag för statlig och kommunal planering genom att i planeringen i länen fullfölja de år 1972 fastlagda riktlinjerna för ett hela landet omfattande regionalpolitiskt handlingsprogram. Detta innebar bl a att planeringstal skulle anges för kommunerna för år 1980 med utgångspunkt i de av statsmakterna beslutade planeringsnivåerna för länen
- att aktualisera de analyser och prognoser rörande den regionala utvecklingen som behövdes i den regionalpolitiska planeringen
- att med hänsyn till detta planeringsunderlag, inom ramen för en riksomfattande regional planering, utforma de regionalpolitiska riktlinjer som länsstyrelserna ansåg borde följas i den fortsatta länsplaneringen fram t o m år 1980 och år 1990. Häri innefattades bl a förslag till planeringstal för län och kommuner samt ev ändringar i den år 1972 beslutade regionala strukturen, samt
- att kartlägga behovet av dels åtgärder som behövdes för att fullfölja statsmakternas beslut om planeringsnivåer och regional struktur, dels de ytterligare åtgärder som aktualiserades av de ändringar i planeringsnivå och regional struktur som länsstyrelsen ville förorda.

### 3.2 Länsplanering 1974

Beslutet om länsplanering 1974 fattades av regeringen (Kungl Maj:t) den 5 juni 1973. Anvisningar för verksamheten utfärdades också nämnda dag (Ds In 1973:9). Som en följd av erfarenheterna från det pågående arbetet har tillägg och ändringar i anvisningarna utfärdats av chefen för arbetsmarknadsdepartementet den 7 februari 1974, den 17 september 1974, den 6 december 1974 och den 3 mars 1977. Enligt dessa anvisningar har följande allmänna uppläggning och tidsplan gällt för länsplanering 1974.

Länsstyrelsernas första uppgift var att före halvårsskiftet 1973 informera kommuner och landsting om den fortsatta regionala utvecklingsplaneringens syften och allmänna uppläggning.

Nästa huvudmoment i länsstyrelsernas arbete var att utarbeta det underlag som behövdes för den fortsatta regionala utvecklingsplaneringen. Häri ingick en analys av den hittillsvarande befolknings- och näringslivsutvecklingen, klarläggande av betingelserna för utvecklingen av den regionala strukturen, kartläggning av kommunernas och näringslivets framtidsbedömningar samt slutligen en samlad befolknings- och näringslivsprognos. Arbetet i länen skulle bedrivas i sådan takt att huvuddelen av detta planeringsunderlag kunde tillställas kommuner och landsting senast den 15 april 1974.

Kommunerna analyserade därefter det presenterade utredningsmaterialet för att på grundval därav redovisa vad som enligt resp kommuns uppfattning kunde vara en rimlig planeringsnivå (uttryckt i antal invånare för åren 1980 och 1990) för kommunen samt vilka funktioner som kommunen bör fullfölja i den framtida regionala strukturen. Konsekvenserna för den kommunala planeringen av olika handlingsalternativ skulle belysas och åtgärdsbehoven anges. I denna etapp av arbetet förutsattes att kommunerna skulle inhämta de fackliga organisationernas synpunkter på de här berörda frågorna. Landstingskommunerna analyserade på motsvarande sätt effekterna på deras verksamhet av olika handlingsalternativ.

Samtidigt som arbetet pågick i kommuner och landstingskommuner fortsatte länsstyrelserna analysarbetet med sikte på att ange

preliminära förslag till planeringstal för skilda kommuner, uttryckta i antal invånare för åren 1980 och 1990, samt ev förslag till ändringar i den antagna planen för utvecklingen av den regionala strukturen. Såväl länsstyrelsernas som kommunernas och landstingskommunernas arbete bedrevs så att de överläggningar som behövdes kunde hållas i augusti-september 1974 mellan länsstyrelserna, kommunerna och landstingskommunerna om planeringsnivåer, regional struktur, behov av åtgärder m m.

Kommunernas och landstingskommunernas sammanfattande synpunkter och förslag med anledning av det framlagda planeringsunderlaget skulle därefter lämnas till länsstyrelserna senast den 1 december 1974.

Efter komplettering av planeringsunderlaget med anledning av de synpunkter som kommuner, landstingskommuner m fl förde fram utarbetade länsstyrelserna förslag till närmare riktlinjer och handlingsprogram för den regionala utvecklingen i länet. I programmet skulle bl a redovisas de riktlinjer som enligt resp länsstyrelse borde gälla för en samhällsplanering i länet som syftade till att lösa de problem som enligt befolknings- och näringslivsanalysen med tillhörande prognoser bedömdes föreligga. Länsstyrelserna skulle också analysera den regionala strukturen med hänsyn till den framtida utvecklingen. Synpunkter på ändringar i den av statsmakterna antagna planen för utveckling av den regionala strukturen skulle redovisas.

Länsstyrelserna skulle vidare bl a med hänsyn till behovet av samordning med den fysiska planeringen för varje ort ange betingelser i fråga om den yttre miljön som kunde påverka förutsättningarna för att förverkliga den eftersträvade regionala strukturen.

Med utgångspunkt i analysen av den regionala strukturen, upprättade prognoser, kommunala synpunkter m m har länsstyrelserna därefter föreslagit planeringsnivåer i form av befolkningstal för åren 1980 och 1990 för varje kommun och län. Slutligen har angetts de åtgärdsbehov som följt inom olika samhällssektorer av den regionala struktur och de planeringsnivåer som länssty-

relserna förordat.

Länsplanering 1974 - med det huvudsakliga innehåll som här har beskrivits - remitterades till kommuner och landstingskommuner samt regionala organisationer, som representerar näringsliv och arbetsmarknadens parter, senast i februari 1975. Efter avslutad remissbehandling redovisade länsstyrelserna senast den 15 juni 1975 till arbetsmarknadsdepartementet resultatet av länsplanering 1974 jämte remissammanfattning och egna synpunkter med anledning av remissbehandlingen.

Information direkt till medborgarna om den regionala utvecklingsplaneringen byggdes ut i länsplanering 1974 och lämnades under tiden april 1974 - december 1974. Informationen gavs huvudsakligen på kommunal nivå i samband med kommunernas deltagande i planeringsarbetet.

### 3.3 Några erfarenheter av den hittills bedrivna regionala utvecklingsplaneringen

Länsplaneringen har bedrivits sedan år 1967. De i planeringen deltagande parterna har gjort både positiva och negativa erfarenheter av länsplaneringen. I betänkandet (SOU 1975:91) Politik för regional balans, som utarbetades inom arbetsmarknadsdepartementet under hösten 1975, lämnades en omfattande redogörelse för de dittills vunna erfarenheterna av länsplaneringen (se särskilt s 403-436). I betänkandet kommenterades en del av den framförda mera allmänt inriktade kritiken. Dessa kommentarer, som fortfarande får anses ha aktualitet, bildar underlag för följande summariska redogörelse, till vilken - mot bakgrunden av därefter beslutade åtgärder - har fogats även vissa senare kommentarer från industridepartementets sida.

En grupp av kritiska synpunkter rör åtgärdernas behandling i planeringen. Uttryck som "för litet åtgärdsinriktad", "för mycket anpassning", "bara prognoser inga åtgärder" har ganska ofta förekommit i kritiken. Länsplaneringen har under den tid den bedrivits behandlat alla de åtgärder som enligt riksdagens skilda beslut ingår i regionalpolitiken, dvs åtgärder som avser att långsiktigt trygga sysselsättning och service.

Om länsplaneringen har upplevts som för litet åtgärdsinriktad måste detta,enligt betänkandet, ytterst bero på att de åtgärder som vidtagits för påverkan av befolknings- och näringslivsutvecklingen varit förhållandevis begränsade.

En del av kritiken har emellertid, enligt betänkandet, hängt samman med att otillräcklig vikt har lagts vid genomförande och uppföljning av föreslagna åtgärder i länsplaneringen. I länsplanering 1974 har detta påpekats av flera länsstyrelser, kommuner, fackliga organisationer m fl. De förändringar i länsplaneringen som sedermera har gjorts med utgångspunkt i 1976 års regionalpolitiska beslut syftar, enligt industridepartementet, till att ge ökat utrymme härför i den fortsatta planeringen. Enligt departementet bör främst möjligheterna till en anknytning till den statliga budgetprocessen, som erhålls genom den årliga översynen av länsplaneringen, resultera i en ökad åtgärdsinriktning.

Beskrivningen av länsplaneringen som för litet åtgärdsinriktad kan, enligt betänkandet, bero också på ett alltför snävt uppfattat åtgärdsbegrepp. Man skulle således därvid främst ha räknat med de specifikt regionalpolitiskt inriktade åtgärderna och inte uppmärksammat den styrande effekt länsplaneringen har genom att den lägger grunden till samordnade insatser inom flera viktiga samhällssektorer på kommunal, regional och central nivå. I detta sammanhang har erinrats om att statliga myndigheter sålunda har ålagts att iaktta beslut om den regionala utvecklingen (SFS 1973:24, omtryckt 1977:02). Vidare skall statlig myndighet lägga resultatet av länsplaneringen till grund för sin planering (se SFS 1977:88).

Flera länsstyrelser påpekade i länsplanering 1974 att länsplaneringens samordnande effekter inte hade tagits till vara i full utsträckning. Den utformning av länsplaneringen som beslutades åren 1976-1977 syftar, enligt industridepartementet, bl a till att förbättra samordningen mellan sektorsplaneringen och den regionalpolitiska verksamheten.

Kritik har också förts fram om att åtgärdsdiskussionen är allt-

för omfattande. Den har bl a framhållits utgöra ett intrång i den kommunala självstyrelsen. Om detta anförs i betänkandet att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i regionalpolitiken har slagits fast i riksdagsbeslut åren 1964, 1970 och 1972. Denna ansvarsfördelning innebär enligt betänkandet bl a att länsplaneringen avhandlar frågor om resursfördelningen mellan kommuner. Därmed har det konstaterats vara främst en kommunal uppgift att göra överväganden vid lokaliseringar inom resp kommun. Enligt betänkandet har denna arbetsfördelning följts strikt i anvisningarna för länsplaneringen. Det anges finnas exempel i redovisningen av länsplanering 1974 från något län som innehåller synpunkter och förslag med endast svag anknytning till regionalpolitiken. Enligt den i betänkandet gjorda utvärderingen har det emellertid förefallit som om länsprogrammen från de skilda länen i allmänhet varit väl avvägda, när det har gällt vilka åtgärder som skall hänföras till regionalpolitiken. Det har också framhållits att det självfallet inte har varit fråga om att i länsplaneringen föreskriva vad kommunerna skall göra inom områden som ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Däremot har det kunnat vara fråga om att länsstyrelsen och kommunerna i samverkan bör belysa och utvärdera vilka effekter som statlig planering och statliga åtgärder kan få på den kommunala verksamheten.

Från en del håll har anförts att länsplaneringen varit svår och alltför teknisk. En sådan kritik har förts fram från både kommuner och fackliga organisationer. Enligt betänkandet torde det dock inte vara möjligt att nämnvärt förenkla de tekniska delarna av länsplaneringen, exempelvis prognosmodeller o dyl. I betänkandet har vidare framhållits att även en kritik av motsatt slag har förts fram, nämligen att tekniken skulle vara alltför enkel. Om detta framhålls i betänkandet att möjligheterna till förbättring och förenkling av planeringstekniken naturligtvis skall tas till vara. Det har därvid påpekats att utvecklingsarbete på detta område pågår i samverkan mellan industridepartementet och ett antal länsstyrelser. Avsikten härmed är att redovisningen av planeringen skall utformas på ett sådant sätt att de rent tekniska svårigheterna i planeringen behandlas mer översiktligt. I det planeringssystem som regleras av för-

ordningen (1977:88) om länsplanering har, enligt industridepartementet, eftersträvats en så hög grad av flexibilitet att den information som går till exempelvis kommuner och fackliga organisationer bättre än hittills skall kunna anpassas till mottagarnas behov.

En annan typ av kritik som redovisats i betänkandet går ut på att länsplaneringens planeringsteknik inte har medgett tillräcklig flexibilitet i handlandet. Utgångspunkten har då bl a varit att planeringsprocessen har tagit så lång tid och varit så tungarbetad att anpassningen till ändrade förhållanden gått trögt. I betänkandet framhålls bl a att den periodiskt återkommande länsplaneringen därför har kompletterats med en årligen återkommande översyn, "uppföljning och utvärdering". Kritiken har emellertid också inneburit att länsplaneringssystemet skulle leda till en planering som bevarar den nuvarande regionala strukturen och motverkar förändringar. Vad gäller denna del av kritiken anförs i betänkandet att tekniken i länsplaneringen är neutral i förhållande till utvecklingen och att länsplaneringssystemet som sådant därför varken leder till ökad strukturomvandling eller motverkar förändringar. Enligt betänkandet är det självfallet de allmänna utvecklingstendenserna vad t ex gäller ekonomins utveckling och den politik som förs fram i planeringen som blir avgörande för resultatet.

Det finns, enligt betänkandet, anledning att särskilt understryka att även en länsplanering med årlig översyn skall vara en långsiktig planering i vilken skilda åtgärder och beslut anpassas till fastlagda långsiktiga mål. Först om denna anpassning upplevs som oacceptabel från allmän välfärdssynpunkt bör, enligt betänkandet, målen ändras. Det har också framhållits att så länge som målen anses värda att eftersträvas kommer planeringen att präglas av en viss stabilitet, vilket har ansetts vara en självklar del i en målmedveten planeringsverksamhet.

Kravet på flexibilitet i planeringen har ofta förts samman med kommentaren att länsplaneringen är alltför långsiktig. I betänkandet påpekas att svårigheterna att förutse utvecklingen i framtiden har präglat länsplaneringens utformning. Vidare framhålls att ett av motiven till bl a ortsplanens utformning har

varit att, just med hänsyn till osäkerheten i framtidsbedömningarna, få fram politiskt antagna förutsättningar för planeringen som är något så när stabila över tiden. Vidare påpekas att åtgärdsdelarna av länsprogrammen, även när de är långsiktiga, främst har omfattat åtgärder som avses bli genomförda inom de närmaste åren. Genom den årliga översynen av länsplaneringen har, enligt industridepartementet, ökad vikt lagts vid det medellånga tidsperspektivet. För att länsplaneringen skall kunna fylla en samordnande roll för den långsiktiga inriktningen av olika sektorer bör, enligt departementet, planeringen dock även ha ett tidsperspektiv på 15-20 år.

Enligt utvärderingen i det refererade betänkandet finns det anledning att kommentera frågan om länsplaneringens innehåll från två utgångspunkter som ansluter till framförd kritik. Det gäller dels krav på att mera uttalade näringspolitiska bedömningar skall göras i länsplaneringen, dels påpekanden om att de sociala aspekterna skulle ges en mera framträdande plats.

När det gäller kravet på en utbyggnad av de näringspolitiska bedömningarna framhålls i betänkandet att det främst är en fråga om att utveckla delar av länsplaneringsmaterialet så att ett regionalt och lokalt förankrat underlag erhålls för industripolitiken. De avvägningsproblem som i vissa fall kan uppstå mellan regional- och industripolitiska riktlinjer måste enligt betänkandet i sista hand lösas på central nivå. Avstämningen av de regionala intentionerna vad gäller t ex industrins utveckling måste därför göras av regeringen. De nyligen genomförda utvärderingarna av de regionala effekterna av skilda strukturalternativ inom stål- och varvsindustrin utgör enligt industridepartementet exempel på ett nära samspel mellan länsplaneringen och industripolitiken. Också för de regionala utvecklingsfonderna framhålls att deras verksamhet bör ske med utgångspunkt i länsplaneringen. Enligt industridepartementet torde detta förutsätta att man i länsplaneringen anger vissa regionalpolitiska riktlinjer. Vad gäller beaktandet av de sociala aspekterna i länsplaneringen konstateras i betänkandet att planeringen i hög grad syftar till att nå sociala mål. Väsentliga förutsättningar för individernas välfärd i de skilda regionerna som t ex sysselsättning, boende

och utbildning är viktiga inslag i planeringen. En utbyggnad av planeringen så att ytterligare sociala komponenter i levnadsnivån kan beaktas, framhålls vara i hög grad beroende av möjligheterna att finna "indikatorer som ger en bild av befolkningens sociala förhållanden". Länsplaneringens goda lokala förankring och ökade inriktning mot att åstadkomma goda lokala arbetsmarknader bör, enligt betänkandet, öka möjligheterna för att de sociala aspekterna i planeringen blir väl företrädda.

I betänkandet erinras också om att den sociala servicen har behandlats ingående i länsplaneringen. Denna service liksom flera andra förhållanden som påverkar de sociala förhållandena planeras och beslutas f n främst på kommunal och landstingskommunal nivå. Enligt betänkandet måste det även i fortsättningen bli främst på den kommunala nivån som de sociala aspekterna i planeringen kan komma till konkret uttryck. Problemen på t ex arbetsmarknaden beskrivs i länsplaneringen i termer av arbetslöshet, låga förvärvsfrekvenser, begränsade valmöjligheter för skilda yrkesgrupper, låga löner etc. I de mål som har angetts för den regionala utvecklingen ligger, enligt betänkandet, underförstått en ambition att motverka de sociala missförhållanden som kan följa av dessa problem.

En svaghet i den nuvarande länsplaneringen, som har påtalats av vissa länsstyrelser, sägs vara planeringens svaga koppling till den samlade politiken på central nivå. I betänkandet påpekas att utvärderingen på central nivå avser att ge en sådan koppling och att metoderna härför har förbättrats bl a när det gäller avstämningen mellan länsplanering och långtidsutredning. Vidare erinras om att förändringar i planeringens uppläggning har genomförts som syftar till en förbättrad samverkan mellan sektorsplaneringen på central nivå och länsstyrelsernas planering.

Behovet av samordning mellan den regionalpolitiska planeringen, den regionala trafikplaneringen och den fysiska riksplaneringen har enligt betänkandet betonats från flera håll. I betänkandet framhålls bl a att den regionala utvecklingsplaneringen ger viktiga utgångspunkter för såväl den fysiska riksplaneringen som för trafikplaneringen och att dessa planeringsformer i sin

tur kan ge väsentliga förutsättningar för handlingsmöjligheterna på det regionalpolitiska området. Eftersom nämnda planeringsaktiviteter handhas på samma avdelning inom länsstyrelsen finns det enligt betänkandet goda förutsättningar till samordning, när det gäller innehållet i planeringen. Detta framhålls gälla även arbetet på den kommunala nivån. Vidare anförs att frågor om samordningen mellan planeringsformerna på central nivå beaktas i det fortlöpande arbetet inom regeringens kansli.

### 3.4 Riksdagens regionalpolitiska beslut år 1976

I propositionen (1975/76:211) om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik lades fram förslag om principerna för den framtida sysselsättnings- och regionalpolitiken. I propositionen framhölls bl a att de år 1972 antagna regionalpolitiska målen om arbete, service och miljö borde ligga fast. Det allmänna målet angavs vara att människorna i olika delar av landet skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö. Preciseringar av detta allmänna mål gjordes i beskrivningen av ortsplanen. Därvid angavs olika mål t ex för arbetsmarknadens differentiering och serviceutbudets bredd för storstadsområden, primära centra, regionala centra, kommuncentra och kommundelscentra. Propositionen byggde på sysselsättningsutredningens och länsplaneringens material (se SOU 1975:90 Arbete åt alla och SOU 1975:91 Politik för regional balans) samt på regeringens ställningstaganden i 1976 års reviderade finansplan.

I propositionen framhölls också att de omfattande erfarenheter som hade vunnits genom länsplaneringen och tidigare uttalanden av riksdagen att den regionala utvecklingsplaneringen, länsplaneringen, borde bli ett permanent inslag i samhällsplaneringen var motiv för att den framtida verksamheten borde regleras på ett mera bestående sätt. I propositionen lades därför fram förslag till närmare utformning av länsplaneringen. Förslaget, som hade fått allmänt stöd vid den föregående remissbehandlingen, godkändes av riksdagen under hösten 1976 (AU 1976/77:7, rskr 1976/77:79). Samtidigt uttalades dock att de godtagna principerna kunde komma att behöva omprövas "i samband med genomfö-

rande av en länsdemokratireform, som kan väntas innebära ändrad ansvarsfördelning för länsplaneringen genom att landstingen tar över centrala uppgifter" (AU 1976/77:7 s 55).

Riksdagens beslut innebar sålunda bl a att arbetsgången vid fullständig länsplanering i princip borde vara oförändrad. Dock borde arbetet med planeringsunderlaget förenklas i förhållande till länsplanering 1974. De fullständiga planeringsomgångarna, som borde genomföras vart femte år, borde fortlöpande följas upp och utvärderas. Med en sådan uppläggning ansåg riksdagen att förutsättningar skapades för en större flexibilitet och aktualitet i planeringsarbetet.

Omfattningen av översynen skulle bli beroende av förekommande planeringsproblem och av tillgången på aktuell information. Resultatet av översynen skulle ställas samman av länssstyrelsen i årliga rapporter, som utarbetats i samarbete med andra statliga länsorgan, kommuner, landstingskommunen, fackliga organisationer och regionala näringslivsorganisationer i länet. Den färdiga rapporten skulle därefter sändas för yttrande till kommunerna och landstingskommunen i resp län. På den centrala nivån skulle statsmakterna liksom hittills ta ställning till länsplaneringen i anslutning till de fullständiga länsplaneringsomgångarna ungefär vart femte år.

Vid riksdagsbehandlingen framhölls också, av ett i denna del enhälligt utskott, att det var av största vikt - för att uppnå de uppställda målen om utjämning av sysselsättningen mellan regionerna - att den statliga verksamheten inom olika sektorer i ökad utsträckning planeras utifrån regionalpolitiska utgångspunkter. Det ansågs därför tillfredsställande att förslaget syftade till att få till stånd en bättre samordning. Gemensamma planeringsförutsättningar skulle sålunda hämtas från länsplaneringen och läggas till grund för sektorsplaneringen på regional och central nivå och dessutom skulle utvärderingar av t ex utredningsförslag med mer påtagliga regionala effekter ske inom ramen för länsplaneringssystemet.

Beträffande den närmare innebörden av riksdagens regionalpolitiska beslut år 1976 kan här hänvisas dels till propositionen

1975/76:211 och arbetsmarknadsutskottets betänkande 1976/77:7, dels till den i bilagorna 2 och 3 till kommitténs betänkande intagna redovisningen i tillämpliga delar.

# 4 KOMMITTÉNS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

## 4.1 Inledning

I utredningsdirektiven anförs att starka skäl talar för att kommittén skall inrikta sitt arbete på fortsatta partiella reformer och att huvudlinjen bör vara att stärka landstingskommunerna och därmed vidga utrymmet för den kommunala självstyrelsen. Vidare anges att kommittén på ett tidigt stadium bör behandla den översiktliga regionala samhällsplaneringen, medan rena myndighetsfunktioner bör övervägas endast i den mån de är oundgängligen förenade med planeringsuppgifterna. Enligt direktiven bör arbetet bedrivas så att ett första delbetänkande kan läggas till grund för förslag till 1978/79 års riksmöte.

Mot den angivna bakgrunden har kommittén i denna första etapp gått igenom vissa områden sektorsvis inom den översiktliga regionala samhällsplaneringen. De områden som sålunda har granskats särskilt gäller främst den regionala utvecklingsplaneringen (dvs länsplaneringen), den fysiska riksplaneringen, naturvårdsplaneringen och den regionala trafikplaneringen. Kommittén har härvid också undersökt sambandet mellan dessa planeringsformer både inbördes och med annan samhällsplanering.

Beträffande den fysiska riksplaneringen har kommittén funnit att inga ställningstaganden ännu finns till hur arbetet mera i detalj skall bedrivas vidare när det s k planeringsskedet avslutas genom regeringsbeslut under våren 1978 och därpå följande redovisning till riksdagen. Som ett led i den fortsatta fysiska riksplaneringen utarbetas f n inom regeringens kansli en rapport med utvärdering av såväl hittills genomförd planeringsverksamhet m m som nya inventeringar och utredningar. Rapporten, som avses innehålla förslag om arbetets fortsättning, beräknas föreligga i slutet av detta år och efter remissbehandling ligga till grund

för redovisning och förslag till riksdagen (jfr prop 1977/78:100, bil 16 s 10). Dessutom reser sig f n särskilda problem med anledning av den ovisshet som ännu råder inte minst beträffande utformningen av regionplaneringen inom ramen för plan- och byggnadslagstiftningen. Kommittén har erfarit att ett närmare utarbetat departementsförslag härom kan väntas föreligga under senare delen av detta år. Här bör vidare erinras om att det i anslutning till den fysiska riksplaneringens genomförande uppkommer besvärliga frågor om gränsdragning mot arbetsuppgifter av myndighetskaraktär.

Beträffande naturvårdsplaneringen, som har ett nära samband med den fysiska riksplaneringen och som också rymmer betydande inslag av myndighetsutövning, anser kommittén att den bör behandlas i samband med den fysiska riksplaneringen. Även för naturvårdsplaneringen gäller att det inte finns något formaliserat och enhetligt planeringssystem med fastställd tidsplan. Här bör också erinras om att regeringen nyligen har beslutat att tillkalla en kommitté med uppdrag att utforma riktlinjer för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken. Till denna kommittés uppgifter hör enligt direktiven bl a att "överväga på vad sätt samordning kan ske med existerande planeringsformer t ex den ekonomiska långtidsplaneringen, den regionalpolitiska planeringen, den regionala trafikplaneringen och den fysiska riksplaneringen". Länsdemokratikommittén är mot den angivna bakgrunden inte beredd att nu föreslå någon ändring beträffande de nyss nämnda planeringsformerna, vilka f n inte är lagreglerade, men avser att återkomma till den frågan i sitt nästa betänkande.

Beträffande den regionala trafikplaneringen är läget delvis ett annat. Här kan först erinras om att en i denna del enhällig länsberedning år 1974 föreslog att ett generellt ansvar för den lokala och regionala kollektiva persontrafiken i länet skulle läggas på landstingskommunen. Förutom de förbättrade möjligheterna att utkräva ett politiskt ansvar framhöll länsberedningen som skäl för ett landstingskommunalt ansvar att en betydligt effektivare samordning mellan lokal och regional trafikförsörjning då kunde göras. Vidare anfördes att landstingskommunerna förfogade över egna ekonomiska resurser och kunde driva egna

trafikföretag. Länsberedningen ansåg att, trots de starkt skiftande förhållandena mellan de olika länen, fördelarna av likformighet över hela landet, särskilt med hänsyn till samordningen med rikstrafiken, talade för att ansvaret borde vara generellt. Sålunda skulle, enligt länsberedningens mening, den länsövergripande planeringen underlättas om planeringsunderlaget var enhetligt. Den statliga bidragsgivningen till trafikförsörjningen skulle också underlättas genom likformighet. Beträffande den närmare motiveringen för länsberedningens principförslag, som inte har lett till lagstiftning, hänvisas till betänkandet (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan, särskilt s 62-66.

Det bör här framhållas att vissa landstingskommuner numera har engagerat sig i den kollektiva trafikförsörjningen. Främst gäller detta i Stockholms län, där landstingskommunen helt har tagit över ansvaret för den kollektiva persontrafiken i länet. Örebro, Västmanlands och Södermanlands län kan nämnas som exempel på län där landstingskommunen i mera betydande omfattning kompletterar den lokala trafikförsörjningen med regionala åtgärder. Även i andra län, t ex Uppsala län, pågår en utveckling i samma riktning.

I den proposition(1977/78:92)om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik som nyligen har lagts fram för riksdagen föreslås bl a att huvudmannaskapet för den lokala och regionala kollektiva trafiken på landsväg skall utövas genom interkommunal samverkan mellan landstingskommunen och kommunerna i resp län. Härigenom uppnås, enligt propositionen, en integrering av lokal och regional trafik samt en ökad samordning av trafikresurserna. En betydande flexibilitet föreslås i propositionen när det gäller formerna för huvudmannaskapet (kommunalförbund eller aktiebolag) och sättet att fördela ev uppkommande underskott i rörelsen. Reformen föreslås vara genomförd senast den 1 juli 1981 utom i Västsverige där - med hänsyn till de särskilda komplikationerna i denna region - reformen skall vara genomförd senast den 1 juli 1983.

Kommittén vill för sin del i detta sammanhang framhålla att beslut om trafikförsörjningen - både på person- och godstransport-

sidan - samt beslut om trafikanläggningars utformning och lokalisering är av stor betydelse för den regionala utvecklingen. Inte minst är tillgängligheten till arbete och service starkt beroende av persontrafiksystemets standard. Till de viktigare förutsättningarna för näringslivets utveckling hör tillgången till goda transportmöjligheter. Planering av trafik och transporter på regional nivå har därför, enligt kommitténs mening, stor betydelse för regionalpolitiken.

Frågan om utformningen av den framtida trafikpolitiken och om uppgiftsfördelningen och samarbetet mellan landstingskommunerna och kommunerna är f n föremål för utredning och överväganden inom regeringskansliet liksom i riksdagen. I årets budgetproposition har också aviserats en vidareutveckling och komplettering av den regionala trafikplaneringen senare under detta år. Inom kommunikationsdepartementet pågår f n förberedelser för detta.

Av anförda skäl är kommittén inte beredd att nu lägga fram något slutligt förslag rörande planeringen inom trafiksektorn på regional nivå. I sitt fortsatta arbete avser emellertid kommittén att närmare studera dessa frågor och återkomma härtill i ett senare betänkande.

Kommittén vill dock redan nu framhålla att trafikens stora betydelse för regionalpolitiken motiverar att den planering som bedrivs för trafikpolitiken integreras så långt det är möjligt med den regionalpolitiska planeringen. Kommittén vill samtidigt framhålla att det självfallet kan finnas inslag i trafikplaneringen i länen som inte kan passas in i länsplaneringen. Väsentliga delar av ansvaret för planering och genomförande i fråga om den kollektiva trafiken på landsväg har dock, som tidigare nämnts, förts över till kommuner och landstingskommuner. Delar av den regionala trafikplaneringen bör enligt kommitténs mening redan nu kunna arbetas in i länsplaneringen. De förslag till framtida utformning av länsplaneringen som kommittén lägger fram i det följande medger att detta sker.

I förgrunden för kommitténs närmare överväganden rörande reformer inom den regionala samhällsplaneringens område har sålunda i den första utredningsetappen kommit att stå frågor som hänger samman med länsplaneringen. Kommittén har funnit det angeläget att - utan att avvakta statsmakternas ställningstaganden till

de övriga planeringsformerna - lägga fram ett förslag rörande den fortsatta länsplaneringen,vilket kan genomföras så snabbt att den nya omgången av fullständig länsplanering, som regeringen har uttalat skall påbörjas senare i år, skall kunna få den utformning som kommittén anser önskvärd. Genom att kommittén nu lägger fram förslag till partiell reform beträffande den regionala utvecklingsplaneringen finns det, enligt kommitténs mening, goda praktiska möjligheter att i anslutning till upprättade tidsplaner för planeringen snabbt genomföra detta.

Grundtankarna bakom det framlagda reformförslaget är i korthet att på ett betydelsefullt område av den översiktliga regionala samhällsplaneringen stärka såväl landstingskommunernas som länsstyrelsernas förtroendemannastyrelsers ställning och samtidigt åstadkomma en fördjupad samverkan mellan alla de i planeringen deltagande och av denna direkt berörda parterna. Dessutom förordar kommittén - efter en genomgång av de vunna erfarenheterna av den hittills bedrivna länsplaneringen - att planeringen utformas så att den blir mera åtgärdsinriktad och bättre ägnad att ligga till grund för praktiska reformer i resp län. En viktig utgångspunkt för kommitténs ställningstagande har varit att planeringen inte bör vara onödigt omfattande och detaljerad utan ta sikte på de väsentligaste frågorna rörande utvecklingen i de olika länen.

Kommittén förordar därför ett planeringssystem som både innebär tillräckliga styrningsmöjligheter för statsmakterna och lämnar goda möjligheter för skilda regionala initiativ och åtgärder. Med detta synsätt har kommittén funnit det naturligt att kraven på likformighet och detaljeringsgrad, särskilt när det gäller rapporteringen av resultaten av den årliga översynen av länsplaneringen, minskas.

Innan kommittén går in på det förslag som nu läggs fram vill den framhålla att de frågor av mera övergripande principiell innebörd som har anförts i utredningsdirektiven kommer att senare tas upp till prövning i ett vidare perspektiv. Kommittén avser att i nästa betänkande närmare klargöra hur en fördjupad länsdemokrati skulle kunna genomföras över ett brett fält av den regionala samhällsförvaltningen. Mot denna bakgrund har kommittén eftersträvat

att i det nu aktuella sammanhanget inte behandla andra frågor av principiell innebörd än som direkt föranleds av det framlagda förslaget till reformering av den regionala utvecklingsplaneringen. Ställning bör sålunda, enligt kommitténs mening, nu kunna tas till de konkreta förslag som läggs fram i detta betänkande, oberoende av de övriga principfrågor som kan uppkomma under kommitténs fortsatta arbete.

Kommittén vill här slutligen framhålla att den i sina överväganden har utgått från de nuvarande administrativa förhållandena. Detta har bl a inneburit en viss bindning till den rådande terminologin, som har vuxit fram successivt men som numera inte ter sig som helt invändningsfri. Detta innebär att kommittén genomgående använder begreppet "länsplanering" i dess mera begränsade betydelse som beteckning för den regionala utvecklingsplaneringen i länen. Med hänvisning till betydelsen av samordning av de övriga formerna av regional samhällsplanering, har kommittén eftersträvat att utforma sina förslag så att det finns en stor handlingsfrihet och goda möjligheter till anpassning mellan de i direktiven angivna olika planeringsverksamheterna, när underlag senare kan föreligga för ställningstagande till dessa planeringsformer. Kommittén avser, som redan har framhållits, att återkomma till dessa frågor i sitt nästa betänkande.

## 4.2 Regional utvecklingsplanering - länsplanering

### Den hittills bedrivna länsplaneringen

Huvudsyftet med den regionala utvecklingsplaneringen, länsplaneringen, är att ange hur de av riksdagen beslutade regionalpolitiska målen beträffande arbete, service och miljö skall förverkligas. I korthet kan dessa mål definieras så att människorna i olika regioner skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö. Vid länsplaneringen skall sålunda riksdagens regionalpolitiska mål utvecklas och preciseras länsvis. Därvid skall analyseras de problem som måste lösas för att nå dessa mål och anges de åtgärder som behövs för att avhjälpa problemen. Det gäller således att i länsplaneringen följa upp de av riksdagen och regeringen fattade regionalpolitiska

besluten.

Länsstyrelsen har f n hela det samordnande ansvaret för länsplaneringen - liksom ansvaret för samordningen av statlig verksamhet i länet - och även ansvaret för huvuddelen av utredningsarbetet. Samarbete skall därvid ske med ett flertal andra organ, såsom med kommunerna, landstingskommunen och berörda statliga myndigheter - såväl centrala som regionala - samt med regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer i länet. Ett av länsplaneringens viktigaste syften är just att genom samverkan mellan alla berörda myndigheter och organisationer lägga grunden för en gemensam syn hos dessa på hur samhällsinsatserna skall fördelas över riket och mellan de olika länen, liksom för övrigt också beträffande fördelningen av insatser inom resp län.

Över huvud taget har den lokala förankringen och den stora bredden blivit utmärkande drag i den regionala utvecklingsplaneringen. Den omfattande medverkan i länsplaneringen på lokal resp regional nivå av företrädare för kommuner och landstingskommuner, fackliga organisationer, näringslivsorganisationer, studieförbund m m samt inte minst genom de politiska partierna har gjort det möjligt för ett mycket stort antal människor att aktivt delta i utformningen av och informationen om regionalpolitiken.

De beslut som främst styr den regionala utvecklingen i vårt land fattas sålunda i mycket decentraliserade former. Detta gäller såväl de enskilda företagen, vilka svarar för huvuddelen av sysselsättningen, som kommunerna och landstingskommunerna, vilka svarar för den mest betydande delen av den samhälleliga service som både enskilda och företag är beroende av. Självklart fattas beslut av stor betydelse för den regionala utvecklingen även på central nivå. Huvudansvaret för samordningen inom regionalpolitiken har emellertid lagts på länsnivån redan genom 1964 års riksdagsbeslut om en aktiv lokaliseringspolitik. Det främsta motivet för denna decentralisering var att detaljkunskap och överblick bäst kunde förenas på den regionala nivån.

Länsplaneringens stora bredd kan anses innebära både en svaghet och en styrka. Som en svaghet har framstått planeringsmaterialets stora omfattning, som ofta har gjort det svåröverskådligt

och svårt att tränga in i de konkreta frågorna. Styrkan ligger självfallet främst i planeringens möjligheter att relativt samordnat belysa konsekvenserna på både kommun- och länsnivå av skilda utvecklingsalternativ för såväl sysselsättning som service och offentliga investeringar. I länsplaneringen anges också vilka mål som skall vara vägledande för planeringen inom olika statliga sektorer och som ju i huvudsak följs även av kommunerna. Länsplaneringen har på detta sätt utvecklats till ett betydelsefullt samordningsinstrument. Detta kan och bör emellertid ytterligare förstärkas, bl a genom en ökad åtgärdsinriktning av planeringen med reella möjligheter att påverka utvecklingen.

Det har redan framhållits att den regionala utvecklingsplaneringen berör frågor av stor betydelse för enskilda människors välfärd. Det är därför enligt kommitténs mening särskilt väsentligt att länsplaneringen får en så god politisk förankring som möjligt samt att enskilda människor och organisationer i största möjliga utsträckning intresserar sig för och tar ställning till den. Till de viktiga informationsfrågorna skall kommittén återkomma i det följande.

Länsplaneringen arbetas således fram på regional nivå i samarbete mellan länsstyrelsen, landstingskommunen, kommunerna, fackliga organisationer, statliga sektorsmyndigheter i länet m fl. Genom att resultaten av länsplaneringen ställs samman och utvärderas på central nivå skapas ett informations- och påverkanssystem med kanaler från lokal över regional till central nivå, vilket berör problem, förutsättningar och behov av olika insatser inom alla väsentliga samhällssektorer. Ett väl utvecklat system för samverkan mellan lokal, regional och central nivå innebär naturligtvis att det är många som medverkar i arbetet med att formulera målen för den regionala utvecklingen. Även om detta självfallet innebär avsevärda administrativa påfrestningar bör det understrykas att en sådan bred samverkan får anses utgöra ett betydande värde, inte minst från allmänna demokratiska synpunkter, när det gäller att få till stånd en meningsfull planering av utvecklingen i länen.

Vid utformningen av den framtida länsplaneringen bör man självfallet slå vakt om det som är positivt i den nuvarande plane-

ringen. Till detta hör särskilt de egenskaper som nyss har framhållits, nämligen bredden och den lokala förankringen i planeringen. En annan utgångspunkt bör vara det planeringssammanhang i vilket länsplaneringen skall verka i framtiden samt de erfarenheter som redan har vunnits. Självfallet bör även beaktas den kritik som har kommit fram när det gäller resultaten av den hittills bedrivna planeringen. Kommittén vill särskilt framhålla att länsplaneringen i betydande omfattning påverkas av frågan om hur den framtida sysselsättningsplaneringen kommer att utformas. Den frågan har diskuterats av sysselsättningsutredningen, som i ett delbetänkande (SOU 1975:90) har skisserat ett system för sysselsättningsplanering, vilket f n prövas i det fortsatta utredningsarbetet. Efter utvärdering av denna försöksverksamhet avser sysselsättningsutredningen att lämna ett mera genomarbetat förslag i sitt slutbetänkande, som kan väntas föreligga under det närmaste året. Allmänt kan sägas att sysselsättningsfrågorna har kommit att få en allt större vikt i länsplaneringen. Det bör sålunda framhållas att kommitténs förslag beträffande länsplaneringens innehåll har viktiga beröringspunkter med sysselsättningsutredningens pågående arbete med den fortsatta regionalpolitikens och sysselsättningsplaneringens utformning.

Fullständig länsplanering har hittills genomförts i tre riksomfattande omgångar, nämligen länsplanering 1967, länsprogram 1970 och länsplanering 1974. Den principiella uppläggningen har vid dessa tillfällen varit i stort sett densamma. Länsplaneringen har utformats i nära samverkan framför allt mellan länsstyrelsen i resp län - med bidrag från andra statliga länsorgan - och kommunerna. Länsstyrelsen har efter underhandskontakter med kommunerna upprättat preliminära förslag till länsprogram, som har granskats och kompletterats av kommunerna, och därefter sänt slutprodukten på remiss till kommunerna innan redovisning har skett till regeringen. Landstingskommunerna har i tillämpliga delar medverkat på samma sätt som kommunerna. Fackliga organisationer och näringslivsorganisationer har också medverkat, främst i den senaste riksomfattande planeringsomgången, dvs länsplanering 1974.

Mot bakgrund av erfarenheterna av de genomförda länsplaneringsomgångarna har riksdagen redan år 1972 uttalat att länsplaneringen bör bli ett permanent inslag i samhällsplaneringen. Förslag till framtida utformning av länsplaneringen har därefter lagts fram i betänkandet (SOU 1975:91) Politik för regional balans. Detta förslag, som fick allmänt stöd vid remissbehandlingen, lades fram för riksdagen i propositionen (1975/76:211) om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik.

I propositionen framhölls bl a att fullständiga länsplaneringsomgångar skulle genomföras ungefär vart femte år och att länsplaneringen skulle följas upp och utvärderas årligen. Som ett av länsplaneringens huvudsyften angavs att den skulle tjäna som underlag för en samordning mellan regionalpolitiska åtgärder och åtgärder inom olika statliga sektorer - t ex vägar, bostäder, skolor m m - för sysselsättningen och för den regionala utvecklingen (se prop s 294 ff).

Riksdagen godkände propositionens förslag men uttalade också att en länsdemokratireform kunde väntas innebära ändrad ansvarsfördelning för länsplaneringen genom att landstingskommunerna tar över centrala uppgifter, varvid de tidigare godtagna principerna kunde behöva omprövas (se AU 1976/77:7 s 55).

Utgångspunkter för den framtida länsplaneringen

Kommittén har i ett föregående avsnitt av betänkandet (se avsnitt 3) bl a lämnat en redogörelse för hur den nuvarande länsplaneringen har vuxit fram och utvecklats samt framhållit vissa erfarenheter, som har vunnits av den hittills bedrivna länsplaneringen. I det följande skall kommittén - mot bakgrunden av vad som redan anförts - närmare redogöra för innebörden av det förslag till regional utvecklingsplanering, dvs länsplanering, som härmed läggs fram.

Kommittén anser för det första, att den framtida länsplaneringen bör bedrivas med de utgångspunkter som har angetts i det föregående och som bl a bygger på flera riksdagsbeslut, senast under år 1976. Enligt kommittén bör länsplaneringen bedrivas dels som en fullständig länsplanering, som bör ske med vissa

intervaller, dels som en fortlöpande översyn av planeringen med en viss årlig redovisning. Enligt kommitténs mening kan - mot bakgrunden av de hittills vunna erfarenheterna av länsplaneringen - å ena sidan skäl tala för att de fullständiga länsplaneringsomgångarna sker med något längre tidsmellanrum än hittills. Genom att övergå till att ha en fullständig länsplaneringsomgång exempelvis vart sjätte år, i stället för som nu i regel vart femte år, skulle vinnas en bättre anknytning till de nuvarande mandatperiodernas längd (tre år) samtidigt som planeringsresurserna på olika nivåer skulle belastas i motsvarande mindre utsträckning, vilket från flera håll har framhållits vara önskvärt. Å andra sidan har, inte minst under de senaste årens ekonomiska utveckling, förutsättningarna för planeringen av samhällsutvecklingen förändrats så snabbt att redan ett femårigt intervall har kommit att framstå som alltför långt. Till detta kommer att det, enligt kommitténs mening, är nödvändigt att få till stånd en direkt anknytning av den regionala utvecklingsplaneringen, länsplaneringen, till den centrala ekonomiska planeringen i samhället. Särskilt viktig är anknytningen till de ekonomiska långtidsutredningarna som ju bl a arbetar med ett femårigt tidsperspektiv.

Regeringen avgör när fullständig länsplanering skall ske

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det skall ankomma på regeringen att närmare avgöra när fullständig länsplanering skall ske. Härvid bör regeringen självfallet också pröva de önskemål som framförts om en längre tidsutdräkt mellan de fullständiga länsplaneringsomgångarna, i syfte att bl a få bästa möjliga utbyte av de ianspråktagna samlade planeringsresurserna.

Åtgärdsinriktad länsplanering - problemorienterade årsrapporter

När det gäller översynen av de fullständiga länsplaneringsomgångarna anser kommittén att en mer åtgärdsinriktad länsplanering måste få en direkt anknytning till den statliga budgetprocessen. Med det nuvarande budgetsystemet bör därför på den regionala nivån varje år tas politisk ställning till de åtgärder i länet som aktualiseras av översynen av länsplaneringen. Kommittén anser att denna bedömning lämpligen kan ske med utgångs-

punkt i en av länsstyrelsen utarbetad årlig rapport om resultatet av länsplaneringen. Rapporten bör då färdigställas i sådan tid att den kan beaktas i de statliga myndigheternas anslagsframställningar.

Kommittén vill här understryka att det inte rimligen bör krävas att den årliga rapporten med anledning av översynen av fullständig länsplanering skall omfatta hela länsprogrammet. Ett så omfattande planeringsarbete skulle sannolikt inte leda till konkreta resultat som står i rimlig proportion till planeringsinsatserna. Enligt kommitténs mening bör principen vara att den årliga rapporten med anledning av översynen av fullständig länsplanering skall inriktas på de särskilt väsentliga problemområdena i resp län. Tyngdpunkten i översynsarbetet kan därför komma att ligga på endast en näringsgren, en samhällssektor eller en viss del av ett län. Det väsentliga är enligt kommitténs mening att översynen ger anledning till en årligen aktualiserad åtgärdsdiskussion som - genom antagandet av rapporten med anledning av översynen - kan leda till konkreta resultat på det sätt som anses önskvärt i resp län. Med anledning av de hittillsvarande erfarenheterna av innehållet i och utformningen av de s k årliga länsrapporterna vill kommittén särskilt framhålla att redovisningen i översynsrapporterna inte bör göras onödigt omfattande eller ambitiöst utan direkt ta sikte på huvudfrågorna, dvs på de av utvecklingen i länet aktualiserade ändringarna i länsprogrammet. Sålunda bör exempelvis planeringsunderlaget, som länsstyrelsen enligt kommitténs förslag bör hålla så aktuellt som möjligt, redovisas i den årliga rapporten endast i den omfattning som behövs för att direkt belysa de problem som tas upp i rapporten.

Samverkande parter i länsplaneringen

Sedan regeringen har fattat sitt beslut om när fullständig länsplanering skall företas och redovisas kommer planeringsarbetet, enligt kommitténs förslag, att börja med att länsstyrelsen - i samverkan med landstingskommunen och länets kommuner, med statliga länsmyndigheter och centrala myndigheter samt med regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisatio-

ner i länet - upprättar det underlag som behövs för länsplaneringen. Med hänsyn till de uppgifter inom regionalpolitiken som skall ankomma på de nya regionala utvecklingsfonderna bör samverkan ske även med dessa stiftelser, vilkas styrelser utses av landstingen. I de län där det finns särskilda kommunalförbund med uppgifter som har betydelse för länsplaneringen skall samverkan ske även med dessa kommunalförbund. Av särskild betydelse härvidlag är självfallet de kommunalförbund som f n är verksamma i län där inte alla kommuner tillhör landstingskommunen, dvs i Göteborgs och Bohus län samt i Malmöhus län. Till frågan om de speciella planeringsförhållandena i dessa län skall kommittén återkomma i det följande avsnittet av betänkandet (se under 4.3).

Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att den utgår från att regeringens anvisningar till länsstyrelserna även kommer att tillställas landstingskommunerna. Härigenom kan det självfallet bli anledning för landstingskommunerna att redan i inledningsskedet av länsplaneringen påverka arbetet med planeringsunderlaget.

Upprättande av planeringsunderlaget

Beträffande länsstyrelsens arbete med att upprätta planeringsunderlaget vill kommittén särskilt framhålla vikten av att detta sker under ledning av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Förtroendemannastyrelsen bör sålunda i största möjliga utsträckning redan från länsplaneringens tidigaste skede följa det grundläggande arbetet och även kunna utfärda egna kompletterande direktiv för inriktningen av detta. Härigenom skapas bl a möjligheter till en ökad insyn i länsplaneringsarbetet redan från början från de förtroendevaldas sida. Detta anser kommittén vara ägnat att skapa ökat förtroende för slutprodukten och samtidigt stimulera till ökad debatt om planeringsfrågorna.

Planeringsunderlaget bör, liksom f n, bestå av nulägesbeskrivningar, prognoser och problemanalyser i fråga om sådana förhållanden av betydelse för tillgången på arbete och service som regeringen anger i sitt beslut om att fullständig länsplanering skall ske. I planeringsunderlaget skall vidare ingå redovisning av sådan planering av betydelse för utvecklingen i länet som

bedrivs av staten, landstingskommunen och länets kommuner. Härmed avses främst sysselsättningsplanering, trafikplanering och planering för näringslivet m m. Av underlaget skall vidare framgå hur riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten påverkar förutsättningarna för utvecklingen i länet. Planeringsunderlaget bör också kunna innehålla material rörande ämnesområden som landstingskommunen finner angeläget att få belysta inom ramen för länsplaneringen. Önskemål härom bör kunna framföras i anslutning till att landstingskommunen får del av regeringens anvisningar.

Enligt de föreskrifter och anvisningar som har utfärdats av regeringen och som enligt kommitténs mening bör tjäna som riktlinjer även för den fortsatta länsplaneringen skall beskrivningarna av nuläge och utvecklingstendenser visa hur arbetskraftstillgång, serviceförsörjning och miljöförutsättningar varierar mellan olika delar av ett län. Beskrivningen av arbetsmarknaden skall enligt anvisningarna avse att ge en bild av de valmöjligheter och den trygghet för sysselsättningen som erbjuds inom kommunen. Beträffande det närmare innehållet i regeringens anvisningar hänvisar kommittén till redovisningen i bilaga 3 till detta betänkande.

Yttranden över planeringsunderlaget

Sedan länsstyrelsen i enlighet med det ovan anförda har upprättat planeringsunderlaget skall, enligt kommitténs förslag, såväl landstingskommunen och länets kommuner som de berörda statliga länsmyndigheterna ta ställning till och avge yttrande över planeringsunderlaget. Hittills har landstingskommunens och kommunernas medverkan i länsplaneringen endast varit frivillig. Alla landstingskommuner och kommuner har dock, som redan nämnts, medverkat i den senaste fullständiga länsplaneringsomgången, länsplanering 1974. Kommittén anser för sin del att kommunernas medverkan i länsplaneringen måste anses vara av sådan vikt att det är motiverat att ålägga dem att bl a yttra sig över det av länsstyrelsen upprättade planeringsunderlaget. Härigenom tillgodoses också önskemålet att få till stånd en vidgad för-

troendemannamedverkan i länsplaneringen och att denna kan bättre förankras hos medborgarna. Kommunernas medverkan i länsplaneringen är, som ovan framhållits, dessutom av väsentlig betydelse när det gäller utformningen av olika åtgärder med anledning av det regionalpolitiska programmet.

Kommittén föreslår inte att behandlingen av planeringsunderlaget obligatoriskt skall ske i kommunfullmäktige. Av allmänna kommunaldemokratiska skäl kan det dock vara lämpligt att detta som regel sker i det beslutande organet i kommunen. Kommittén vill särskilt framhålla att det redan i detta tidiga skede av länsplaneringen bör ges information till allmänheten om den regionala utvecklingsplaneringen för att åstadkomma en vidgad politisk debatt kring de aktuella planeringsfrågorna. Det är viktigt att kommunerna i detta skede av planeringsarbetet också inhämtar synpunkter på planeringsunderlaget från de lokala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna. För spridningen av information bör även kunna anlitas de olika studieförbundens resurser.

Förslaget att också landstingskommunen, trots dennas övriga nya uppgifter när det gäller länsplaneringen, skall yttra sig över planeringsunderlaget avser i första hand landstingskommunens egen sektorsverksamhet (dvs främst sjukvårdsplaneringen), som sålunda måste ingå i planeringsunderlaget. Självfallet bör det dock vara möjligt för landstingskommunen att i sitt yttrande över planeringsunderlaget behandla också de delar som inte gäller den egna sektorsverksamheten.

Kommitténs förslag att också de berörda statliga länsmyndigheterna skall åläggas att yttra sig över planeringsunderlaget vid fullständig länsplanering innebär formellt en viss skärpning i förhållande till de nuvarande bestämmelserna. I praktiken torde det dock inte bli någon större skillnad, eftersom dessa myndigheter vanligtvis har ålagts att yttra sig över planeringsunderlaget av regeringen eller i vissa fall av länsstyrelserna. Inte minst med hänsyn till att dessa myndigheter åläggs att hämta sina planeringsförutsättningar från länsplaneringen samt att en stor del av genomförandet av de i länsplaneringen förordade

åtgärderna ankommer på de statliga sektorsorganen är det viktigt att också dessa berörda statliga myndigheter - varmed avses såväl ämbetsverk som affärsdrivande verk - medverkar i länsplaneringen på ett så tidigt stadium som möjligt. Av de skäl som ovan anförts beträffande samverkan med de nya regionala utvecklingsfonderna i länsplaneringen anser kommittén att också dessa stiftelser bör medverka på motsvarande sätt som de berörda statliga länsmyndigheterna. Kommittén föreslår därför att de regionala utvecklingsfonderna skall åläggas att yttra sig över planeringsunderlaget vid fullständig länsplanering.

Enligt kommitténs förslag skall vidare de regionala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna i länet, liksom hittills, av länsstyrelsen beredas tillfälle att yttra sig över det upprättade planeringsunderlaget. Detsamma föreslås gälla även för de ovannämnda kommunalförbunden som är verksamma i vissa län och som har planeringsuppgifter av betydelse för länsplaneringen.

Kommittén vill här understryka att länsstyrelsen måste anslå tillräckligt med tid för det ifrågavarande remissarbetet, så att samtliga remissinstanser får reella möjligheter att påverka planeringsunderlagets utformning. Med utgångspunkt i de hittills vunna erfarenheterna, framför allt från länsplanering 1974, bör således remisstiderna - i vart fall för kommunernas och landstingskommunernas del - inte understiga tre månader.

Förslag till länsprogram

Sedan remissyttranden i enlighet med det sagda har inhämtats från de i länsplaneringen medverkande parterna ankommer det på länsstyrelsen att utforma förslag till regionalpolitiskt program för utvecklingen i länet, dvs förslag till s k länsprogram. Detta länsprogram, som skall utarbetas på grundval av det upprättade planeringsunderlaget, skall liksom f n innehålla dels precisering av de regionalpolitiska målen för länet, dels riktlinjer för planeringen inom skilda samhällsområden mot bakgrund av dessa mål, dels också förslag till åtgärder för att uppnå målen.

Beträffande det närmare innehållet i länsprogrammet kan här hänvisas dels till den i avsnittet 3 samt bilagorna 2 och 3 lämnade redogörelsen härför, dels till vad kommittén redan anfört i den allmänna motiveringen.

Förslaget till länsprogram skall utarbetas i samverkan mellan länsstyrelsen och olika länsintressen, i princip desamma som har yttrat sig över planeringsunderlaget eller beretts tillfälle att göra det. Kommittén har - i enlighet med vad som anförs i utredningsdirektiven - sett som en huvuduppgift att överväga på vilket sätt den politiska tyngdpunkten i länsplaneringsprocessen skall förläggas hos landstingskommunen. Såsom skall utvecklas närmare i det följande vill kommittén förverkliga detta främst genom förslaget att det slutliga beslutet på länsnivån om det regionalpolitiska programmet för utvecklingen i länet, dvs länsprogrammet, skall fattas av landstinget.

En sådan fördelning av arbetsuppgifterna i länsplaneringen som kommittén förordar ställer självfallet krav på ett nära samarbete mellan de i planeringen samverkande parterna. Kommittén vill framhålla att det är särskilt angeläget att ett sådant samarbete kommer till stånd - genom hela länsplaneringsprocessen - mellan å ena sidan det organ som svarar för samordningen i länet av de statliga myndigheternas åtgärder, dvs länsstyrelsen, och å andra sidan de för resp olika geografiska områden direktvalda församlingarna i länet, landstinget och kommunfullmäktige. Till frågan om inrättandet av särskilda samarbetsorgan skall kommittén återkomma i det följande.

Yttranden över förslaget till länsprogram

Sedan sålunda länsstyrelsen i enlighet med det ovan anförda har utarbetat ett förslag till länsprogram skall, enligt kommitténs förslag, kommunfullmäktige i länets kommuner - med undantag för de kommuner som inte tillhör landstingskommunen - och även de berörda statliga länsmyndigheterna avge yttrande över förslaget. Såsom tidigare framhållits har

kommunernas - liksom landstingskommunernas - medverkan i länsplaneringen hittills endast varit frivillig. Trots detta har dock samtliga landstingskommuner och kommuner medverkat i den senaste fullständiga länsplaneringsomgången, länsplanering 1974. Kommittén har redan framhållit att kommunernas medverkan i länsplaneringen är av sådan vikt att denna medverkan bör lagfästas. Enligt kommitténs mening är det därför motiverat att ålägga kommunfullmäktige att yttra sig över det av länsstyrelsen utarbetade förslaget till länsprogram. Härigenom ökas möjligheterna att få till stånd en vidgad förtroendemannamedverkan i länsplaneringen och en bättre förankring av denna hos medborgarna. Kommunernas medverkan i länsplaneringen är, som redan har framhållits, av särskild betydelse när det gäller utformningen av olika åtgärder med anledning av det regionalpolitiska programmet, dvs länsprogrammet. Det bör här framhållas att med den uppgift som landstingskommunerna (resp de kommuner som inte tillhör landstingskommun) föreslås få i vad gäller antagande av länsprogrammet blir det självfallet inte aktuellt att - på motsvarande sätt som vid behandlingen av planeringsunderlaget - föreskriva att dessa skall yttra sig över förslaget till länsprogram.

Kommitténs förslag innebär vidare att även de berörda statliga länsmyndigheterna samt de nya regionala utvecklingsfondernas styrelser skall åläggas att yttra sig över förslaget till länsprogram, liksom över planeringsunderlaget vid fullständig länsplanering. Detta innebär, som tidigare har framhållits, formellt en viss skärpning i förhållande till de nuvarande bestämmelserna. I praktiken torde det emellertid inte bli någon större skillnad härvidlag, eftersom dessa myndigheter vanligtvis har ålagts att avge sådant yttrande, antingen av regeringen eller i vissa fall av länsstyrelsen. Särskilt med hänsyn till att en stor del av genomförandet av de i länsprogrammet förordade åtgärderna kommer att ligga på de statliga sektorsorganen resp på de regionala utvecklingsfonderna anser kommittén att också dessa organs skyldighet att på angivet sätt medverka i länsplaneringen bör komma till direkt uttryck i lagen.

Enligt kommitténs förslag skall vidare de regionala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna i länet, liksom hittills, av länsstyrelsen beredas tillfälle att yttra sig över det utarbetade förslaget till länsprogram. Detsamma föreslås gälla även för de ovannämnda, i vissa län verksamma, kommunalförbunden.

Kommittén vill här återigen framhålla att länsstyrelsen måste anslå tillräckligt med tid för det ifrågavarande remissarbetet, så att samtliga remissinstanser får reella möjligheter att påverka utformningen av länsprogrammet. Med utgångspunkt i de hittills vunna erfarenheterna, framför allt från länsplanering 1974, bör även dessa remisstider - i vart fall för kommunernas del - inte understiga tre månader. Vid bedömningen av de lämpliga remisstiderna bör självfallet särskilt beaktas svårigheterna för de kommunala beslutande församlingarna att hålla sammanträden under sommarmånaderna.

Särskilda samarbetsorgan

Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att den utgår från att det vid behov i länen kommer att inrättas särskilda samarbetsorgan mellan länsstyrelsen, landstingskommunen och kommunerna för det fortlöpande arbetet med länsplaneringen. I dessa samarbetsorgan kan det självfallet ibland vara lämpligt att även övriga i länsplaneringen deltagande parter, såsom statliga länsmyndigheter, regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer samt berörda kommunalförbund, blir representerade. Kommittén kan här ytterligare erinra om vad den i det föregående har framhållit om vikten av att ett sådant nära samarbete kommer till stånd redan i ett tidigt skede av länsplaneringen. Med hänsyn till önskvärdheten av att lämna ett så stort utrymme som möjligt för olika lösningar av de praktiska samarbetsfrågorna i de skilda regionerna anser kommittén det olämpligt att genom särskilda bestämmelser närmare föreskriva hur denna samverkan skall ske. Det bör här erinras om, såsom kommittén ytterligare belyser i specialmotiveringen till det utarbetade förslaget till lag om länsplanering, att det redan har vuxit fram åt-

skilliga sådana mer eller mindre specialinriktade samverkansorgan - t ex kontaktgrupper, referensgrupper, samarbetsgrupper m m - i de olika länen. Detta samarbete bör kunna byggas ut och fördjupas ytterligare. Inte minst med hänsyn till det angelägna i att skapa förutsättningar för en bredare allmän debatt om länsplaneringsfrågorna rekommenderar kommittén också ett ökat deltagande av förtroendevalda i de samarbetsorgan som kommer att inrättas. Särskilt väsentligt är emellertid, enligt kommitténs mening, att länsstyrelsens förtroendemannastyrelse fortlöpande följer arbetet med länsplaneringsfrågorna och därvid har möjlighet att från början påverka utformningen av såväl planeringsunderlag som länsprogram.

Slutligt förslag till länsprogram behandlas och antas av landstinget

Sedan remissyttranden över förslaget till länsprogram i enlighet med det sagda har inhämtats från alla de olika i länsplaneringen medverkande parterna skall det enligt kommitténs förslag ankomma på länsstyrelsens förtroendemannastyrelse att utforma det slutliga förslaget till länsprogram, vilket därefter skall tillställas landstingskommunen för prövning och antagande. Beträffande det närmare innehållet i och utformningen av förslaget till länsprogram hänvisar kommittén till vad som anförts i det föregående.

Beträffande förslaget att det sålunda utarbetade länsprogrammet skall prövas och antas av landstinget vill kommittén särskilt framhålla följande.

En av utgångspunkterna för kommitténs arbete har varit att - i enlighet med vad som uttalats i utredningsdirektiven - överväga möjligheterna att föra över den politiska tyngdpunkten i den regionala utvecklingsplaneringen från länsstyrelserna till landstingskommunerna. Med det förslag som kommittén nu lägger fram tillgodoses detta önskemål, samtidigt som länsstyrelsens samordningsansvar för den statliga verksamheten i länet behålls. Kommitténs förslag behöver inte heller innebära några personalorganisatoriska konsekvenser för läns-

styrelsens del, eftersom länsstyrelsen behåller ansvaret för upprättande av planeringsunderlaget jämte den fortlöpande aktualiseringen av detta och också får till uppgift att - i samverkan med alla de ovannämnda i länsplaneringen medverkande parterna - utarbeta förslag till länsprogram vid fullständig länsplanering resp till årlig rapport med anledning av översynen av planeringen till landstinget. Till denna fråga återkommer kommittén i det följande.

Att det slutliga beslutet i länet om länsprogrammet skall fattas av landstinget utgör enligt kommitténs förslag det viktigaste uttrycket för att den politiska tyngdpunkten i länsplaneringsprocessen förläggs hos landstingskommunen. Det bör emellertid också ses i sammanhang med kommitténs övriga förslag. Dessa innebär att landstingskommunen aktivt medverkar under hela planeringsprocessen, från arbetet med planeringsunderlaget till beslutet om länsprogrammet, exempelvis genom medverkan i särskilda samarbetsorgan i länet. Av grundläggande betydelse är givetvis också att landstinget väljer ledamöter i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse som föreslås spela en aktiv roll i planeringsarbetet.

Kommittén vill i detta sammanhang särskilt framhålla att förslaget inte innebär att landstingskommunen får en överordnad ställning i förhållande till andra organ i länet. Som särskilt understryks i direktiven skall landstingskommunen inte få ställning av "överkommun" i förhållande till primärkommunerna. Kommitténs förslag innebär sålunda att olika länsintressen medverkar parallellt i planeringsprocessen, men att landstingskommunen i olika hänseenden får särskilda uppgifter, vilket framgår av lagförslaget.

Anledningen till att landstingskommunen får vissa särskilda uppgifter är att landstinget utgör den enda direktvalda politiska länsförsamlingen. Ett samlat uttryck för länsbefolkningens och de politiska partiernas vilja i fråga om länets utveckling kan inte tillgodoses på något mer re-

presentativt sätt än genom landstingskommunen. Häri ligger grundmotivet till de länsdemokratiska strävandena.

Genom en djupare förankring i landstingskommunen kan man således uppnå en bättre politisk och medborgerlig förankring av länsplaneringen. Därigenom stimuleras uppkomsten av en samlad, kontinuerlig debatt i de övergripande länsfrågorna inom de politiska partierna. Inte bara insyn och engagemang ökas härigenom utan även möjligheterna till politiskt ansvarsutkrävande. Kommunernas aktiva medverkan är av grundläggande betydelse. Det samlade greppet om länet i dess helhet kan partierna emellertid bara få inom landstingskommunen.

Av betydelse i sammanhanget är också att genom landstingets nya roll de folkvalda företrädarna för de politiska partierna bereds möjlighet att utnyttja den kommunalrättsliga initiativmöjligheten att i landstinget väcka motioner, interpellationer och enkla frågor rörande länsplaneringen. Dessutom kommer väsentliga beslut om länsplaneringen att fattas under full offentlig debatt och insyn från massmedier och allmänhet.

Med den föreslagna ordningen kan sålunda ansvaret för ifrågavarande regionalpolitiska beslut utkrävas direkt i allmänna val. Ett sådant politiskt ansvar kan självfallet inte på samma sätt utkrävas inom den decentraliserade statliga förvaltningen, liksom inte heller av de centrala ämbetsverken, utan där är man hänvisad till det endast indirekta ansvar som kan komma att utkrävas som en yttersta följd av t ex debatter i riksdagen eller statliga anslags- och författningsbeslut samt numera, när det gäller de landstingsvalda ledamöterna i exempelvis den statliga länsstyrelsens förtroendemannastyrelse, som en följd av debatter och beslut även i landstingen.

Kommitteń vill särskilt framhålla att den omständigheten att ett direkt politiskt ansvar inte kan utkrävas av dem som fattar vissa beslut på regional nivå inte innebär att det nuvarande beslutssystemet kan anses vara odemokratiskt. Statliga planerings- och förvaltningsorgan på olika nivåer till-

sätts och utövar sålunda sin verksamhet under full demokratisk kontroll. Politiskt ansvar för deras verksamhet kan ytterst utkrävas i riksdagen och det är regeringen som måste ikläda sig detta ansvar. Med det personsamband som numera finns mellan de direkt folkvalda landstingsledamöterna och de av dessa utsedda ledamöterna i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse har möjligheterna att utkräva ett politiskt ansvar för beslut som fattas av förtroendemannastyrelsen ökat väsentligt. Här bör också framhållas att den politiska kontrollen av förtroendevalda i praktiken sker främst genom de politiska partiorganisationerna och att även länsstyrelsens verksamhet präglas av insyn och offentlighet, även om detta sker i andra former än beträffande landstingets beslutsfattande.

Med de statliga uppgifter som de landstingsvalda ledamöterna i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse har fått i uppdrag att sköta kan det dock bli svårt att i praktiken göra klart vilket ansvar som vederbörande har gentemot sina väljare. Det saknas inte heller exempel på att ledamöter av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse uppfattar sig främst som representanter för statsmakten. Med den nuvarande uppgiftsfördelningen, som innebär att landstingskommunerna huvudsakligen sysslar med sjukvårdsfrågor och endast - och på blott frivillig basis - medverkar som remissinstans i den betydelsefulla regionalpolitiska planeringen, kan en sådan uppfattning framstå som naturlig.

Ett ökat ansvar för landstingskommunerna inom den regionala utvecklingsplaneringen kan enligt kommitténs mening också väntas medföra att intresset för samhällsplaneringsfrågor kommer att bli större från landstingsledamöternas sida. Ett större antal förtroendemän kommer att engageras i frågor av detta slag och en bred politisk debatt om dessa frågor - även föranledd av motioner, interpellationer och enkla frågor till de politiskt ansvariga - kan väntas bli vanligt förekommande i landstingen. Bl a av det skälet att tätare landstingssammanträden kan väntas medföra ett större intresse från allmänhetens sida för de landstingskommunala frågorna har i den nya kommunallagen tagits in en bestämmelse som rekommenderar att landstingen skall samman-

träda minst fyra gånger om året (2 kap 9 § andra stycket kommunallagen). Detta är självfallet ägnat att underlätta den ökade medverkan från landstingens sida i den, inte minst från medborgarnas synpunkt, alltmer väsentliga regionala utvecklingsplaneringen som kommittén anser önskvärd.

När det gäller landstingskommunens behandling av det sålunda utarbetade förslaget till länsprogram vill kommittén först framhålla att kommunallagens regler ger en betydande frihet för landstingskommunen att välja den beredningsform som anses lämpligast för resp landsting. Kommittén utgår från att vissa landstingskommuner därvid kommer att välja ett enklare förfarande med beredning endast i förvaltningsutskottet, medan andra landstingskommuner kan komma att inrätta en särskild beredning, planeringsnämnd e d som först får behandla ärendet före den slutliga beredningen i förvaltningsutskottet.

Också på expert- och tjänstemannasidan förutser kommittén avsevärda olikheter mellan landstingskommunerna. Kommittén har övervägt men funnit avgörande skäl tala för att inte föreslå någon överflyttning av personal från länsstyrelserna till landstingskommunerna för att dessa skall kunna klara av sitt arbete med länsplaneringen. Med den uppläggning av den framtida länsplaneringen som kommittén förordar är det självfallet också angeläget att länsstyrelserna har tillräckliga resurser för sitt arbete med den regionala utvecklingsplaneringen och de övriga utredningar som krävs för att länsstyrelserna skall kunna fullgöra sina uppgifter.

I bilaga 4 till detta betänkande redovisar kommittén vissa uppgifter om länsstyrelsens nuvarande arbetsinsatser för bl a den regionala utvecklingsplaneringen. Av denna redovisning framgår att det främst är resurserna vid planeringsavdelningens regionalekonomiska enhet som är av intresse i detta sammanhang. Vid denna enhet finns det f n i genomsnitt endast fyra-fem handläggare och två-tre biträden samt viss extra personal. Kommittén finner för sin del - mot bakgrunden av det nyss sagda om länsstyrelsens uppgifter - att det inte utan onödiga

praktiska komplikationer går att bryta ut vissa av dessa tjänstemän ur den ofta starkt integrerade verksamhet som bedrivs inom enheten och överföra dem till landstingskommunen. Den för länsstyrelsens arbete betydelsefulla regionalekonomiska enheten bör sålunda enligt kommitténs mening behållas intakt.

Kommittén vill särskilt framhålla att den föreslagna ordningen med länsstyrelsen som ansvarig för såväl upprättande av planeringsunderlaget som utarbetande av förslagen till länsprogram resp till årlig rapport med anledning av översyn av fullständig länsplanering naturligtvis inte hindrar att de landstingskommuner som önskar det skaffar sig egen expertis (tekniker och /eller politiska sekreterare) för den ytterligare bearbetning av länsplaneringsmaterialet som kan anses behövlig. De ytterligare kostnader som därigenom kan uppkomma för landstingskommunerna bör enligt kommitténs mening bli av underordnad betydelse i detta sammanhang. Sådana i viss mån dubblerade resurser kan självfallet också komma att underlätta uppkomsten av en värdefull dialog mellan länsstyrelsen och landstingskommunen. Risken för att onödigt dubbelarbete skall ske kan enligt kommitténs mening undvikas genom en väl organiserad samverkan och samordning av resurserna.

Kommittén anser emellertid att man bör räkna med betydande skillnader mellan landstingskommunerna när det gäller bedömningen av behovet av att skaffa sig egen personal för arbetet med länsplaneringen. Sålunda kan det väl tänkas att samarbetet mellan länsstyrelsen och landstingskommunen i vissa län utvecklas så att landstingskommunen inte anser det nödvändigt eller önskvärt att anställa egen personal för detta arbete. Kommitténs förslag, som utformats mot bakgrunden av de ovan redovisade bedömningarna, behöver dock inte innebära några personalorganisatoriska konsekvenser för vare sig länsstyrelserna eller landstingskommunerna.

Landstingskommunens slutliga ställningstagande till förslaget till länsprogram skall enligt kommitténs mening ske vid landstingsmöte.Härigenom garanteras både en betydande öppenhet i behandlingen av det regionalpolitiska programmet och en bred förförankring av detta bland de förtroendevalda i landstinget.Det av

landstinget antagna länsprogrammet skall därefter sändas till regeringen för prövning och godkännande i vad gäller den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet.

Regeringens prövning och godkännande av länsprogram

Att regeringen på detta sätt tar ställning till huvudlinjerna i länsprogrammen anser kommittén vara av stor vikt för att garantera att den regionalpolitik som riksdagen och regeringen har beslutat genomförs i hela landet. Det är således väsentligt att de av resp landsting antagna länsprogrammen kan stämmas av mot de rikspolitiska förutsättningar och intressen som föreligger.

Självfallet kan det vid regeringens prövning uppkomma tveksamhet beträffande vilka frågor i länsprogrammet som skall godkännas av regeringen och som sålunda skall läggas till grund för regionalpolitiken i resp län. Ytterst måste det dock alltid ankomma på regeringen att - under sedvanligt konstitutionellt ansvar inför riksdagen - ta ställning till och avgöra dessa frågor. Kommittén utgår från att regeringen - i linje med de allmänna strävandena att ytterligare decentralisera ärenden till lokal resp regional nivå och också minska detaljstyrningen av kommuner och landstingskommuner - endast kommer att ta ställning till de frågor i länsprogrammen som kan anses ha en rikspolitisk, dvs länsövergripande, betydelse.

Genom att utforma bestämmelserna så att landstinget skall anta länsprogrammet - och regeringen pröva och godkänna detta i vad gäller den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet - vill kommittén slå fast att det avgörande politiska beslutet på den regionala nivån måste fattas av det direktvalda landstinget och inte av länsstyrelsen eller något annat statligt organ. Inte minst de skäl som ovan anförts - ökad decentralisering och minskad statlig detaljstyrning - talar för att länsbefolkningens mening i största möjliga utsträckning blir avgörande för

länsprogrammets innehåll. I sammanhanget bör också erinras om att antagandet av länsprogram inte innebär motsvarande rättsverkningar som exempelvis fastställelseinstitutet i byggnads- och planlagstiftningen. Se även specialmotiveringen till 16 §.

Genomförandet av länsprogrammen

Beträffande genomförandet av länsprogrammen vill kommittén framhålla följande.

Såsom särskilt betonades i riksdagens regionalpolitiska beslut år 1976 är de skilda samhällssektorernas samverkan med den regionala utvecklingsplaneringen av mycket stor betydelse. Av största vikt för att uppnå de uppställda målen om utjämning av sysselsättningen mellan regionerna är sålunda att den statliga verksamheten inom olika sektorer i ökad utsträckning planeras utifrån regionalpolitiska utgångspunkter. För att få till stånd en bättre samordning har riksdagen också uttalat att gemensamma planeringsförutsättningar bör hämtas från länsplaneringen och läggas till grund för den statliga sektorsplaneringen på regional och central nivå.

Vidare innebär 1976 års riksdagsbeslut att utvärderingen av t ex utredningsförslag med mer påtagliga regionala effekter bör ske inom ramen för länsplaneringssystemet. Att de statliga myndigheterna skall lägga resultatet av länsplaneringen till grund för sin planering framgår både av cirkuläret (1973:23, omtryckt senast 1977:2) till statsmyndigheterna om iakttagande av beslutet om den regionala utvecklingen och av förordningen (1977:88) om länsplanering. I den förordningen (22 §) slås bl a fast att statlig myndighet, varmed avses såväl ämbetsverk som affärsdrivande verk, skall lägga resultatet av länsplaneringen till grund för sin planering. Ytterligare kan erinras om att regeringen i särskilda anvisningar för budgetarbetet har föreskrivit att de statliga myndigheterna skall - utöver sin redovisning till länsstyrelserna - i anslagsframställningarna till

regeringen redovisa sådan planering inom myndigheterna som kan påverka den regionala utvecklingen.

Redan av de gällande bestämmelserna framgår sålunda att resultatet av den regionala utvecklingsplaneringen skall ligga till grund för de statliga myndigheternas planering. Kommittén föreslår att detta kommer till uttryck också i den nya lagen om länsplanering. Länsstyrelsen bör liksom hittills vid genomförande av länsprogrammet svara för samordningen i länet av de åtgärder av regionalpolitisk betydelse som beslutas av statlig myndighet. Dessutom föreslår kommittén en bestämmelse av innebörd att landstingskommunerna och kommunerna skall lägga det av regeringen godkända länsprogrammet till grund för sin planering. Detta innebär, såsom framgår av det ovan anförda, att de beslut som fattas av regeringen när det gäller den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet skall ligga till grund också för landstingskommunens och kommunernas egen planering.

Ordningen för fullständig länsplanering framgår av den i bilaga 7 intagna översiktliga sammanställningen. Av denna framgår bl a att en fullständig länsplaneringsomgång i tiden kommer att sträcka sig över en period av cirka två år. Såsom kommittén har framhållit i det föregående kan fullständig länsplanering även i fortsättningen väntas ske med ungefär femåriga intervaller. När detta skall ske skall enligt kommitténs förslag bestämmas av regeringen.

Översyn av länsplaneringen redovisas i en årlig rapport som anknyts till budgetprocessen

I det föregående har kommittén understrukit vikten av att länsplaneringen blir mer åtgärdsinriktad än hittills. För att detta skall kunna ske krävs en direkt anknytning till den årliga statliga budgetprocessen. Därför bör på den regionala nivån varje år tas politisk ställning till de åtgärder i länet som aktualiseras av översynen av länsplaneringen. Denna bedömning kan lämpligen ske med utgångspunkt i en av länsstyrelsen utarbetad årlig rapport om resultatet av läns-

planeringen.

Såsom kommittén redan har framhållit bör den årliga rapporten inte göras alltför omfattande utan inriktas på de vid varje tidpunkt särskilt väsentliga problemen i resp län. För att den fortlöpande översynen av länsplaneringen skall ge eftersträvade resultat bör översynen ge anledning till en årligen aktualiserad diskussion rörande vilka konkreta åtgärer som bör komma till stånd för att utvecklingen i länet skall bli den önskade. Mot bakgrunden av hittillsvarande erfarenheter av innehållet i och utformningen av de årliga länsrapporterna - med de betydande olikheter i redovisningen som därvid har förekommit mellan olika län - vill kommittén särskilt understryka vikten av att de i det föregående angivna principerna för denna redovisning kommer att följas. Genom en sådan mer begränsad och till de aktuella huvudfrågorna koncentrerad redovisning kan också undvikas en onödig belastning av planeringsresurserna i länen. En annan inte oväsentlig fördel är att de årliga rapporterna med anledning av översynen genom den föreslagna ordningen kan väntas bli mera lättillgängliga och inte minst därigenom underlätta en bred debatt om de konkreta regionalpolitiska frågorna i resp län.

Kommittén har i det föregående framhållit att den regionala utvecklingsplaneringen bör ske i nära samverkan mellan de olika myndigheter och organ som berörs av planeringen. Länsstyrelsens förtroendemannastyrelse bör därvid spela en central och ledande roll. För att den årliga översynen av fullständig länsplanering skall kunna ge de önskade resultaten är det i och för sig önskvärt att planeringsunderlaget mellan de fullständiga planeringsomgångarna hålls så aktuellt som möjligt. Detta bör liksom f n vara en uppgift för länsstyrelsen.

Med anledning av den i samverkan med alla berörda parter gjorda översynen av länsplaneringen skall länsstyrelsen utarbeta förslag till årlig rapport. Beträffande uppläggningen av och innehållet i denna rapport om resultatet av länsplaneringen hänvisar kommittén till vad som anförts

i det föregående. Beträffande det praktiska genomförandet och särskilt de tidsmässiga faktorer som därvid kommer in i bilden vill kommittén ytterligare framhålla följande.

Den tidsplan som f n gäller för länsplaneringens årliga rapport har främst utformats med hänsyn till att förslag som redovisas av de kommunala och regionala organen skall kunna beaktas i den statliga budgetprocessen. Vidare har beaktats den kommunala planeringsprocessen och tillgången på aktuella statistiska uppgifter. Genom att rapporten f n läggs fram under våren (före utgången av april månad) kan regeringen tillställa berörda statliga myndigheter rapporten för beaktande i myndigheternas anslagsframställningar, vilka skall redovisas till regeringen senast den 1 september. Under arbetet med budgetförslaget kan regeringen göra avvägningar mellan krav som framförts genom länsplaneringen och resp sektorsmyndighets ställningstagande.

I och med presentationen av budgetförslaget kan de regionala myndigheterna få kännedom om regeringens uppfattning, vilket har ansetts vara av värde för utformningen av den påföljande årliga rapporten.

Översynen av planeringsunderlaget, vilken som nämnts utgör inledningen till den årliga översynen, skall enligt nuvarande tidsplan påbörjas i slutet av augusti. Vid denna tidpunkt föreligger nya statistiska uppgifter som är av stor betydelse för planeringen. Det gäller uppgifter från den senaste enkäten inom ramen för informationssystemet företag - samhälle, från industristatistiken och från den kommunala ekonomiska långtidsplaneringen, KELP. Den KELP som därvid använts omfattar det år som översynen påbörjas samt ytterligare fyra planeringsår. Vid utgången av september månad föreligger vidare aktuell sysselsättningsstatistik baserad på inkomstuppgifter samt prognosbedömningar för industrin från statens industriverk.

Den nuvarande tidsplanen för den årliga rapporten har i stort sett byggt på att varje arbetsmoment skall vara avslutat, innan man går vidare till nästa. Detta torde innebära vissa

fördelar för arbetsplaneringen vid länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter samt vid kontakterna med bl a kommuner och organisationer. Kommittén har emellertid funnit det önskvärt att kommunerna och övriga i länsplaneringen samverkande parter bereds tillfälle att yttra sig över innehållet i rapporten innan slutlig ställning tas till denna. Enligt den hittillsvarande ordningen medges endast att yttranden som avges över rapporten kan läggas till grund för arbetet med rapporten under det närmast därpå följande året.

Vid en närmare bedömning av denna fråga har kommittén funnit att en sådan önskvärd remissomgång kan hinnas med, om nämligen länsstyrelsens förslag till den årliga rapporten läggs fram under december månad och arbetet delas upp så att vissa moment påbörjas innan föregående rapport helt avslutats. Med denna uppläggning blir det sålunda möjligt att ungefär vid årsskiftet remittera länsstyrelsens förslag till rapport till kommunerna, de berörda statliga länsorganen och organisationerna m fl och därefter - efter en remisstid på inemot tre månader - ställa samman de inkomna remissyttrandena och överlämna det bearbetade slutliga förslaget till landstingskommunen senast den 15 april för dennas vidare behandling av och ställningstagande till rapporten.

En invändning som kan resas mot en sådan uppläggning är att länsstyrelsen vid utarbetandet av rapporten, vilket sålunda måste ske under hösten, inte har kännedom om regeringens ställningstagande i budgetsammanhanget till de förslag som i den föregående rapporten har förts fram i fråga om åtgärder inom olika statliga sektorer. Kommittén utgår emellertid från att länsstyrelsen har möjlighet att beakta dessa ställningstaganden när rapporten, efter remissen till kommuner m fl organ, läggs fram för landstingskommunen.

Det bör dock framhållas att den således förordade uppläggningen av tidsplanen för den årliga rapporten innebär den nackdelen att tiden för avslutningen av översynen av planeringsunderlaget under början av hösten blir mycket knapp. Vid denna tidpunkt föreligger, med nuvarande tidsplaner,

KELP, information ur DIS-systemet (dvs informationsutbytet mellan företag och samhälle) samt industristatistik, som alla är väsentliga underlag för prognosarbete och nulägesanalyser. För att detta underlag skall kunna beaktas måste bearbetning ske mycket snabbt. Möjligheterna till verkligt samråd med kommuner m fl organ kommer därför att vara starkt beskurna. Aktuell heltäckande sysselsättningsstatistik avseende föregående kalenderår samt industriverkets höstrapport torde inte kunna beaktas. Alternativen är naturligtvis att man antingen använder uppgifter från föregående år eller att man ändrar tidsplanen för andra planeringssystem (KELP, DIS etc).

Kommittén finner vid en avvägning av de sålunda motstående synpunkterna att avgörande skäl talar för att tidsplanen ändras så att utrymme bereds för bl a kommunerna att yttra sig över det av länsstyrelsen utarbetade förslaget till årlig rapport. Den av kommittén förordade uppläggningen av arbetet med översynen av länsplaneringen skulle därför kunna ske enligt ungefär följande tidsplan:

| | | |
|---|---|---|
| År 1 | april-juni | Översyn av planeringsunderlaget |
| | augusti-mitten av sept | Översynen av planeringsunderlaget fortsätter |
| | september-december | Utarbetande av förslag till årlig rapport |
| | december-mitten av mars | Remittering av förslaget till årlig rapport till kommuner m fl berörda organ |
| År 2 | mitten av mars- | Slutligt förslag till årlig rapport utarbetas med beaktande av inkomna remissyttranden varefter |
| | mitten av april | Förslag till rapport läggs fram för landstingskommunen |
| | mitten av juni | Landstinget har slutbehandlat rapporten som därpå sänds till regeringen |
| | | Översyn av planeringsunderlaget inleds |

## 4.3 Något om planeringsfrågorna i de län där inte alla kommuner tillhör landstingskommunen m m

I riket finns 24 län. Eftersom varje län utom Gotlands län utgör en landstingskommun är riket samtidigt indelat i 23 landstingskommuner. Förutom Gotlands kommun, vars geografiska område sammanfaller med länets, står f n endast Malmö och Göteborg utanför landstingskommun. Dessa tre kommuner sköter därmed också de uppgifter som normalt åvilar en landstingskommun. För Gotlands kommun, där landstingskommunen har upplösts, uppkommer i detta sammanhang inga särskilda problem, i och med att kommunen fullgör även de uppgifter som sköts av landstingskommunerna.

För Malmöhus län och för Göteborgs och Bohus län är situationen mera komplicerad, eftersom resp landstingskommun i dessa län endast täcker en del av länet, nämligen den del som inte omfattas av Malmö resp Göteborgs kommuner. I dessa båda län finns det alltså både en landstingskommun och en kommun, vilka fullgör landstingskommunala uppgifter.

Kommittén vill här endast erinra om att länsindelningsfrågan för dessa båda regioner har varit föremål för flera utredningar under de senaste tjugo åren (se närmare härom SOU 1974:84 s 88-96). Senast år 1974 föreslog länsberedningen att Malmö och Göteborgs kommuner skulle ingå i resp landstingskommun (se SOU 1974:84 s 126-127). Detta förslag har inte förts vidare av regeringen, men i propositionen (1975/76:168) om vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation anförde departementschefen bl a följande (prop s 61):

Det finns som jag ser det starka skäl för att även kommunerna Malmö och Göteborg inträder i landstingskommun. Båda dessa kommuner har emellertid under senare år träffat avtal med respektive landstingskommun om ett fördjupat samarbete. De har också motsatt sig att beslut fattas om deras inträde i landstingskommunen. Enligt min mening bör erfarenheten av detta samarbete avvaktas, innan frågan prövas på nytt.

Uttalandet föranledde inte någon erinran från riksdagens sida (KU 1975/76:55, rskr 1975/76:370).

Vidare kan nämnas att den s k Göteborgsutredningen såsom ett provisorium har föreslagit att beslutanderätten i statliga samhällsplaneringsfrågor skulle tillkomma länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt andra statliga länsorgan i länet,även beträffande angränsande kommuner inom Göteborgsregionen i Hallands och Älvsborgs län (Ds Kn 1974:2). Detta förslag har emellertid inte vidare bearbetats.

Mot den angivna bakgrunden finner kommittén för sin del att det är nödvändigt att utgå från att Malmö och Göteborgs kommuner under den tid som nu kan överblickas inte kommer att tillhöra resp landstingskommun. De i viss mån komplicerade samordningsfrågor som därigenom uppkommer i dessa regioner vid ett genomförande av kommitténs förslag beträffande den fortsatta regionala utvecklingsplaneringen måste därför tills vidare accepteras.I enlighet med utredningsdirektiven avser kommittén att i ett senare betänkande återkomma till de samordningsfrågor som hänger samman med att Malmö och Göteborgs kommuner inte tillhör landstingskommun.

Kommittén har under det hittills bedrivna arbetet med frågorna om den regionala utvecklingsplaneringen närmare informerat sig om hur vissa av de i Göteborgs-och Malmöregionerna verksamma kommunalförbunden f n bedriver sitt arbete. I det sammanhanget har kommittén tagit upp direkta diskussioner med såväl Göteborgsregionens kommunalförbund som Sydvästra Skånes kommunalförbund om hur man från dessa kommunalförbunds sida ser på bl a länsplaneringsfrågorna i resp storstadsregioner. Som ett resultat av dessa överläggningar har inom Göteborgsregionens kommunalförbund upprättats bl a en promemoria om samverkansfrågorna där. Av den promemorian, som i tillämpliga delar kan anses relevant även för förhållandena i Malmöregionen, framgår bl a hur kommunalförbundet skulle kunna få ökade uppgifter som samverkande organ inom den regionala utvecklingsplaneringen.

Kommittén är för sin del inte beredd att nu förorda att en lösning av de speciella samverkansfrågorna inom dessa regioner skall

ske på det sätt som har föreslagits av kommunalförbundet. Kommittén anser emellertid att det är värdefullt att vid remissbehandlingen av kommitténs förslag få även denna fråga närmare belyst, framför allt från de närmast berörda organens sida. Av dessa skäl läggs i en särskild bilaga till detta betänkande om länsplaneringen fram också den av Göteborgsregionens kommunalförbund utarbetade promemorian (se bilaga 6).

Kommittén har av anförda skäl stannat för att föreslå att de beslut m m om länsplaneringen som enligt kommitténs förslag skall fattas av landstingskommunen i Malmö- och Göteborgsregionerna skall fattas även av Malmö kommun resp Göteborgs kommun. Detta är självfallet en i viss mån otymplig ordning. Den behöver dock inte i och för sig bli särskilt mycket besvärligare än när två länsstyrelser, som f n ibland sker, fattar beslut i frågor som skär över länsgränserna.

Mot bakgrunden av de sålunda förda diskussionerna om en vidgad medverkan från resp kommunalförbunds sida i den regionala utvecklingsplaneringen, vill kommittén ytterligare erinra om att det i diskussionen om olika former för interkommunalt samarbete har förekommit kritiska röster både mot kommunalförbundsformen och mot aktiebolagsformen, dvs mot båda de vanligaste formerna för interkommunal samverkan. I fråga om kommunalförbund har bl a hävdats att själva förbundsbildningen är komplicerad och att medlemskommunerna på förhand tvingas att ta ställning till en mängd viktiga bestämmelser om fördelning av insatser och inflytande. Medlemskommunerna släpper också det direkta greppet om verksamheten utan att i motsvarande mån befrias från verksamhetens ekonomiska konsekvenser. Samma kritik kan riktas mot aktiebolagsformen.

I vissa fall kan bolagsformen innebära fördelar jämfört med kommunalförbund, t ex genom en snabbare beslutsgång, en klarare uppdelning av kommunernas ansvarsfördelning samt en mer handlingskraftig styrelse. Från kommunaldemokratiska synpunkter och i fråga om rättssäkerhetsaspekter måste däremot kommunalförbundsformen anses vara att föredra framför bolagsformen. Dessutom har kommunalförbundsformen ett mer vidsträckt användningsområde än

bolagsformen. I kommunallagsutredningens betänkande (SOU 1974: 99) Enhetlig kommunallag ges en utförlig beskrivning av hur kommunalförbundsformen har vuxit fram (se särskilt s 89-101).

Här bör erinras om att kommunalförbund, som regleras av 1957 års kommunalförbundslag (1957:281), är en speciell form för samarbete endast mellan kommuner resp landstingskommuner inbördes. Däremot kan enligt nu gällande bestämmelser kommunalförbund inte bildas mellan kommun som tillhör landstingskommun och landstingskommun. För sådana interkommunala samarbetssituationer står därför f n främst bolags- eller i någon mån stiftelseformen till förfogande. I sitt betänkande om den nya kommunallagen har konstitutionsutskottet pekat på de problem som detta kan innebära från bl a kommunaldemokratiska synpunkter (se KU 1976/77: 25 s 89-90).

Om riksdagen godkänner regeringens förslag i den nyligen framlagda propositionen (1977/78:92) om åtgärder för att förbättra lokal och regional kollektiv persontrafik kommer det emellertid redan fr o m den 1 juli 1978 att bli möjligt att bilda kommunalförbund även mellan landstingskommun och kommun som tillhör landstingskommun. Som motiv för en sådan ändring i kommunalförbundslagen har anförts att det uppenbarligen nu finns behov av en sådan förbundsbildning. Beträffande den närmare motiveringen kan hänvisas till propositionen, särskilt s 68.

Av det 20-tal kommunalförbund som f n finns i landet avser en tredjedel regionplanering och en fjärdedel vatten- och avloppsfrågor. Som en jämförelse kan nämnas att år 1942 fanns det i landet sammanlagt drygt 500 kommunalförbund, av vilka nästan hälften avsåg polisväsendet. Inte minst kommunindelningsreformerna har medfört att antalet kommunalförbund successivt minskat kraftigt. En betydande del av de nuvarande förbunden har sin verksamhet lokaliserad till storstadsområdena.

Kommittén avser att - i enlighet med det i direktiven givna uppdraget - i sitt nästa betänkande återkomma till och närmare överväga frågor rörande kommunalförbundens ställning och uppgifter i bl a den regionala samhällsplaneringen.

## 4.4 Specialmotivering av framlagda författningsförslag

### 4.4.1 Förslaget till lag om länsplanering

Den regionala utvecklingsplaneringen, länsplaneringen, regleras f n av en särskild av regeringen utfärdad förordning (1977:88) om länsplanering. I förordningen, som bygger på riksdagens beslut, senast med anledning av propositionen 1975/76:211 om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik (se AU 1976/77:7), slås fast att länsstyrelsen svarar för länsplaneringen och ges bestämmelser om handläggning och om samråd i planeringsarbetet.

Eftersom föreskrifter som innebär åläggande för kommun eller landstingskommun enligt 8 kap 5 § regeringsformen skall ske i lag, kräver väsentliga delar av det förslag som länsdemokratikommittén nu lägger fram reglering i lag. Detta gäller främst de föreslagna bestämmelserna i 13 och 14 §§ om att landstinget skall anta länsprogram resp rapport med anledning av översynen av fullständig länsplanering och att landstingskommunen skall redovisa de antagna programmen resp rapporterna för regeringen. Detsamma gäller vidare bestämmelserna i 7 och 11 §§ om att kommunerna resp kommunfullmäktige i länets kommuner skall avge yttrande över planeringsunderlag och förslag till länsprogram och i 16 § om att landstingskommunen och kommunerna, liksom de statliga myndigheterna, skall lägga av regeringen godkänt länsprogram till grund för sin planering.

I det följande skall kommittén närmare redogöra för och kommentera innehållet i de föreslagna lagbestämmelserna delvis mot bakgrunden av den nuvarande ordningen för länsplaneringen. I övrigt kan hänvisas till vad som redan anförts i den allmänna motiveringen och till den i bilagorna intagna redovisningen.

1 §

I denna paragraf, som i sak stämmer överens med 1 § i den nuvarande förordningen om länsplanering, definieras länsplanering som en regional utvecklingsplanering som skall bedrivas i varje län, vilken skall syfta till att förverkliga de regionalpolitiska mål för arbete, service och miljö som riksdagen har fastställt.

Syftet med länsplaneringen angavs redan i riksdagens beslut år 1964 om en aktiv lokaliseringspolitik (prop 1964:185, BaU 1964: 48, rskr 1964:408). Där framhölls bl a att en regionalpolitik med det syfte och den utformning som förordades i propositionen spänner över ett vidsträckt fält av samhällelig och enskild verksamhet. Ett ofrånkomligt samband råder mellan ställningstaganden rörande näringslivets lokalisering och åtgärder med lokaliserande effekt i fråga om t ex bebyggelse, kommunikationer, utbildning, sjukvård och annan serviceverksamhet. Genom samordning i tid och rum av regionalpolitiken med arbetet inom övriga grenar av samhällsplaneringen kan insatserna på olika områden ge en samlad effekt för en orts eller bygds utveckling.

I propositionen konstaterades att flertalet regionalpolitiska åtgärder fordrar en vidare överblick och ett bredare underlag för bedömningen än som kan erhållas i kommunerna. Sådana avvägningar måste, enligt propositionen, göras regionalt och i åtskilliga fall även centralt för hela landet. Slutsatsen blev att utrednings- och planeringsfunktionerna i regionalpolitiken skulle ha sin tyngdpunkt i länen.

Planeringen borde enligt propositionen omfatta sammanställning och analys av olika data rörande befolknings- och näringslivsförhållanden m m samt utarbetande av prognoser och andra bedömningar av utvecklingstendenser. Sådana data ansågs behövas för planeringen i kommuner och landstingskommuner likaväl som inom olika statliga organ. Det framhölls att redan den omständigheten att man inom de olika planeringssektorerna utnyttjar ett gemensamt utredningsmaterial torde ha en inte oväsentlig samordningseffekt. På grundval av utredningsmaterialet borde därefter i länen utarbetas planer rörande olika åtgärder, som kan påverka lokaliseringsförutsättningarna i enlighet med regionalpolitikens mål. Särskilt borde beaktas den kommunala planeringen och kommunala åtgärder i övrigt för näringslivets främjande. En avvägning skulle eftersträvas av olika regionala intressen ifråga om samhälleliga serviceanordningar och andra offentliga verksamheter. Planeringen, som skulle hållas aktuell, borde enligt propositionen utmynna i konkreta förslag och handlingsprogram.

Genom riksdagens beslut år 1976 har fattats beslut om länsplaneringens framtida utformning (se prop 1975/76:211, särskilt s 289-290 och 294-299 samt AU 1976/77:7, s 52-56). I detta sammanhang betonades särskilt länsplaneringens uppgifter i ett system för sysselsättningsplanering. Vidare underströks ytterligare länsplaneringens roll som samordningsinstrument när det gäller den statliga sektorsplaneringen.

Kommittén får här slutligen erinra om det som anförts i den allmänna motiveringen beträffande bindningen till den rådande terminologin. Begreppet "länsplanering", som har vuxit fram successivt, är numera inte helt invändningsfritt. Kommittén har dock, som nämnts, stannat för att genomgående använda beteckningen för den regionala utvecklingsplaneringen i länen.

2 §

I denna paragraf, som också har sin motsvarighet i den nuvarande förordningen om länsplanering (3 §), sägs att länsplanering skall bedrivas i överensstämmelse med de regionalpolitiska mål som sägs i 1 § och de riktlinjer för länets utveckling som statsmakterna, dvs riksdagen eller regeringen, beslutar.

De regionalpolitiska målen kom till uttryck redan i statsmakternas beslut om regionalpolitiken år 1972 och byggde i sin tur på de allmänna mål för regionalpolitiken som fastställts av 1970 års riksdag. Se närmare härom propositionen 1972:111 och inrikesutskottets betänkande 1972:28.

Kort uttryckt kan målbeskrivningen sägas innehålla följande. Politiken på alla områden syftar till att tillgodose de enskilda människornas behov och önskningar. Såväl den långsiktiga ekonomiska politiken och stabiliseringspolitiken som den sociala välfärdspolitiken har detta syfte.

Regionalpolitikens mål utgör inte heller ett självändamål, utan det är förbättringar av de enskilda människornas villkor som skall stå i centrum för den praktiska utformningen av regionalpolitiken. Människorna i alla delar av landet bör få del av den materiella, sociala och kulturella välfärden så långt detta är möjligt. Särskilt tre faktorer framhölls dominera den enskildes

värdering av bostadsorten, nämligen tillgången till arbete, till social, kommersiell och kulturell service samt till god boendemiljö och yttre miljö.

Vid behandlingen av propositionen (1975/76:211) om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik under hösten 1976 uttalade riksdagen bl a att regionalpolitiken borde få en mer decentralistisk inriktning och förstärkas så att människor i olika delar av landet ges en allsidig sysselsättning och service samt en god miljö. Bebyggelsen i glesbygden och mindre tätorter borde underlättas och strävan borde vara att med olika regionalpolitiska åtgärder inom länen tillgodose bygder och orter med en negativ utveckling så att en bättre inomregional balans skapades (AU 1976/77:7 s 15). I riksdagsbeslutet knöt de regionalpolitiska målen i övrigt an till målen för sysselsättningspolitiken. Det konstaterades också att strävan att ge arbete åt alla innefattade de regionalpolitiska mål som kommit till uttryck i 1972 års beslut om regionalpolitiken. Se närmare härom arbetsmarknadsutskottets betänkande 1976/77:7.

De riktlinjer som statsmakterna i övrigt beslutar om gäller ortsplan och planeringstal för länen och de föreskrifter för regionalpolitiken i länen som regeringen - på grundval av bl a riksdagens allmänna ställningstaganden - utfärdar. Sådana föreskrifter utfärdades under år 1977 för samtliga län som avslutning på länsplanering 1974 och som anvisning för den fortsatta länsplaneringen.

3 §

Denna paragraf motsvarar delvis 5 § i den nuvarande förordningen om länsplanering. I paragrafen anges att länsplanering skall utföras som fullständig länsplanering och som översyn av fullständig länsplanering.

Beträffande fullständig länsplanering skall regeringen bestämma när sådan skall ske och redovisas. Kommittén kan här hänvisa till vad som anförts i den allmänna motiveringen om lämpligt tidsmellanrum mellan de fullständiga länsplaneringsomgångarna.

Såsom redan har framhållits har fullständig länsplanering hittills genomförts i tre riksomfattande planeringsomgångar, nämligen länsplanering 1967, länsprogram 1970 och länsplanering 1974.

Mellan de fullständiga planeringsomgångarna skall ske en fortlöpande översyn av länsplaneringen. Beträffande uppläggningen av arbetet med översynen, det närmare innehållet i denna och redovisningen av resultatet av översynen i en årlig rapport hänvisar kommittén också till den allmänna motiveringen samt till vad som anförs i specialmotiveringen till 12 §.

4 §

I denna paragraf, som motsvarar 4 § förordningen om länsplanering, anges att länsplanering består av två huvuddelar, nämligen planeringsunderlag och länsprogram. Länsprogram definieras som "regionalpolitiskt program för utvecklingen i länet". Denna definition stämmer överens med den nuvarande i 8 § förordningen om länsplanering.

5 §

Denna paragraf motsvarar 6 § förordningen om länsplanering. I paragrafen anges att planeringsunderlag för länet och dess kommuner skall bestå av nulägesbeskrivningar, prognoser och problemanalyser i fråga om sådana förhållanden av betydelse för tillgången på arbete och service som regeringen anger i beslut enligt 3 § andra stycket, dvs när regeringen förordnar om fullständig länsplanering.

En stor del av det statistiska underlagsmaterialet liksom de detaljerade resultaten av prognoserna avses finnas tillgängliga i en databas. Uttag från denna databas bör kunna göras efter olika intressenters behov av kompletterande uppgifter. Därigenom bör den skriftliga redovisningen kunna koncentreras till sådant analysmaterial som är nödvändigt för att behandla de väsentligaste regionalpolitiska problemen.

I planeringsunderlaget skall vidare ingå redovisning av sådan planering av betydelse för utvecklingen i länet som bedrivs av staten, landstingskommunen och länets kommuner. Härmed avses

främst sysselsättningsplanering, planering för näringslivets utveckling samt för utvecklingen inom skilda samhällssektorer i länet. Med hänvisning till kommitténs i det föregående framlagda förslag att delar av den hittillsvarande regionala trafikplaneringen bör arbetas in i länsplaneringen måste, enligt kommitténs mening, planeringsunderlaget också anpassas till detta. Av planeringsunderlaget skall dessutom framgå hur riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten påverkar förutsättningarna för utvecklingen i länet.

Här bör anmärkas att de närmare bestämmelser om prognosarbetet som f n finns i 7 § förordningen om länsplanering inte har tagits in i det nu framlagda lagförslaget. Sådana föreskrifter, vilka ju kommer att riktas direkt till länsstyrelserna, kan även utan särskild bestämmelse i lagen utfärdas av regeringen.

6 §

Enligt denna paragraf, som saknar direkt motsvarighet i förordningen om länsplanering, skall länsstyrelsen upprätta planeringsunderlag vid fullständig länsplanering och också svara för att planeringsunderlaget hålls aktuellt.

Såsom framgår av vad kommittén har anfört i den allmänna motiveringen är avsikten att planeringsunderlaget skall upprättas under ledning av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse och i nära samverkan med landstingskommunen och kommunerna m fl berörda organ (se 10 §). Härigenom skapas bl a möjligheter till en ökad insyn i länsplaneringsarbetet redan från början från förtroendevaldas sida, vilket bör vara ägnat att skapa ökat förtroende för slutprodukten. Med hänsyn till önskvärdheten att lämna tillräckligt utrymme för varierande lösningar av insyns- och samarbetsfrågorna i de olika länen föreslår kommittén ingen lagreglering av dessa frågor.

7 §

I denna paragraf föreskrivs att landstingskommunen, länets kommuner och berörda statliga länsmyndigheter skall avge yttrande över det av länsstyrelsen upprättade planeringsunderlaget vid

fullständig länsplanering. Detsamma föreslås gälla för de nya regionala utvecklingsfonderna. Dessa stiftelser, som regleras av lagen (1978:19) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja näringslivets utveckling,bör med de viktiga uppgifter som har anförtrotts dem av statsmakterna sålunda åläggas att yttra sig bl a över det upprättade planeringsunderlaget. Vidare skall, enligt kommitténs förslag, de i länet verksamma kommunalförbunden,till vilkas uppgifter hör planeringsfrågor av betydelse för länsplaneringen,samt de regionala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna i länet beredas tillfälle att yttra sig över planeringsunderlaget.

Enligt de nu gällande bestämmelserna i förordningen om länsplanering (se 11-13 §§ förordningen) har landstingskommunens och kommunernas medverkan i länsplaneringen hittills endast varit frivillig. Alla landstingskommuner och kommuner har dock medverkat i den senaste fullständiga länsplaneringsomgången, länsplanering 1974. Såsom kommittén redan har anfört i den allmänna motiveringen måste emellertid kommunernas medverkan i länsplaneringen anses vara av sådan vikt att det är motiverat att ålägga dem att bl a yttra sig över det av länsstyrelsen upprättade planeringsunderlaget. Härigenom tillgodoses också önskemålet att få till stånd en vidgad förtroendemannamedverkan i länsplaneringen och en bättre förankring av planeringen hos medborgarna. Kommunernas medverkan i länsplaneringen är också av väsentlig betydelse när det gäller utformningen av olika åtgärder med anledning av det regionalpolitiska programmet (se även 11 §).

Beträffande kommunernas behandling av planeringsunderlaget hänvisar kommittén till vad som har anförts därom i den allmänna motiveringen. Kommittén vill här blott erinra om att förslaget inte innebär att kommunfullmäktige obligatoriskt skall ta ställning till planeringsunderlaget utan att kommunens ställningstagande skall kunna ske i kommunstyrelsen.

Föreskriften om att även landstingskommunen, trots dennas övriga nya uppgifter när det gäller länsplaneringen, skall yttra sig över planeringsunderlaget tar, som redan nämnts, främst sikte på landstingskommunens verksamhet inom vissa sektorer. Så-

lunda måste exempelvis landstingskommunens sjukvårdsplanering ingå i planeringsunderlaget. Landstingskommunen har dessutom självfallet möjlighet att i sitt yttrande ta ställning till övriga delar av planeringsunderlaget och därigenom direkt påverka det fortsatta arbetet med länsplaneringen. Vad gäller den föreslagna bestämmelsen om att även berörda statliga länsmyndigheter skall yttra sig över planeringsunderlaget vid fullständig länsplanering, kan den synas innebära en viss skärpning i förhållande till bestämmelsen i 13 § förordningen om länsplanering. Enligt den bestämmelsen skall länsstyrelsen bereda bl a berörda statliga myndigheter tillfälle att yttra sig över planeringsunderlaget. I praktiken innebär detta dock, såsom tidigare påpekats, ingen större skillnad, eftersom dessa myndigheter hittills har ålagts att yttra sig av regeringen eller i vissa fall av länsstyrelsen. Inte minst med hänsyn till att en stor del av genomförandet av de i länsplaneringen förordade åtgärderna kommer att ligga på de statliga sektorsorganen är det, enligt kommitténs mening, viktigt att också de berörda statliga myndigheterna kommer att medverka i länsplaneringen på ett så tidigt stadium som möjligt. Såsom inledningsvis framhållits föreslås en motsvarande skyldighet att delta i länsplaneringen för de nya regionala utvecklingsfondernas styrelser. Till statliga myndigheter räknas såväl ämbetsverken som de affärsdrivande verken men däremot inte rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former, t ex bolag och stiftelser.

Bestämmelsen om att regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer skall beredas tillfälle att yttra sig över planeringsunderlaget vid fullständig länsplanering stämmer helt överens med den nuvarande bestämmelsen i 13 § förordningen om länsplanering. Beträffande dessa organisationer kan här nämnas att Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR) har en distriktsorganisation som anknyter till länsgränserna. TCO och SACO/SR har distrikt i varje län, medan några av de sammanlagt sjutton LO-distrikten omfattar två och i ett fall tre län. Inom LO finns det dock länsgrupper i varje län. LO-sektioner, TCO-avdelningar och föreningar inom SACO/SR finns på kommunal nivå. Näringslivets organisationer samordnar

sin verksamhet länsvis i fjorton handelskamrar. Några handelskamrar omfattar sålunda flera län. Under de senaste åren har Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) inrättat ett antal regionala kontor. Även Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har en lokal och regional organisation som i regel är anpassad till kommuner och län.

Såsom framgår av den ifrågavarande paragrafens utformning är det de regionala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna i länet som skall beredas tillfälle att yttra sig över planeringsunderlaget. De resp lokala organisationerna avses liksom hittills komma in i länsplaneringsarbetet i samband med kommunernas arbete vid beredningen av de fullständiga länsplaneringsomgångarna. Någon formell lagreglering som skulle innebära en skyldighet för kommunerna att innan de själva yttrar sig höra alla sådana lokala organisationer eller vissa av dem bör inte ske. En sådan bestämmelse skulle dels strida mot allmänna kommunalrättsliga principer att inte i onödan detaljreglera kommunernas verksamhet, dels kunna medföra praktiska komplikationer. Sålunda skulle det t ex vid försummat remissförfarande bli möjligt att anföra kommunalbesvär. Enligt kommitténs mening bör det därför ytterst ankomma på kommunerna att själva avgöra i vilka former och vid vilka tidpunkter som kontakter skall tas med de lokala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna.

I 7 § lagförslaget föreslås, som redan framhållits, också en ny bestämmelse om att även inom länet verksamma kommunalförbund till vars uppgifter hör planeringsfrågor av betydelse för länsplaneringen skall beredas tillfälle att yttra sig över planeringsunderlaget. Kommittén kan här hänvisa till vad som har anförts i den allmänna motiveringen om dessa kommunalförbunds medverkan i länsplaneringen.

8 §

I denna paragraf, som i huvudsak stämmer överens med innehållet i 8 och 9 §§ förordningen om länsplanering, anges att länsprogrammet skall utarbetas på grundval av planeringsunderlaget och innehålla dels en precisering av hur de regionalpolitiska målen för länet skall förverkligas, dels riktlinjer för planeringen inom skilda samhällsområden mot bakgrund av dessa mål, dels ock förslag till åtgärder för att målen skall uppnås. Länsprogrammet skall

i enlighet härmed bl a innehålla riktlinjer och förslag till åtgärder för sysselsättningspolitik och näringspolitik. Vidare bör översiktligt anges förslag till målsättningar och riktlinjer ur regionalpolitisk synvinkel för trafikförsörjningen i länet.

Föreskrifterna i 9 § förordningen om länsplanering om planeringstal, i vilka skall anges befolkningstal m m, har inte förts över till den nya lagen om länsplanering.Sådana och andra närmare föreskrifter kan enligt kommitténs mening vid eventuellt behov utfärdas av regeringen.

Den översyn av länsplaneringen som inleddes under hösten 1977 skall enligt riksdagens beslut (prop 1975/76:211 s 297, AU 1976/77:7) ha sin utgångspunkt i länsplanering 1974 med de modifieringar som statsmakterna har beslutat. De föreskrifter som har utfärdats för länsplanering 1974 är därför i tillämpliga delar vägledande för den översyn som nu pågår (se bilaga 3).

Enligt kommitténs mening är det viktigt att åtgärdsförslagen systematiseras med avseende på den samhällssektor eller det område som berörs, t ex arbetsmarknads- eller sysselsättningsförhållanden, serviceförsörjning och samhällsfunktioner. Det bör även framgå till vem förslagen riktar sig eller vem som har ansvar för genomförandet av de föreslagna åtgärderna. Åtgärdsförslagen bör därför för varje sektor delas in i följande grupper,nämligen avseende åtgärder som

1. ankommer på kommunerna att vidta,
2. ankommer på landstingskommunen att vidta,
3. ligger inom länsstyrelsens och andra statliga länsorgans handlingsområde, samt
4. kräver beslut av central myndighet eller av regeringen eller riksdagen.

Vidare bör de ekonomiska konsekvenserna av de olika åtgärdsförslagen anges så långt det är möjligt. Den av kommittén föreslagna ordningen stämmer härvidlag överens med de anvisningar som regeringen har utfärdat under våren 1977 (se bilaga 3).

9 §

I denna paragraf,som saknar direkt motsvarighet i förordningen om länsplanering, föreskrivs att länsstyrelsen skall upprätta förslag till länsprogram vid fullständig länsplanering och till rapport

med anledning av översynen av fullständig länsplanering. Enligt förslaget till 12 § kommer rapporten, liksom hittills, att bli årlig. Under de år då fullständig länsplanering enligt regeringens beslut sker kommer dock rapporten att ersättas av förslaget till länsprogram.

Såsom framgår av vad kommittén redan anfört är avsikten att förslagen till länsprogram och rapport - liksom planeringsunderlaget - skall utarbetas under ledning av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse och i nära samverkan med landstingskommunen och kommunerna m fl berörda organ. Enligt kommitténs mening bör,för att ytterligare markera vikten härav, i länsstyrelseinstruktionen (1971:460) tas in en bestämmelse om att förslag till såväl länsprogram som rapport skall behandlas av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Förslag om en sådan ändring av 26 § länsstyrelseinstruktionen läggs samtidigt fram i detta betänkande.

Kommittén förutsätter att det i regeringens anvisningar tas in regler om vilken huvudsaklig disposition som skall följas i redovisningen av länsprogrammen, detta i syfte att få till stånd viss likformighet i redovisningen. Detta får dock självfallet inte hindra att tillräckligt utrymme ges för insatser och initiativ inom länsplaneringen i de olika länen.

10 §

Enligt denna paragraf, som har viss motsvarighet i 2 § förordningen om länsplanering, skall länsstyrelsen vid upprättandet av planeringsunderlag och förslag som avses i 9 §, dvs länsprogram resp rapport, samverka med landstingskommunen och länets kommuner, med statliga länsmyndigheter och centrala myndigheter, med de i 7 § nämnda stiftelserna (dvs de regionala utvecklingsfonderna) och kommunalförbunden samt med regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer i länet. Den särskilda beredningsgrupp inom länsstyrelsen för samverkan mellan länsstyrelsen,länsarbetsnämnden och företagareföreningen i länet som föreskrivs i 2 § förordningen om länsplanering har däremot inte fått någon motsvarighet i det av kommittén framlagda lagförslaget.

Såsom kommittén redan framhållit är det väsentligt att ett nära samarbete mellan de i länsplaneringen deltagande olika organen kommer till stånd på ett så tidigt stadium i planeringen som

möjligt. Kommittén anser det inte lämpligt att i lag lägga fast hur denna samverkan skall gå till, eftersom det bör finnas ett stort utrymme för olika lösningar av de praktiska samarbetsfrågorna i de skilda regionerna.

Av de uppgifter som kommittén har inhämtat rörande förekomsten av särskilda samarbetsorgan mellan länsstyrelserna och landstingskommunerna m fl berörda organ framgår att variationerna är mycket stora mellan de olika länen. Sålunda finns exempel på att i vissa län har bildats särskilda kontaktgrupper, referensgrupper, samrådsgrupper e d för arbetet med länsplaneringen. Ibland har det ifrågavarande samrådsorganet bestått av endast tjänstemän (från länsstyrelsen, landstingskommunen och kommunerna). I ett län har samarbetsgruppen bestått av representanter för länsstyrelsens regionalekonomiska enhet, en företrädare för varje kommun (kommunalråden) och en företrädare för landstingskommunen (landstingsdirektören). Även landstingets ordförande har ingått i den sistnämnda samarbetsgruppen i egenskap av kommunalråd i en av kommunerna. I ett annat län har i en särskild beredningsgrupp ingått representanter för länsstyrelsen, landstingskommunen (landstingsdirektören), kommunförbundets länsavdelning, länsarbetsnämnden och företagareföreningen. Till denna beredningsgrupp har knutits särskilda projektgrupper där också ingått tjänstemän från landstingskommunen. I flera län har tillsatts särskilda referensgrupper bestående av ett mindre antal (fyra-sex) av länsstyrelsens styrelseledamöter.

Det har också förekommit att länsstyrelsens tjänstemän har deltagit (genom föredragningar o d) i den landstingskommunala behandlingen av rapport om länsplaneringen. Redan innan den i 40 a § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) föreskrivna informationsskyldigheten infördes har det också förekommit att landshövdingen årligen har lämnat landstinget en information om och redovisning av den statliga länsförvaltningens arbete. Slutligen kan nämnas att det i många län har varit vanligt med informella kontakt- eller informationsmöten i vilka har deltagit såväl förtroendemän som tjänstemän från landstingskommunen och kommunerna.

11 §

I denna paragraf föreskrivs att kommunfullmäktige i länets kommuner - med undantag för de kommuner som inte tillhör landstingskommun - och berörda statliga länsmyndigheter samt den regionala utvecklingsfondens styrelse skall yttra sig över det av länsstyrelsen upprättade förslaget till länsprogram innan detta föreläggs landstingskommunen för prövning och antagande. Vidare sägs, vilket delvis motsvarar bestämmelserna i 13 § förordningen om länsplanering, att regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer i länet skall beredas tillfälle att yttra sig över förslag till länsprogram. Detsamma föreslås gälla för de tidigare nämnda kommunalförbunden (se 7 §).

Såsom redan nämnts i specialmotiveringen till 7 § har kommunernas och landstingskommunernas medverkan i länsplaneringen hittills endast varit frivillig. Enligt bestämmelserna i förordningen om länsplanering (se 11-13 §§) skall sålunda kommunerna och berörda statliga myndigheter - liksom landstingskommunen och regionala fackliga organisationer samt näringslivsorganisationer - beredas tillfälle att yttra sig över både länsprogrammet och planeringsunderlaget.

Beträffande motiven för att lagfästa en kommunal medverkan i länsplaneringen kan hänvisas till vad som har anförts i den allmänna motiveringen och i specialmotiveringen till 7 §.

När det gäller kommunens yttrande över förslaget till länsprogram vid fullständig länsplanering anser kommittén att detta ärende är av sådan vikt att det måste avgöras av kommunfullmäktige. Självfallet bör inte kommunfullmäktige i de kommuner som inte tillhör landstingskommun avge något remissyttrande över länsstyrelsens förslag till länsprogram, eftersom detta senare skall beredas och antas även av vederbörande kommunfullmäktige.

Vad så gäller den föreslagna bestämmelsen om att de i 7 § angivna kommunalförbunden och de regionala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna i länet skall beredas tillfälle att yttra sig över förslaget till länsprogram kan också hänvisas till vad som har anförts under 7 § om yttrande över planerings-

underlaget vid fullständig länsplanering.

12 §

I denna paragraf, som saknar motsvarighet i den nuvarande förordningen om länsplanering, sägs att länsstyrelsen - sedan remissbehandling har skett enligt 11 § - skall förelägga landstingskommunen förslag till länsprogram. Kommittén har i det föregående (se under 6 §) framhållit vikten av att redan planeringsunderlaget upprättas under ledning av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse och i nära samverkan med bl a landstingskommunen. Detsamma gäller förslagen till länsprogram resp rapport med anledning av översynen av fullständig länsplanering (se under 9 §). Genom den av kommittén föreslagna ordningen - vars närmare utformning av skäl som ovan anförts inte bör direkt regleras i lag utan lämna tillräckligt utrymme för önskade regionala variationer - bör det bli möjligt för landstingskommunen att redan från början av länsplaneringen få insyn i planeringsarbetet och också kunna påverka utformningen av förslaget till länsprogram. För att klart slå fast vikten av att de förtroendevalda ledamöterna i länsstyrelsen medverkar i länsplaneringen föreslår kommittén, som redan har framhållits i motiveringen till 9 §, ett tillägg i 26 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460), som klargör att viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder såsom upprättande av förslag till länsprogram - och även förslag till rapport med anledning av översyn av fullständig länsplanering - skall avgöras av styrelsen.

Sedan remissyttranden över förslaget till länsprogram har inhämtats från de olika i länsplaneringen medverkande parterna ankommer det på förtroendemannastyrelsen att utforma det slutliga förslaget till länsprogram, vilket därefter skall tillställas landstingskommunen för prövning och antagande.

I detta sammanhang vill kommittén särskilt understryka vikten av att till länsstyrelsens förslag till länsprogram fogas det bakomliggande remissmaterial m m som landstingskommunen bör ha tillgång till vid sin prövning av förslaget. Detta gäller inte minst yttranden över förslaget från kommunerna i länet. Själv-

fallet behöver länsstyrelsen inte överlämna allt detta utredningsmaterial till landstingskommunen. En bättre metod synes vara att länsstyrelsen på lämpligt sätt bearbetar och ställer samman inkomna yttranden m m och fogar detta till det hos landstingskommunen väckta förslaget till länsprogram.

I 25 § förordningen om länsplanering finns en bestämmelse om att remisstiden inte bör understiga tre månader, när länsstyrelsen skall inhämta sådant yttrande som avses i förordningen. Enligt kommitténs mening behöver inte någon motsvarande bestämmelse tas in i den nya lagen. Detta får självfallet inte uppfattas som om kommittén ansett att den i förordningen föreskrivna minimitiden på tre månader i och för sig skulle vara olämpligt avvägd. I vissa fall, t ex under sommarmånaderna, kan dock tre månaders remisstid vara en alldeles för kort remisstid för bl a kommunerna, medan i andra fall det ifrågavarande ärendet - med det nära samarbete som kommittén förordat skall komma till stånd under hela länsplaneringsprocessen - kan avgöras betydligt skyndsammare. Kommitténs förslag skall sålunda ses mot bakgrunden av den i flera avseenden uttalade strävan att dels inte ta in alltför många bestämmelser av detaljkaraktär i den nya lagen, dels lämna tillräckliga möjligheter för lokala variationer mellan de olika länen.

I andra stycket av denna paragraf har tagits in en bestämmelse om att länsstyrelsen senast den 15 april varje år skall för landstingskommunen lägga fram förslag till rapport med anledning av översynen av fullständig länsplanering. Under år då fullständig länsplanering enligt 3 § äger rum ersätts dock förslaget till rapport av förslaget till länsprogram.

Kommittén vill i detta sammanhang - i anslutning till vad som har anförts i den allmänna motiveringen - särskilt framhålla följande synpunkter beträffande bl a redovisningen av resultaten av översyn av fullständig länsplanering. Såsom redan sagts skall regeringen bestämma när fullständig länsplanering skall ske och redovisas. Översyn av fullständig länsplanering skall däremot ske fortlöpande och redovisas i en årlig rapport, utom under år när fullständig länsplanering skall redovisas. Normalt kommer, såsom framgår av den i bilaga 7 a intagna schematiska

beskrivningen av förslaget till ny länsplanering, en fullständig länsplaneringsomgång att ta ungefär två år att genomföra.

Kommittén har i den allmänna motiveringen framhållit att det finns vissa skäl för att fullständig länsplanering i regel bör ske vart sjätte år i stället för som nu vart femte år. Med ett sådant tidsintervall skulle vinnas en bättre anknytning till de nuvarande mandatperiodernas längd (tre år) samtidigt som planeringsresurserna på olika nivåer skulle belastas i motsvarande mindre utsträckning. Å andra sidan har, inte minst under de senaste årens ekonomiska utveckling, förutsättningarna för planeringen av samhällsutvecklingen förändrats så snabbt att redan ett femårigt intervall har kommit att framstå som alltför långt. Härtill kommer den nödvändiga kopplingen av länsplaneringen till den centrala ekonomiska planeringen i samhället, särskilt långtidsutredningarna som ju bl a arbetar med ett femårigt tidsperspektiv. Kommittén har, som redan sagts, stannat för att det i lagen inte bör föreskrivas hur ofta fullständig länsplanering skall ske utan att det bör ankomma på regeringen att bestämma detta.

Vad så beträffar översynen av planeringsunderlaget (se 6 §) och den årliga rapporten med anledning av översynen av fullständig länsplanering (se 3 och 9 §§) hänvisar kommittén till vad som har anförts härom i den allmänna motiveringen. I detta sammanhang bör dock ytterligare understrykas betydelsen av att den årliga rapporten inte görs onödigt omfattande och detaljrik utan koncentreras på de särskilt viktiga frågorna för resp läns utveckling. Den bör således ta sikte på de ändringar i det regionalpolitiska utvecklingsprogrammet, dvs länsprogrammet, som behövs med hänsyn till utvecklingen i länet. Rapporten bör, liksom länsprogrammet, göras mer åtgärdsinriktad än hittills ofta har varit fallet. Planeringsunderlaget bör, enligt kommitténs mening, endast undantagsvis redovisas i den årliga rapporten och i de fall då detta sker endast i den omfattning som behövs för att direkt belysa problem som tas upp i rapporten. Som tidigare nämnts bör det statistiska underlaget lagras på datamedium.

Enligt kommitténs förslag skall - under år då översyn av fullständig länsplanering äger rum - länsstyrelsen, sedan remiss-

behandling av det utarbetade förslaget har skett, senast den 15 april lägga fram sitt förslag till rapport för landstingskommunen. Det bör här nämnas att länsstyrelsen enligt 40 a § andra stycket länsstyrelseinstruktionen varje år före utgången av april månad skall lämna landstingskommunen och länets kommuner en samlad information om planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse. Detta får enligt instruktionen ske genom den s k årliga rapporten om länsplanering som avses i förordningen om länsplanering. Huvudskälet för den föreslagna tidpunkten är att landstinget bör få reella möjligheter att anta rapporten före sommaren, för att innehållet i rapporten skall kunna påverka den statliga budgetprocessen. Detta är, som redan har framhållits, av väsentlig betydelse för att länsplaneringen skall kunna göras mer åtgärdsinriktad.

Vad gäller remissbehandlingen av förslaget till rapport anser kommittén att samtliga i länsplaneringen medverkande organ som i övrigt regleras i lagförslaget bör beredas tillfälle att yttra sig över det av länsstyrelsen utarbetade förslaget till rapport innan detta läggs fram för landstingskommunen.

I den allmänna motiveringen, till vilken här hänvisas, har kommittén närmare redogjort för hur behandlingsgången bör bli vid utarbetande av och ställningstagande till förslaget till rapport. I bilaga 7 b till detta betänkande lämnas vissa ytterligare uppgifter - i form av ett s k flödesschema - om hur behandlingsordningen kan väntas bli vid behandlingen av den årliga rapporten.

13 §

I denna paragraf, som också saknar motsvarighet i förordningen om länsplanering, slås fast att länsprogram enligt den nya ordningen skall antas av landstinget, dvs av landstingskommunens beslutande organ. Detsamma föreslås gälla för den årliga rapporten med anledning av översynen av fullständig länsplanering. Kommittén hänvisar till vad som har anförts härom i den allmänna motiveringen.

Såsom närmare skall beröras under 14 och 15 §§ skall landstings-

kommunen efter landstingets beslut att anta länsprogrammet - resp den årliga rapporten - redovisa detta för regeringen, som i sin tur skall pröva och godkänna programmet i vad gäller den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet.

Sedan länsstyrelsens förtroendemannastyrelse enligt 12 § har lagt fram det utarbetade förslaget till länsprogram resp årlig rapport till landstingskommunen kommer det att behandlas inom landstingskommunen på motsvarande sätt som varje annat i laga ordning väckt ärende i vilket landstinget skall fatta beslut. Länsstyrelsens rätt att väcka sådant ärende hos landstingskommunen framgår direkt av 2 kap 15 § kommunallagen (1977:179). Det av länsstyrelsen väckta förslaget till länsprogram resp till årlig rapport skall sålunda, enligt kommunallagens regler, beredas inom landstingskommunen av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en beredning som landstinget särskilt har utsett för ändamålet (2 kap 16 § första stycket kommunallagen). Om ärendet bereds av annan än den nämnd eller beredning dit det hör skall nämnden eller beredningen få tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs. Förvaltningsutskottet skall också alltid få tillfälle att yttra sig i ärendet, om det har beretts av annan än förvaltningsutskottet (2 kap 16 § andra stycket kommunallagen).

För behandlingen av förslaget till länsprogram resp till årlig rapport i de kommuner som inte tillhör landstingskommunen föreslås gälla motsvarande bestämmelser som för landstingskommunerna. I dessa kommuner - Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner - kommer sålunda alltid åtminstone kommunstyrelsen att få tillfälle att yttra sig i ärendet, innan detta avgörs av kommunfullmäktige.

Kommunallagens regler ger alltså en betydande frihet för landstingskommunerna att välja den för landstinget lämpligaste beredningen av förslaget till länsprogram resp till årlig rapport. Kommittén har anledning att utgå från att vissa landstingskommuner kommer att välja det enklare förfarandet med beredning endast i förvaltningsutskottet, medan andra landstingskommuner sannolikt väljer att inrätta en särskild beredning, planerings-

nämnd e d som får behandla ärendet före den slutliga beredningen i förvaltningsutskottet.Här skall även erinras om att det också på expert-och tjänstemannasidan kan förutses avsevärda olikheter mellan landstingskommunerna. Detta har belysts av kommittén i den allmänna motiveringen,till vilken här kan hänvisas.

Beträffande tidpunkten för landstingskommunens redovisning till regeringen förutsätter kommittén att regeringen enligt 3 § kommer att fatta beslut om detta i vad gäller det antagna länsprogrammet. Vad beträffar den av landstinget antagna årliga rapporten föreslår kommittén inte någon i lag bestämd tid för när denna senast skall redovisas för regeringen. Kommittén anser att det bör ligga i landstingskommunens eget intresse att se till att beslutet i landstinget kan ske i sådan tid att önskad påverkan av det statliga budgetarbetet kan komma till stånd(jfr vad som sagts i den allmänna motiveringen och under 12 §).Genom att länsstyrelsens förslag till rapport skall överlämnas till landstingskommunen senast den 15 april bör det vara möjligt att redovisa den av landstinget antagna rapporten för regeringen senast i mitten av juni.Här bör också framhållas att i den mån den av landstinget antagna rapporten innebär avvikelser från de huvudlinjer i länsprogrammet som tidigare godkänts av regeringen är det självfallet möjligt för regeringen att fatta beslut därom på motsvarande sätt som angetts under 15 §. Någon särskild lagbestämmelse om att även rapporten skall prövas och godkännas av regeringen behövs därför inte, enligt kommittens mening.

14 §

I denna paragraf slås fast att landstingskommunen skall redovisa det enligt 13 § antagna länsprogrammet och den enligt samma paragraf antagna rapporten med anledning av översyn av fullständig länsplanering för regeringen. Några närmare bestämmelser om hur denna redovisning skall ske föreslås inte i lagen.Även härvidlag bör accepteras olikheter mellan landstingskommunerna.Sålunda kan vissa landstingskommuner väntas lägga fram en mera omfattande egen redovisning för regeringen, medan andra landstingskommuner kanske endast lägger fram det av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse presenterade förslaget med de ändringar och tillägg som landstinget har beslutat om i länsprogrammet.Det är dock enligt kommitténs mening viktigt att allt det material - sammanställt på lämpligt sätt - som har utgjort underlag

för landstingets beslut om länsprogram skall ingå i redovisningen till regeringen (jfr ovan under 12 §).

Beträffande tidpunkten för landstingskommunens redovisning av länsprogrammet för regeringen kan erinras om att regeringen enligt 3 § andra stycket förordnar när detta skall ske. Kommittén vill i detta sammanhang också understryka vikten av att tiden för landstingskommunernas redovisning sätts så att landstingets beslut inte behöver onödigt forceras. I bilaga 7 a redovisar kommittén bl a ett s k flödesschema för länsplanering vid fullständig planeringsomgång av vilket framgår vilka ungefärliga tider som kan bli aktuella.

15 §

Enligt denna paragraf skall det av landstinget antagna länsprogrammet prövas och godkännas av regeringen. Detta gäller emellertid endast frågor som avser "den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet". Kommittén vill åter understryka att den föreslagna bestämmelsen om regeringens godkännande av den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i resp län är av stor vikt för att garantera att den regionalpolitik som statsmakterna, riksdagen och regeringen, har beslutat genomförs i hela landet. De av landstingen antagna länsprogrammen måste sålunda stämmas av mot föreliggande rikspolitiska intressen.

Såsom kommittén har framhållit i den allmänna motiveringen är det knappast möjligt att i lagen närmare ange vilka frågor som skall anses avse den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet. Utgångspunkten för bedömningen härvidlag bör dock vara den i 2 § föreskrivna uppläggningen av länsplaneringen, dvs att den skall ske enligt de regionalpolitiska mål som riksdagen har fastställt och de riktlinjer för länets utveckling som statsmakterna beslutar. Det måste sålunda ytterst ankomma på regeringen - under sedvanligt konstitutionellt ansvar inför riksdagen - att avgöra vilka frågor i de av landstingen antagna länsprogrammen som skall anses gälla den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet.

16 §

I denna paragraf slås fast att landstingskommunen och kommunerna i länet samt de statliga myndigheterna skall lägga det av regeringen enligt 15 § godkända länsprogrammet - dvs i vad gäller den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet - till grund för sin planering. Detsamma föreslås gälla för de regionala utvecklingsfonderna. Beträffande den närmare innebörden av regeringens godkännande av länsprogrammet hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen liksom i specialmotiveringen till 15 §.

Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att de olika samhällsfunktionernas betydelse för den regionala utvecklingen framhölls redan i riksdagens beslut från år 1964 om en aktiv lokaliseringspolitik (prop 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964: 408). Även i 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram (prop 1972:111) ägnades ett stort utrymme åt skilda samhällssektorers regionalpolitiska betydelse. Olika sektorers samverkan med den regionalpolitiska planeringen betonades ännu starkare i 1976 års riksdagsbeslut (prop 1975/76:211, AU 1976/77:7, rskr 1976/ 77:79). I sitt av riksdagen godkända betänkande framhöll arbetsmarknadsutskottet bl a att det - för att uppnå de uppställda målen om utjämning av sysselsättningen mellan regionerna - är av största vikt att den statliga verksamheten inom olika sektorer i ökad utsträckning planeras utifrån regionalpolitiska utgångspunkter. Utskottet såg därför med tillfredsställelse på de förslag till förändringar i länsplaneringsarbetet som syftade till att nå en bättre samordning, nämligen att gemensamma förutsättningar borde hämtas från länsplaneringen och läggas till grund för sektorsplaneringen på regional och central nivå samt att utvärderingen av t ex utredningsförslag med mer påtagliga regionala effekter borde ske inom ramen för länsplaneringssystemet. Utskottet erinrade vidare om att det av gällande cirkulär till statsmyndigheterna om iakttagande av beslutet om den regionala utvecklingen (SFS 1973:24)[1] framgick att de statliga myndigheterna skulle lägga resultatet av länsplaneringen till

[1] Cirkuläret 1973:24 är omtryckt senast i SFS 1977:2.

grund för sin planering. En bestämmelse av nyssnämnda innebörd finns numera också i 22 § förordningen om länsplanering.

I den allmänna motiveringen har kommittén också erinrat om att regeringen i särskilda anvisningar för budgetarbetet föreskrivit att de statliga myndigheterna i sina anslagsframställningar till regeringen skall redovisa sådan planering som kan påverka den regionala utvecklingen.

Här bör också nämnas att 23 § förordningen om länsplanering innehåller en bestämmelse av innebörd att länsprogram som innebär avvikelse, som inte är ringa, från de regionalpolitiska och andra mål och riktlinjer som regeringen har fastställt får läggas till grund för åtgärd av statlig myndighet endast om regeringen har godkänt det. Med den uppläggning av länsprogrammets utarbetande, antagande och godkännande som kommittén i det föregående har föreslagit torde det inte behövas någon motsvarande bestämmelse i den nya lagen om länsplanering. Kommittén vill dock, mot bakgrunden av det ovan anförda, understryka vikten av att den föreslagna bestämmelsen i 16 § på motsvarande sätt som hittills kommer att kompletteras med av regeringen utfärdade föreskrifter om att de statliga myndigheterna skall lägga resultatet av länsplaneringen till grund för sin planering.

17 §

I denna paragraf sägs att vid genomförande av länsprogram svarar länsstyrelsen för samordning i länet av åtgärder som beslutas av statlig myndighet. Detta stämmer helt överens med den nuvarande ordningen och kommittén föreslår ingen ändring härvidlag.

18 §

I denna paragraf anges att det som i lagen om länsplanering sägs om landstingskommun skall gälla även kommun som inte tillhör landstingskommun, dvs för Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner. På motsvarande sätt skall lagens bestämmelser om landsting gälla även kommunfullmäktige i de tre nyssnämnda kommunerna som inte tillhör landstingskommun.

För Gotlands kommun innebär detta inga svårigheter eftersom kommunens geografiska område sammanfaller med länets. Däremot uppkommer i Göteborgs och Malmö kommuner vissa särskilda problem, eftersom länsplaneringen - enligt kommitténs förslag - kommer att behöva behandlas såväl i resp landstingskommuner som i de båda kommunerna. Kommittén anser att detta i och för sig är en mindre lämplig ordning men har inte funnit det möjligt att nu föreslå någon annan ordning, som bättre skulle tillgodose kommitténs krav på en förankring av länsplaneringen hos de direkt folkvalda organen i dessa län. Sålunda har kommittén för sin del av både principiella och praktiska skäl exempelvis inte velat föreslå att de resp landstingskommunerna skulle få till uppgift att svara för länsplaneringen även i vad gäller Göteborgs och Malmö kommuners geografiska områden. Kommunfullmäktige i dessa båda kommuner, som ju svarar för de andra landstingskommunala uppgifterna i kommunerna, bör sålunda medverka även i länsplaneringen.

Kommittén har, såsom framhållits i det föregående (se under 4.3), i nära samarbete med några av de särskilda kommunalförbund - Göteborgsregionens resp Sydvästra Skånes kommunalförbund - som bl a har anförtrotts vissa uppgifter när det gäller den regionala planeringen, närmare övervägt även möjligheten att fastare knyta bl a dessa båda kommunalförbund till den i lagen om länsplanering reglerade länsplaneringsprocessen. Som ett resultat av dessa överväganden föreslår kommittén, såsom framgår av det föregående, att de i resp län verksamma kommunalförbunden till vilkas uppgifter hör planeringsfrågor av betydelse för länsplaneringen skall beredas tillfälle att yttra sig över såväl planeringsunderlaget som förslagen till länsprogram vid fullständig länsplanering och till årlig rapport (se 7, 11 och 12 §§ lagförslaget). Dessutom föreslår kommittén en bestämmelse om att länsstyrelsen vid upprättande av planeringsunderlag och förslag till länsprogram resp till rapport med anledning av översyn av fullständig länsplanering skall samverka även med de ifrågavarande kommunalförbunden (se 10 § lagförslaget). I en särskild bilaga till detta betänkande redovisas till närmare belysning av dessa frågor vissa synpunkter som framförts till kommittén

av företrädare för Göteborgsregionens kommunalförbund (se bilaga 6).

Ikraftträdande m m

Kommittén föreslår att lagen om länsplanering träder i kraft den 1 juli 1979. Härigenom blir det möjligt att tillämpa den nya ordningen på den fullständiga länsplaneringsomgång som avses påbörjas under innevarande år. Detta har av skäl som anförts i den allmänna motiveringen ansetts önskvärt.

I detta sammanhang vill kommittén slutligen erinra om att det, utan att särskild bestämmelse därom tas in i lagen, ankommer på regeringen att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av den nya lagen. Självfallet är regeringen dock förhindrad att utfärda föreskrifter som ålägger kommunerna och landstingskommunerna uppgifter utöver vad som följer av lagen. Den nuvarande förordningen (1977:88) om länsplanering föreslås upphöra att gälla då den nya lagen om länsplanering träder i kraft, dvs den 1 juli 1979.

### 4.4.2 Förslaget till förordning om ändring i länsstyrelseinstruktionen (1971:460)

I 26 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) anges vilka frågor som skall avgöras av länsstyrelsens styrelse. Bland de frågor som därvid räknas upp är "viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder" (26 § punkten 1). Redan av denna formulering följer, enligt kommitténs mening, att exempelvis utarbetandet och framläggandet av förslag till länsprogram vid fullständig länsplanering resp till årlig rapport med anledning av översynen av länsplaneringen, är frågor som skall behandlas i och avgöras av förtroendemannastyrelsen. Kommittén anser emellertid att förtroendemannastyrelsens deltagande i länsplaneringens olika stadier är av sådan vikt att det bör framgå direkt av bestämmelsen att frågor av nu berört slag skall avgöras av styrelsen. Av detta skäl föreslår kommittén ett förtydligande tillägg i 26 § av innebörd att upprättande av förslag till länsprogram och till rapport om länsplaneringen är exempel på frågor som skall avgöras av förtroende-

mannastyrelsen.

I 40 a § första stycket länsstyrelseinstruktionen anges att det i förordningen (1977:88) om länsplanering finns bestämmelser om skyldighet för länsstyrelsen att vid länsplanering samverka med landstingskommunen och länets kommuner, statliga myndigheter samt organisationer. Denna hänvisning bör nu ändras till att gälla lagen (1979:000) om länsplanering. Den i samma stycke intagna bestämmelsen om att landstinget och kommunfullmäktige i länets kommuner även i övrigt "bör" beredas tillfälle att avge yttrande i "fråga som har regionalpolitisk betydelse" bör enligt kommitténs mening stå kvar oförändrad. Att i instruktionen föreskriva en generell skyldighet för länsstyrelsen att bereda vederbörande beslutande församlingar tillfälle att yttra sig i sådana frågor kan knappast komma ifråga med hänsyn till den vidsträckta innebörden av begreppet "fråga som har regionalpolitisk betydelse". Kommittén utgår dock från att landstinget och kommunfullmäktige i verkligheten kommer att få tillfälle att yttra sig i sådana frågor som avses med rekommendationen.

I 40 a § andra stycket föreskrivs att länsstyrelsen varje år före utgången av april månad skall lämna landstingskommunen och länets kommuner en samlad information om planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse. Sådan information får lämnas genom rapport om länsplaneringen. Med hänsyn till det förslag till framläggande och behandling av den årliga rapporten som kommittén i det föregående presenterat bör den angivna tidpunkten för länsstyrelsens redovisning ändras till den 15 april. Denna smärre tidigareläggning (cirka två veckor) av redovisningen bör inte vålla länsstyrelserna några mera betydande problem men torde komma att underlätta framför allt landstingskommunernas arbete med den årliga rapporten. I samma stycke av 40 a § föreslås också en motsvarande hänvisningsändring som i första stycket, dvs till lagen (1979:000) om länsplanering.

Den i andra stycket slutligen intagna bestämmelsen om att länsstyrelsen, om det begärs, skall svara för sådan redovisning som nyss sagts vid sammanträde med landstinget eller kommunfullmäktige är enligt kommitténs mening av stor betydelse med hänsyn till det utredningsarbete som föreslås utföras av länsstyrelsen.

Kommittén anser att det dessutom bör klargöras att länsstyrelsen skall lämna landstingskommunen det biträde med föredragning eller redovisning av material o d som behövs för att landstingskommunen skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt den nya lagenom om länsplanering. En bestämmelse av denna innebörd har tagits in i ett nytt tredje stycke i 40 a §. Detta ser kommittén som en naturlig konsekvens av ställningstagandet till uppgiftsfördelningen mellan landstingskommunen och länsstyrelsen i arbetet med länsplaneringen. Se närmare härom i den allmänna motiveringen. Samma rätt till biträde av länsstyrelsen som nyss sagts bör naturligtvis tillkomma de tre kommuner som f n inte tillhör landstingskommun.

RESERVATIONER

1 av Hilding Johansson, Arne Lundberg och Marianne Stålberg

Inledning

Samhällsorganisationen på lokal och regional nivå har utvecklats och förändrats successivt under de senaste 20 åren. Kommunindelningsreformen har skapat en helt ny kommunstruktur där färre men ekonomiskt och administrativt starkare kommuner fått bättre möjligheter att svara upp mot de ökade krav på lokal samhällsservice och rationell planering som ställs i det moderna samhället. Den statliga länsförvaltningen har byggts ut och samordnats för att medge en mer planmässig utveckling i olika regioner. Samtidigt har, framför allt genom tillkomsten av förtroendemannastyrelsen i länsstyrelsen, de regionala intressena fått bättre möjligheter att följa och påverka samhällsutvecklingen i den egna landsdelen.

Bakom denna utveckling har från socialdemokratiskt håll legat flera olika strävanden. För det första har det varit en viktig målsättning att förstärka medborgarinflytandet över samhällets förvaltningsorganisation. Denna är till för att tjäna medborgarna, för att tillgodose de krav och önskemål som finns inom olika medborgargrupper. En kommunalisering av olika arbetsuppgifter skapar bättre förutsättningar för en lokal anpassning av samhällsservice och planering och öppnar möjligheter för fler människor att direkt vara med och påverka den lokala miljön och sin egen framtid. För det andra har det gällt att organisera samarbetet mellan staten och kommunerna så att en övergripande solidaritet mellan människorna i olika delar av vårt land kan bevaras och förstärkas. Genom en utbyggd regionalpolitik har resurser styrts till de regioner som behöver stöd för sin utveckling. En regional utvecklingsplanering - länsplaneringen - har genomförts i tre omgångar för att ge ett bättre underlag för en planmässig utveckling av näringsliv och service. I propositionen (1975/76:211) om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik slog den socialdemokratiska regeringen fast att ett

allmänt mål för den regionalpolitiska planeringen är att människorna i olika delar av landet skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter, och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt en god miljö. Denna målsättning godkändes av riksdagen.

Båda dessa målsättningar - att stärka medborgarinflytandet över samhällsutvecklingen och samtidigt värna om solidaritet och rättvisa mellan olika regioner - aktualiseras i det arbete som bedrivs inom länsdemokratikommittén. Detta har i en första etapp koncentrerats på länsplaneringen och det organisatoriska ansvaret för denna. Därigenom kommer flera frågor av stor principiell och praktisk betydelse att beröras. Enligt vår mening har utredningen i sitt första betänkande kommit att föreslå sådana förändringar som inte är förenliga med vår grundinställning i dessa frågor. Vi har därför tvingats att reservera oss mot förslaget och i stället föreslå en i vissa delar alternativ uppläggning av den planeringsprocess som leder fram till de s k länsprogrammen. Vad som framför allt enligt vår mening innebär farhågor för de målsättningar, som socialdemokratin sedan länge arbetat för på detta område, är stadgandet i lagen om länsplanering som innebär att landstingen skall anta det länsprogram som sedan skall godkännas av regeringen. Vi förordar att landstinget i stället med eget yttrande skall översända förslaget till regeringen. Vårt förslag i denna del motiveras av följande överväganden.

Den kommunala självstyrelsen

Enligt vår mening måste det även fortsättningsvis vara en viktig målsättning att stärka den kommunala självstyrelsen. Före kommunindelningsreformen fanns ett litet antal mycket stora kommuner och ett stort antal mycket små kommuner. Förutsättningarna såväl för den demokratiska beslutsprocessen som den kommunala serviceproduktionen var väsentligt olika i olika kommuntyper. Särskilt de större kraven på social service, undervisning inom grundskolan samt förbättrad samhällsplanering gjorde det nödvändigt med en sammanläggning av de

mindre kommunerna. Alternativet hade varit att flytta huvudmannaskapet för viktiga kommunala arbetsuppgifter till andra organ - på större avstånd från de medborgare som berörs av verksamheten och som de är till för att tjäna. En förskjutning av tyngdpunkten i det kommunala arbetet från den primärkommunala nivån till landstingen skulle t ex leda till en centralisering av beslutsprocessen som skapade längre avstånd mellan beslutsfattarna och de som är berörda av besluten. I valet mellan en sådan utveckling och den kommunala demokratin valde statsmakterna under slutet av 1960-talet att i första hand satsa på den nivå som innebär en mer långtgående decentralisering av inflytandet - den primärkommunala. Detta innebär samtidigt att tanken på att göra landstingen till ett slags överkommuner med planerande och styrande uppgifter visavi primärkommunerna förkastades.

Vi anser att en fortsatt satsning på primärkommunerna som producenter av samhällsservice i dag framför allt från demokratisk synpunkt är ett förstahandsintresse vid de avvägningar som görs rörande den lokala och regionala samhällsorganisationen. Inom ramen för detta arbete bör t ex övervägas att genom decentralisering inom de nya kommunerna ytterligare förstärka den lokala förankringen av kommunernas verksamhet inom olika kommundelar. Av detta följer också att vi är bestämda motståndare till reformer som riskerar att urholka den kommunala demokratin på primärkommunal nivå. Att ge landstingen ställning som överkommun över primärkommunerna skulle innebära en sådan urholkning och kan därför inte accepteras.

Utbyggd regional utvecklingsplanering

En andra utgångspunkt för vårt ställningstagande till majoritetens förslag i länsdemokratikommittén är vikten av att även fortsättningsvis värna om kravet på en övergripande planering och en solidaritet mellan människor i olika delar av landet. Som vi framhållit senast i en motion vid årets riksmöte (1977/78:922) får den kommunala beslutanderätten inte gå ut över svaga grupper i samhället. I själva begreppet kommunal

självstyrelse ligger rätten för kommunerna att besluta själva, dvs rätten att vara olika. Men i ett välfärdssamhälle måste medborgarna vara garanterade en viss minimistandard oavsett var i landet de är bosatta. Då kan en obegränsad kommunal självstyrelse inte accepteras. Statsmakterna kan aldrig frånhända sig ansvaret för att alla medborgare garanteras en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd. Detta övergripande ansvar måste utövas genom att statsmakterna behåller ansvaret för viss normgivning som blir bindande för kommunerna och också tar ansvaret för den övergripande samhällsplaneringen.

Behovet av en planmässig utveckling inom olika delar av landet har som nämnts under senare år föranlett en fortlöpande utbyggnad av den regionala samhällsplaneringen. Grunden för denna utveckling lades med 1964 års riksdagsbeslut om riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik. Både i propositionen och vid riksdagens behandling av denna betonades mycket starkt samhällsplaneringens betydelse för lokaliseringsutvecklingen i landet. En aktiv och förutseende samhällsplanering ansågs vara en av grundförutsättningarna för en lokalisering som på bästa sätt skulle främja det ekonomiska framåtskridandet. Den aktiva lokaliseringspolitiken följdes också av vissa organisatoriska förändringar inom länsstyrelsen. Bl a inrättades de s k planeringsråden.

Det lokaliseringspolitiska beslutet har följts upp, konkretiserats och vidareutvecklats genom länsplanering 1967, länsprogram 1970 och länsplanering 1974. Den regionalpolitiska planeringen har därmed utvecklats och byggts ut till ett verksamt instrument för en samordning av olika verksamheter inom kommuner, statliga myndigheter och näringslivet. Som länsberedningen beskrev i sitt betänkande "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84) kan den samordnande verksamheten på länsnivå i dag sägas bestå av samordning av viss kommunal planering, samordning av statlig sektorsplanering dvs samordning av den verksamhet inom ett län som bedrivs av statliga myndigheter samt samordning av statlig samt primär- och

landstingskommunal planering i enlighet med de regionalpolitiska målen för regionen.

I avsnitt 3.1 redovisar utredningen utförligt hur den regionala utvecklingsplaneringen utvecklats till länsplanering 1974. Av detta avsnitt i betänkandet framgår att länsplaneringen syftar till att skapa ett enhetligt underlag för statlig och kommunal planering i länen. Bl a skulle i länsplanering 1974 anges planeringstal för de olika kommunerna 1980. Vidare skulle regionalpolitiska riktlinjer utformas för den fortsatta länsplaneringen fram t o m 1980 och 1990. Häri infattades bl a förslag till planeringstal för län och kommuner samt en kartläggning av åtgärder som var nödvändiga för att fullfölja statsmakternas beslut om planeringsnivåer och regional struktur m m.

Inom ramen för länsplaneringen har sålunda vuxit fram ett fördjupat samarbete mellan kommunala och statliga organ. De statliga myndigheterna har ålagts att i sitt arbete iakttaga beslut om den regionala utvecklingen (SFS 1973:24, omtryckt 1977:02). Vidare skall statlig myndighet lägga resultatet av länsplaneringen till grund för sin planering (SFS 1977:88). Som framhålls i betänkandet (sid 58 ) innebär den ansvarsfördelning som tillämpats att länsplaneringen avhandlar frågor om resursfördelningen mellan olika kommuner, medan det främst är en kommunal uppgift att göra överväganden vid lokalisering inom respektive kommun.

Denna arbetsfördelning mellan regeringen, länsmyndigheterna och kommunerna präglade också de beslut som togs med anledning av propositionen (1975/76:211) om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik. I propositionen angavs det allmänna målet vara att människorna i olika delar av landet skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt en god miljö. Ett instrument för att åstadkomma detta var att göra den regionala utvecklingsplaneringen till ett permanent inslag i samhällsplaneringen. För den fortsatta länsplaneringen föreslogs vissa förändringar. Bl a skulle

fullständiga länsplaneringsomgångar genomföras vart femte år samtidigt som de årligen borde ses över i rapporter utarbetade av länsstyrelsen i samarbete med andra statliga länsorgan, kommuner, landstingskommunen, fackliga organisationer och regionala näringslivsorganisationer i länet. Den färdiga rapporten skulle därefter sändas för yttrande till kommunerna och landstingskommunen i resp län. På den centrala nivån skulle statsmakterna liksom hittills ta ställning till länsplaneringen i anslutning till de fullständiga länsplaneringsomgångarna ungefär vart femte år.

Under hela denna långa utvecklingsprocess har ansvaret för länsplaneringen på länsnivå åvilat länsstyrelsen. För att förbättra möjligheterna för de lokala intressena att påverka bl a samhällsplaneringen försågs länsstyrelsen fr o m 1971 med en förtroendemannastyrelse. Riksdagen beslöt under våren 1976 om en utökning av ledamotsantalet och nya regler för sammansättningen av styrelsen. Därigenom skulle möjligheterna ha förbättrats ytterligare inte bara för de politiska partierna utan också för näringslivet och arbetsmarknadsorganisationerna att följa och påverka länsstyrelsens arbete.

Den nya organisationen kom emellertid på grund av regeringsskiftet inte att tillämpas. Den borgerliga regeringen och riksdagsmajoriteten valde i stället att låta landstingen utse ledamöterna i det statliga organ som länsstyrelsen är. I samband därmed togs också intresseorganisationernas rätt att nominera ledamöter till styrelserna bort, något som resulterat i att t ex TCO:s representation i länsstyrelsena drastiskt reducerats.

Länsdemokratikommitténs förslag

Denna omfattande tillbakablick på utvecklingen av den kommunala självstyrelsen och den regionala utvecklingsplaneringen är nödvändig som bakgrund till en bedömning av utredningsmajoritetens förslag till nya regler för länsplaneringen. Något förenklat kan sägas att två huvudprinciper varit vägledande för samarbetet mellan kommunerna, landstingen och

statliga organ på detta område. Den första principen har gällt likställigheten mellan kommunerna och landstingen. Landstingen har inte getts någon i förhållande till primärkommunerna överordnad ställning. Den andra principen har varit att det är regeringen och riksdagen som har det överordnade ansvaret för en balanserad utveckling i olika delar av landet. De statliga länsmyndigheternas skyldighet att följa länsplaneringens intentioner är naturlig i ett system där ansvaret för denna länsplanering åvilar det statliga samordningsorganet på länsnivå. Det är då rent statliga administrativa bedömningar som avgör hur samarbetet på den regionala nivån mellan dessa skall organiseras. I ett system där ansvaret för länsplaneringen delegerats till kommunala organ skulle en sådan bestämmelse däremot innebära en statsrättslig orimlighet som fråntog regeringen avgörande delar av den kompetens som regeringen har enligt regeringsformen. I denna stadgas att regeringen styr riket under parlamentariskt ansvar inför riksdagen. Socialdemokraterna avvisade med hänsyn härtill under sin tid i regeringsställning olika förslag till en sådan kompetensförskjutning.

Att ge landstingen huvudansvaret för den regionala samhällsplaneringen och för andra viktiga statliga uppgifter på den regionala nivån innebär enligt vår mening att en logiskt uppbyggd förvaltningsorganisation bryts sönder. Kommuner och landstingskommuner har sin kompetens som en delegation från de centrala statsmakterna. Medborgarnas förtroendevalda på central nivå fastställer i princip området för den verksamhet som de förtroendevalda på lokal och regional nivå beslutar om. Att ge kommunala organ ansvaret för en samordning av uppgifter som bedrivs av statliga organ måste leda till nya och svårhanterliga kompetensavvägningar. För att en sådan ordning inte skulle innebära en oacceptabel urholkning av regeringens möjligheter att ta ett övergripande ansvar för samhällsservice och utveckling skulle krävas en väsentligt utökad centralstyrning. De centrala ämbetsverken och departementen skulle tvingas att handlägga ett stort antal ärenden som med den nuvarande ordningen kan decentraliseras. Detta skulle medföra en mer tungrodd administration och öka riskerna för beslut

som med hänsyn till lokala och regionala förhållanden framstår som mindre ändamålsenliga. Men eftersom regeringen inte kan frånhända sig ansvaret för att alla medborgare garanteras en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd vore en sådan utveckling ofrånkomlig om länsstyrelserna berövades sina centrala funktioner.

En sådan utveckling skulle gå i rakt motsatt riktning mot de strävanden till minskad detaljstyrning av kommuner och landsting som präglade den socialdemokratiska regeringens politik. Den skulle också försvåra det arbete med att decentralisera statliga förvaltningsuppgifter till den regionala nivån som under senare år tillmätts allt större vikt. Vi är bestämda motståndare till en sådan utveckling och kan inte ställa oss bakom förslag som riskerar att få sådana konsekvenser. Vi är också i dag oroade för den borgerliga regeringens benägenhet att genomföra delreformer på detta område utan att de sammanlagda konsekvenserna kan överblickas. Beslutet att riva upp riksdagsbeslutet angående reglerna för sammansättningen av länsstyrelsernas förtroendemannastyrelse samt beslutet att landstingen skall utse samtliga ledamöter i de stiftelser som skall ersätta företagarföreningarna är två exempel på sådana delreformer. I den socialdemokratiska motionen till årets riksmöte angående den regionala samhällsförvaltningens organisation framhölls nödvändigheten av att visa återhållsamhet med delreformer som inte kan bedömas i sitt sammanhang. Annars riskerar vi att åstadkomma en situation där den kommunala demokratin på primärkommunal nivå urholkas samtidigt som statsmakternas möjligheter att övergripande ansvara för samhällsutvecklingen försvagas.

Nu går den borgerliga utredningsmajoriteten vidare på denna äventyrliga väg med delreformer. Enligt direktiven skall utredningen arbeta i etapper och presentera ett första delbetänkande under våren 1978. Det har då varit naturligt att först överväga formerna för länsplaneringen eftersom en ny länsplaneringsomgång skall starta senare i år. De viktiga principfrågor, som aktualiseras vid en prövning av olika s k

länsdemokratiska reformer, kan självfallet inte behandlas inom en så begränsad tidsrymd. När vi från socialdemokratiskt håll varit med om denna uppläggning av utredningsarbetet har vi utgått ifrån att inga förändringar skulle genomföras i denna omgång som får betydelse ur principiell synpunkt. Vi har tagit fasta på de uttalanden som majoriteten gör att principfrågorna skall tas upp först i nästa omgång.

Det förslag som majoriteten nu lägger fram går emellertid så långt i kompetensförändringar att det inte borde ha lagts innan vi fått tillfälle att mer grundläggande penetrera de frågeställningar som diskuterats ovan. Enligt majoritetsförslaget kommer länsstyrelsen även i framtiden att ha huvudansvaret för samordningen av beredningsarbetet under länsplanereingen. Kommunerna och landstingen kommer in i beredningen som remissinstanser över planeringsunderlaget. De regionala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna i länet skall liksom hittills beredas tillfälle att yttra sig över detta. Därefter ankommer det på länsstyrelsen att utforma förslag till regionalpolitiskt program för utvecklingen i länet. Detta länsprogram skall liksom f n innehålla preciseringar av de regionalpolitiska målen för länet, riktlinjer för planeringen inom skilda samhällsområden mot bakgrund av dessa mål samt förslag till åtgärder för att uppnå målen. Förslaget till länsprogram skall utarbetas i samverkan mellan länsstyrelsen och olika länsintressen. Majoriteten framhåller att det är särskilt angeläget att ett nära samarbete kommer till stånd genom hela länsplaneringsprocessen mellan å ena sidan det statliga organ som svarar för samordningen inom länet av de statliga myndigheternas åtgärder dvs länsstyrelsen och å andra sidan landstinget och kommunerna. Vi vill för vår del peka på vikten av att detta samarbete också kommer att omfatta de fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna.

Det förslag till länsprogram som länsstyrelsen på detta sätt utarbetat skall sedan remitteras till kommuner, statliga myndigheter samt de fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna i länet. Däremot kommer landstinget

inte att få yttra sig över förslaget på detta stadium. Detta förklaras av att länsstyrelsens slutliga förslag, som utarbetas på grundval av remissyttrandena endast är preliminärt. Det skall sedan överlämnas till landstinget för att bli antaget. Landstinget är därvid obundet av förslaget och kan för egen del besluta om väsentliga förändringar i det förslag som länsstyrelsen upprättat. Detta innebär att landstinget kan förändra förslaget till länsprogram utan att primärkommunerna och övriga remissinstanser får möjlighet att yttra sig över förändringarna.

Det förslag till länsprogram, som landstinget antar, skall sedan översändas till regeringen "för prövning och godkännande i vad gäller den huvudsakliga inriktningen av regionalpolitiken i länet" (15 § lagförslaget). Av motivtexten framgår att regeringens prövning i första hand är avsedd att leda till en avstämning mot de rikspolitiska förutsättningar och intressen som föreligger. Majoriteten "utgår från att regeringen - i linje med de allmänna strävandena att ytterligare decentralisera ärenden till lokal resp regional nivå och också minska detaljstyrningen av kommuner och landstingskommuner - endast kommer att ta ställning till de frågor i länsprogrammen som kan anses ha en rikspolitisk, dvs länsövergripande, betydelse". Majoriteten förutsätter sålunda att de väsentliga frågorna rörande prioriteringar inom länet mellan olika orter och kommuner kommer att lämnas till landstingens avgörande.

Det förslag till länsprogram, som regeringen godkänt enligt dessa begränsade grunder, kommer sedan att bli styrande för landstingskommuner, kommunerna och de statliga myndigheterna vilka liksom de regionala utvecklingsfonderna "skall lägga det av regeringen enligt 15 § godkända länsprogrammet till grund för sin planering" (16 § lagförslaget).

Av denna översiktliga redovisning av majoritetens förslag framgår att det strider mot kravet på att inte ge landstingskommunerna ställning av överkommun i relation till primär-

kommunerna. De sistnämnda yttrar sig över ett preliminärt förslag, som landstinget sedan antar. Landstinget är därvid oförhindrat att göra förändringar eller anta ett helt nytt program utan att kommunerna får möjlighet att ta ställning till detta. Det förutsätts vidare att regeringen vid sitt ställningstagande till det av landstinget antagna förslaget i första hand beaktar andra förhållanden än inomregionala prioriteringar av stor betydelse för utvecklingen inom de enskilda kommunerna. Att förslaget därigenom gör primärkommunerna beroende av landstingets överväganden är enligt vår mening uppenbart. Detta förhållande kan inte döljas av majoritetens eget förnekande. All planering värd namnet måste bli styrande för utvecklingen och detta gäller - och bör gälla - även länsplaneringen.

Av redovisningen framgår också att de i det tidigare framförda farhågorna för en sammanblandning av statlig och kommunal kompetens besannas. I lagen anges att länsplaneringen skall vara vägledande för de statliga myndigheternas arbete. Förslaget skall visserligen i de delar det är av rikspolitisk betydelse godkännas av regeringen men i övrigt förutsätts landstingets prioriteringar bli gällande. Risk finns sålunda för att statliga myndigheter för sin egen planering blir beroende av en planläggning som i allt väsentligt beslutas av landstinget. Det är svårt att på föreliggande material överblicka alla tänkbara konsekvenser av detta. Att det t o m kan leda till rent absurda situationer belyses emellertid av konsekvenserna i Göteborgs och Bohus län samt i Malmöhus län.

I Göteborgs och Bohus län kommer programmet att antas av både landstinget och Göteborgs kommunfullmäktige. De kan fatta skilda beslut och således anta olika program. Principiellt är det orimligt att landstinget antar ett program för Göteborgs kommun som inte ingår i landstinget och att Göteborgs kommunfullmäktige antar ett program för de övriga kommunerna. Samma slags problem och samma principiella invändningar aktualiseras i Malmöhus län där Malmö kommun inte ingår i landstinget.

Förslaget innebär i denna del att en förvaltningsuppbyggnad och kompetensfördelning som har lång tradition bakom sig uppluckras och att inte bara svårigheter utan rena orimligheter skapas därmed. Detta är allvarligt inte minst mot bakgrund av de allt större krav på planmässighet och samordning som utvecklingen på sysselsättningsområdet och näringslivets strukturomvandling ställer. Vi har i dag helt enkelt inte råd med några organisatoriska experiment, som sätter statsmakternas möjligheter att föra en effektiv närings- och sysselsättningspolitik i fara. Då hotas möjligheterna att fortsätta att föra en politik syftande till ökad jämlikhet mellan människor i olika delar av landet. I förlängningen av reformen kan vi i denna del se risker för en uppsplittring av regional- och arbetsmarknadspolitiken som kommer att gå ut över de svagaste delarna av vårt land.

Vilka är då motiven för den föreslagna ordningen? De centrala motiveringarna anförs på sid 84-88. Där anförs att det är väsentligt "att föra över den politiska tyngdpunkten i den regionala utvecklingsplaneringen från länsstyrelsen till landstingskommunen". Motivet för att "landstingskommunen får vissa särskilda uppgifter" är enligt majoriteten att landstinget utgör den enda direktvalda politiska länsförsamlingen. Genom en djupare förankring i landstingskommunen anses en bättre politisk och medborgerlig förankring av länsplaneringen uppnås. Möjligheterna att utkräva ett direkt politiskt ansvar för regionalpolitiska beslut i allmänna val sägs öka samtidigt som besluten kommer att fattas under större offentlighet.

Bakom dessa resonemang ligger av allt att döma uppfattningen att det skulle vara mer demokratiskt med en beslutsordning där det slutliga beslutet på länsnivån fattas av landstinget i stället för av länsstyrelsen.

Vi kan inte dela denna uppfattning. Liksom utredningsmajoriteten finner vi redan den gällande ordningen vara demokratisk. Kommunfullmäktige, landstingen och riksdagen utgår alla från samma demokratiska mandat. Regeringen och förvaltningsmyndig-

heterna arbetar på uppdrag av demokratiskt valda förtroendemän. Innan länsstyrelsen fick sin förtroendemannastyrelse kunde med viss rätt göras gällande att avståndet mellan väljarna och beslutsfattarna var längre i länsstyrelsen än i förvaltningsutskottet i landstinget. Det politiska ansvaret för länsstyrelsens beslut kunde då endast utövas indirekt via riksdagsvalen. Sedan länsstyrelsen år 1971 erhållit förtroendemannastyrelsen är dock situationen annorlunda. Därefter nomineras såväl länsstyrelsens förtroendemannastyrelse som landstingens förvaltningsutskott av de politiska partierna på regional nivå. "Avståndet" är inte längre mellan länsstyrelsens förtroendemannastyrelse och väljarna än mellan förvaltningsutskottet och väljarna. Förvaltningsutskottet arbetar inte under större offentlighet än länsstyrelsen. De två organen måste ur demokratisk synvinkel i dag likställas.

Vid bedömningen av länsstyrelsens ställning i dag måste beaktas att ledamöterna är nominerade av partierna på den regionala nivån. De arbetar alltså, liksom förvaltningsutskottets ledamöter, med ett politiskt mandat från väljarkåren i länet. Deras handlingsfrihet är begränsad av den rättsliga regleringen av länsstyrelsens arbete på samma sätt som förvaltningsutskottet är beroende av den statliga styrningen av landstingen. Vi har svårt att se på vilket sätt partierna inom länet skulle ha större svårigheter att få sina värderingar att prägla representanternas arbete i länsstyrelsen jämfört med förvaltningsutskottets.

Genom att landstinget har att ta ställning till länsprogrammet innan det sänds till regeringen skapas förutsättningar för en offentlig debatt i landstinget rörande planen. I denna debatt får partierna en möjlighet att inför allmänheten offentligt redovisa sina alternativ och överväganden. Därmed bör intresset bland allmänheten för dessa väsentliga frågor öka.

En sådan offentlig debatt kring länsprogrammet kan emellertid erhållas även utan att landstinget ges "vissa särskilda uppgifter" som i praktiken ger det en överordnad ställning gentemot såväl primärkommuner som statliga myndigheter. Debatten kan ske i samband med att landstinget yttrar sig över ett av länsstyrelsen upprättat definitivt förslag till länsprogram. Även om det redan nu krävs en årlig debatt i landstinget kring länsstyrelsens rapport om den regionala utvecklingen i länet kan det finnas skäl att föreslå en förstärkning av det offentliga inslaget i beredningsprocessen vid länsplaneringen. Vi föreslår därför en alternativ modell som innebär att länsstyrelsens programförslag går till regeringen utan förändringar men tillsammans med ett yttrande från landstinget. I detta yttrande har då landstinget möjlighet att, i de fall de landstingsvalda ledamöterna i länsstyrelsen lagt fram ett förslag som landstinget inte kan ställa sig bakom, markera vilka förändringar som från landstingets synpunkt är önskvärda. Det blir sedan regeringens uppgift att göra en övergripande bedömning där även riksintressena vägs in. Med denna modell uppnås samma grad av offentlighet som med majoritetens förslag samtidigt som riskerna minskas för att ett under stark samverkan och stor omsorg utarbetat förslag från länsstyrelsen överspelas. Detta förslag har som framgått vuxit fram ur ett intimt samarbete mellan länsstyrelsen, statliga länsorgan, landstinget, kommunerna, arbetsmarknadsorganisationerna och näringslivsorganisationerna.

Förutom denna huvudinvändning mot förslaget anser vi att det också i ett avseende försvagar arbetsmarknadsorganisationernas möjligheter att få sina intressen beaktade i planeringsprocessen. Det får anses vara en självklarhet att de lokala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna får möjlighet att utöva inflytande över beslut av stor betydelse för den lokala arbetsmarknaden och att de därför bör ha rätt att yttra sig till kommunerna över planeringsunderlaget. Ett sådant stadgande bör med hänsyn härtill framgå av bestämmelserna för beredningen av länsplaneringen.

Sammanfattningsvis anser vi sålunda att majoritetens förslag innebär förändringar i länsplaneringsprocessen av sådan betydelse att det föregriper den genomgripande översyn av olika principfrågor som utredningen avser att genomföra i nästa utredningsetapp. Vi kan inte acceptera att vår nuvarande logiskt uppbyggda förvaltningsorganisation bryts sönder eller att den kommunala demokratin på den nivå som är närmast väljarna urholkas genom att landstinget får ställning som överkommun över primärkommunerna. Vi anser att majoritetens förslag innebär ett steg i denna riktning. Detta steg är helt onödigt eftersom en ökad offentlighet kring länsplaneringen kan åstadkommas med vårt alternativ utan att samtidigt de nämnda olägenheterna uppstår.

Med vårt alternativ är det möjligt att inom länsplaneringens ram gå vidare i strävandena att samtidigt stärka den kommunala självstyrelsen och skapa instrument för statsmakternas övergripande ansvar för närings-, regional- och arbetsmarknadspolitiken.

Med hänvisning till det ovan anförda föreslår vi följande lagtext (förslaget till lag om länsplanering):

1-6 §§ = majoritetens förslag.

7 § = majoritetens förslag samt med tillägg av följande mening: Innan kommunen avger yttrande som nyss sagts skall den ha berett facklig huvudorganisations samarbetsorgan och näringslivsorganisationer i kommunen tillfälle att yttra sig över planeringsunderlaget.

8 § = majoritetens förslag.

9 § = länsstyrelsen skall upprätta förslag till länsprogram vid fullständig länsplanering och rapport med anledning av översyn av fullständig länsplanering.

10-11 §§ = majoritetens förslag.

12 § = länsstyrelsen skall, sedan remissbehandling enligt 11 § har skett, överlämna förslag till länsprogram till landstingskommunen.

Länsstyrelsen skall senast den 15 april varje år, utom år då fullständig länsplanering enligt 3 §

äger rum, till landstingskommunen överlämna rapport som sägs i 9 §. Innan rapporten överlämnas till landstingskommunen skall organ som sägs i 7 § ha beretts tillfälle att yttra sig.

13 § Landstingskommunen skall med eget ställningstagande överlämna förslag till länsprogram och rapport som sägs i 9 § till regeringen. Rapport skall överlämnas till regeringen senast den 15 juni.

14 § utgår

15 - 18 §§ =majoritetens förslag (efter omnumrering till 14 - 17 §§).

2 av Gunnar Ågren

Jag anser att kommittén bort biträda förslaget att föra in en skyldighet för kommunerna att bereda de lokala fackliga organisationerna möjlighet att yttra sig över planeringsunderlaget i lagförslagets 7 §.

# SÄRSKILDA YTTRANDEN

## 1 av Gunnar Ågren

Länsdemokratikommittén har i detta betänkande väsentligen valt att begränsa sig till frågan om inflytandet över länsplaneringen. Det har icke varit kommitténs uppgift att diskutera planeringens innehåll där riksdag och regering har att fastställa riktlinjer och målsättningar. I det föreliggande lagförslaget är det också regeringen som slutgiltigt har att godkänna det av landstinget antagna länsprogrammet. Tillräckliga garantier har därigenom skapats för att planeringen samordnas i riksmåttstock.

En vidgad reell folkmakt över samhällsplaneringen kräver emellertid att dess innehåll förändras. Så länge avgörande ekonomiska beslut fattas vid sidan av demokratiskt valda församlingar i kraft av den privata äganderätten till produktionsmedel är en verklig samhällsplanering omöjlig. De prognoser som ställs för framtiden och de planer som görs upp får lätt karaktären av fromma önskningar, vars uppfyllande är beroende av krafter utanför planerarnas kontroll. Verkliga maktmedel och styrinstrument för att genomföra en plan saknas till största delen.

Detta innebär emellertid inte att frågan om demokratiskt inflytande över den nuvarande regionala samhällsplaneringen är ointressant. Vidgad folklig insyn och kontroll ger större möjligheter att föra ut en debatt om samhällsplaneringen. Det blir lättare att ställa krav på en förbättrad planering.

Kommittén har föreslagit att länsprogrammet i fortsättningen skall antagas av landstinget istället för i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Övervägande skäl talar för detta. Landstinget är den parlamentariska församling som bäst återspeglar de

politiska styrkeförhållandena på länsnivå. Landstingets debatter är offentliga. Landstingets deltagande i planeringsarbetet ger möjlighet att genom frågor och interpellationer få ökad insyn i planeringsprocessen. Det är också möjligt att utkräva ansvar av landstingsmännen i val.

Kommittén har stannat för att låta länsstyrelsen stå för det väsentliga beredningsarbetet när det gäller att ta fram länsprogrammet. Detta underlättar givetvis arbetets samordning på riksnivå. Det kan också motiveras med personalpolitiska skäl och önskan att undvika dubbelarbete. Jag vill emellertid starkt betona önskvärdheten av att landstingen skaffar sig egna resurser för planeringsarbete. Detta är på sikt en förutsättning för landstingens aktiva deltagande i regionalpolitiken. Det kan också motiveras med landstingets ställning som en av länets största arbetsgivare liksom med att en god sjukvårdsplanering kräver överblick också av andra samhällssektorer.

2 av Lars-Erik Klason och Lars-Olof Lundberg

Enligt direktiven ska länsdemokratikommittén överväga sådana förändringar, som förlägger tyngdpunkten i den regionala samhällsplaneringen hos landstingskommunerna. Förslaget i detta betänkande gäller endast länsplaneringen men rymmer i sin förlängning principer, som måste påverka utredningens fortsatta arbete. Vi vill därför inledningsvis deklarera vår principiella ståndpunkt om överflyttning av statligt ansvar till landstingskommunerna.

Strävan att decentralisera samhällsverksamhet till regionala och lokala nivåer är i sig positiv. Den måste dock enligt vår mening alltid vägas mot de effekter den får, när det gäller möjligheterna att föra en utjämningspolitik. På samma sätt måste man göra avvägningar, som förhindrar alla tendenser till en federalistisk statsbildning.

När det gäller samhällets åtgärder för att skapa sysselsättning, är det enligt vår mening en fråga av så övergripande vikt, att huvudansvaret bara kan ligga på staten. Alla tendenser att splittra upp och försvåra för staten att kunna föra en effektiv

sysselsättningspolitik måste därför motverkas.

Med sin praktiska erfarenhet kan löntagarna och deras organisationer tillföra de statliga organen kunskaper av stort värde, när det gäller att genomföra de olika delarna i sysselsättningspolitiken. Det har bl a tagit sig uttryck i att löntagarnas organisationer är representerade i exempelvis arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna. Däremot har de enligt beslut av riksdagsmajoriteten utestängts från länsstyrelsernas lekmannastyrelser och de regionala utvecklingsfonderna. Vi menar, att det var djupt olyckliga beslut till men bl a för länsplaneringen.

Länsplaneringen utgör enligt vår mening en viktig bas för närings-, regional- och arbetsmarknadspolitikens planering. Så har också de lokala och regionala fackliga organisationerna sett på den, och därför har de lagt ner ett stort arbete på att delta i den. Vi tycker därför, att det är bra, att utredningen nu vill ge detta deltagande en laglig status.

När det gäller kommunernas yttrande över planeringsunderlaget säger kommittén att det är viktigt att i detta skede inhämta synpunkter från de lokala fackliga organisationerna och näringslivsorganisationerna. Kommitténs majoritet har dock inte velat lagfästa detta. Med de erfarenheter som finns från tidigare länsplanering anser vi att det därmed inte finns någon garanti för att kommunerna verkligen följer utredningens rekommendation. I lagförslagets 7 § vill vi därför ha följande tillägg efter första meningen: "Kommun skall därvid bereda facklig huvudorganisations samarbetsorgan i kommunen tillfälle att yttra sig." I specialmotiveringen bör det anges att med facklig huvudorganisations samarbetsorgan avses exempelvis LO-sektion och TCO-avdelning.

I det lagförslag, som utredningsmajoriteten står bakom, sägs, att landstinget ska <u>anta</u> det förslag till länsplanering, som länsstyrelsen tagit fram. Därmed blir det ett färdigbehandlat <u>program</u>, som går till regeringen för prövning och godkännande. I ett sådant förfarande ser vi följande konsekvenser, som gör att vi inte kan ställa oss bakom majoritetens förslag:

1. Om varje landsting sänder in definitiva länsprogram till regeringen blir det politiskt svårt för statsmakterna att kunna utöva den ledning och ansvar över den samlade sysselsättningspolitiken, som vi anser att de bör ha. I sin förlängning ser man en federalisering av närings-, regional- och arbetsmarknadspolitiken med de risker för uppsplittring, som ligger i en sådan. Det kommer att drabba de svagaste delarna i vårt land.

2. Förslaget öppnar möjligheter för landstinget att verka som en överkommun. Landstinget får en annan ställning än kommunerna. Enligt vår mening bör kommuner och landsting ha ett jämställt ansvar för sysselsättningsfrågor under statens överansvar.

3. Med bestämmelsen att det av landstinget antagna programmet ska sändas till regeringen finns risken, att det under stark samverkan och stor omsorg utarbetade förslaget från länsstyrelsen blir överspelat. De synpunkter, som arbetsmarknadsorganisationerna framfört, kan därvid spelas bort.

4. Landstinget får enligt majoritetens förslag en ställning som beslutsorgan över statliga organ, eftersom programmet innefattar rent statlig verksamhet. Även om programmet ska godkännas av regeringen, strider detta mot hela uppbyggnaden av den svenska förvaltningen och mot gällande regelsystem. Det är också svårt att se, hur landstingen med huvudsaklig erfarenhet från helt andra områden genom en lagändring ska kunna tillräknas sådan auktoritet, som krävs för att på detta sätt stå ansvarig för den regionala sysselsättningspolitiken.

5. Såväl i utredningens direktiv som i majoritetens skrivningar finns uttryck, som måste tolkas som att beslut av landstinget har en högre demokratisk dignitet sett ur länssynpunkt, än beslut fattade av statsmakterna och dess organ. Vi kan inte dela en sådan principiell syn.

I stället för utredningsmajoritetens lagförslag i 13 § vill vi ha följande lydelse och de konsekvensändringar denna innebär: "Landstinget skall med eget ställningstagande överlämna länsstyrelsens förslag till regeringen".

Bilaga 1

KOMMITTÉDIREKTIVEN

Anförande av departementschefen, statsrådet Antonsson, till statsrådsprotokollet den 2 december 1976

Den regionala samhällsförvaltningen har fått en allt större betydelse. Som en följd härav har dess uppgifter och organisation behandlats av åtskilliga utredningar alltsedan 1940-talet. En rad reformer har genomförts, främst beträffande den statliga länsförvaltningen men också beträffande landstingskommunerna. En huvudlinje i reformarbetet har varit att stärka länsstyrelsernas ställning genom att anpassa deras organisation och arbetsformer till nya krav.

Hela uppbyggnaden av den regionala samhällsförvaltningen kom att ställas under debatt i början av 1960-talet. I motioner vid 1963 och 1964 års riksdagar krävdes en långtgående decentralisering av uppgifter från central till regional nivå och en utveckling av landstingskommunerna till regionala självstyrelseorgan som kunde överta en väsentlig del av de regionala samhällsuppgifterna. Med anledning av ett enhälligt riksdagsbeslut år 1964 (KU 1964:39) upptogs dessa reformtankar till utredning.

Flera utredningar lade fram förslag rörande länsförvaltningen åren 1967-1968, bl a 1961 års länsförvaltningsutredning (SOU 1967:20-21) och länsdemokratiutredningen (SOU 1968:47), som hade tillsatts med anledning av riksdagens beslut år 1964. Den förra utgick från att länsstyrelserna skulle vara ansvariga för den regionala samhällsplaneringen, medan den senare föreslog att landstingskommunerna skulle ha detta ansvar och därutöver överta åtskilliga uppgifter från de statliga länsorganen. Länsdemokratiutredningens förslag hade karaktären av ett principförslag som förutsatte flera specialutredningar på olika områden.

Statsmakterna beslöt år 1970 en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen (prop 1970:103, KU 1970:34, SU 1970: :132, rskr 1970:248, 308). Kompetensfördelningen mellan de statliga myndigheterna och landstingskommunerna ändrades inte. En av länsstyrelsens huvuduppgifter blev att leda och samordna den regionala samhällsplaneringen. En förtroendemannastyrelse infördes i länsstyrelsen, bestående av landshövdingen som ordförande och tio ledamöter, varav fem utsedda av regeringen och fem av landstinget eller fullmäktige i kommun utanför landstingskommun.

Samtidigt med 1970 års reform tillsattes länsberedningen för att sammanfatta och komplettera de tidigare utredningarna. Riksdagen beslöt år 1972 att hemställa att länsberedningen skulle få i uppdrag att inrikta sitt arbete på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl a den regionala samhällsplaneringen (KU 1972:8, rskr 1972:24). Beslutet föranledde inte någon annan åtgärd än att riksdagens skrivelse överlämnades till länsberedningen. Dennas betänkande (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan belyste inte heller hur man skulle kunna utforma och genomföra ett system enligt riksdagsbeslutets principer. I ett särskilt yttrande till betänkandet förklarade sig fyra ledamöter dela länsdemokratiutredningens principiella uppfattning.

Länsberedningens betänkande och remissyttrandena över det låg till grund för förslag av regeringen till riksdagen innevarande år (prop 1975/76:168). Förslagen innebar bl a att huvudmannaskapet för den samordnande regionala samhällsplaneringen även fortsättningsvis skulle ligga på länsstyrelsen och att denna varje år skulle redovisa aktuella frågor i anslutning till länsplaneringen för landstingskommunen och länets kommuner. Vidare föreslogs att länsstyrelsens styrelse skulle bestå av, förutom landshövdingen, fjorton av regeringen förordnade ledamöter. Av dessa skulle tio nomineras av de politiska partierna i proportion till dessas röstsiffror i länet vid det senaste riksdagsvalet, medan fyra skulle ha erfarenheter från näringslivet och arbetsmarknaden i länet.

Riksdagen beslöt i enlighet med propositionens förslag (KU 1975/ /76:55, rskr 1975/76:370). Föreskrifter om information från länsstyrelsen till landstingskommunen och kommunerna har införts i länsstyrelseinstruktionen (1971:460, ändrad senast 1976:539). Beslutet följdes också upp genom förslag om länsplaneringens framtida utformning i proposition om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik (prop 1975/76:211, AU 1976/77:7).

Efter nytt regeringsförslag har riksdagen nyligen beslutat om ändrad ordning för utseende av ledamöter i länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser (prop 1976/77:19, KU 1976/77:12, rskr 1976/77:27). Samtliga fjorton ledamöter utöver landshövdingen skall utses genom val av landstinget eller fullmäktige i kommun utanför landstingskommun.

Vid behandlingen av prop 1975/76:168 biföll riksdagen en reservation till utskottsbetänkandet om fortsatt utredning av länsdemokratifrågorna. Reservanterna ansåg att en etapp på vägen mot en verklig länsdemokrati kunde nås på propositionens grund men att utredningsarbetet måste fortsätta. Som exempel på uppgifter som kan föras över till landstingskommunerna angavs ansvaret för den regionala trafikplaneringen. Det uttalades också att landstingskommunerna borde ges vidgade uppgifter inom den regionala fysiska planeringen.

Den utredning som riksdagen sålunda har uttalat sig för bör nu komma till stånd. För detta ändamål bör en särskild kommitté tillkallas. Den bör ersätta utredningen (Kn 1976:02) om den

regionala samhällsplaneringens huvudmannaskap. Utredningens uppdrag har förfallit i och med att jag i dag har beslutat entlediga dess ordförande och övriga ledamöter.

Enligt det synsätt som ligger bakom kraven på utredning om vidgad länsdemokrati är det av grundläggande betydelse att de beslut som berör de enskilda människorna fattas så nära dessa som möjligt och i största möjliga utsträckning av folkvalda organ. Man måste sträva efter ett system som underlättar insyn, medverkan, kontroll och politiskt ansvarsutkrävande. Samma synpunkter som förestavar önskan om en vidgad länsdemokrati kommer även till uttryck i strävan att förverkliga en stärkt primärkommunal självstyrelse med ökad självständighet för de förtroendevalda. Jag ansluter mig helt till denna grundsyn.

Varje förslag om vidgad länsdemokrati måste bygga på vissa bestämda förutsättningar. En sådan förutsättning är att riksdagens och regeringens övergripande politiska ansvar inte får rubbas. Statsmakternas suveränitet, som bl a innefattar en befogenhet att bestämma gränserna för den kommunala självstyrelsen, är en grundläggande princip. Statsmakternas grundläggande ansvar för t ex arbetsmarknads-, regional- och näringspolitiken måste ligga fast. En annan förutsättning är att kommunernas ställning inte får försvagas genom en vidgad länsdemokrati. Syftet måste i stället vara att stärka den kommunala självstyrelsen i stort.

Genom länsberedningen och 1960-talets utredningar om länsförvaltningen har ett omfattande utredningsmaterial tagits fram. Även om detta behöver aktualiseras, ger det dock en god grund för det fortsatta arbetet. Den nya kommittén bör komplettera materialet med sådana specialutredningar som länsdemokratiutredningen förutsatte samt utarbeta konkreta reformförslag. Härvid måste givetvis beaktas att förutsättningarna i dag är delvis andra än när länsdemokratiutredningen lade fram sitt principförslag. Den ordning till vilken utredningen ville skapa ett alternativ har i tre etapper reformerats i länsdemokratisk riktning: genom 1970 års reform då förtroendemannastyrelserna infördes, 1976 års beslut på grundval av länsberedningens arbete samt den nyligen genomförda förändringen av sättet att utse förtroendemannastyrelserna. Som framhölls i det särskilda yttrande till länsberedningens betänkande som jag förut hänvisade till medför reformer av den innebörd som har beslutats i år ett väsentligt ökat inflytande för länens befolkning och ett viktigt steg mot en vidgad länsdemokrati.

Starka skäl talar enligt min mening för att inrikta arbetet på fortsatta partiella reformer. Det är sålunda uppenbart att mera genomgripande förändringar förutsätter ett omfattande utredningsarbete och en lång omställningsperiod för både landstingskommunerna och den statliga länsförvaltningen. Överhuvudtaget ser jag det länsdemokratiska reformarbetet mera som en fortlöpande utvecklingsprocess än som en fråga om samlade, genomgripande organisationsförändringar. Medan huvudlinjen hittills har varit att satsa på de statliga länsorganen, bör den i framtiden vara att stärka landstingskommunerna och därmed vidga utrymmet för den kommunala självstyrelsen.

Utredningsarbetet bör i första hand koncentreras till sådana frågor som har stått i förgrunden vid riksdagsbehandlingen. Reformkraven har främst gällt dels att föra fram landstingskommunerna som alternativa huvudmän för de nya uppgifter inom samhällsplaneringen som har aktualiserats under 1960-talet, och dels att få till stånd en omfattande decentralisering av uppgifter från central till regional nivå, endera till landstingskommunerna eller till statliga länsorgan. I enlighet härmed bör kommittén på ett tidigt stadium behandla den översiktliga regionala samhällsplaneringen, medan rena myndighetsfunktioner bör övervägas endast i den mån de är oundgängligen förenade med planeringsuppgifterna. Kommittén får sålunda ägna särskild uppmärksamhet åt sådana uppgifter som länsplaneringen, den regionala trafikplaneringen, naturvårdsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Kommittén bör inte begränsa sina överväganden till formella frågor om huvudmannaskap. Det från länsdemokratisk synpunkt centrala är det faktiska mått av inflytande för länsinnevånarna som åstadkoms. Förslagens konsekvenser för möjligheterna till decentralisering inom statsförvaltningen av uppgifter från central nivå till regional - vilket ämne övervägs av decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) - bör särskilt uppmärksammas.

Länsstyrelserna har i dag det samordnande ansvaret för den regionala samhällsplaneringen, och de svarar också för huvuddelen av utredningsarbetet. Kommittén bör överväga sådana förändringar som förlägger den politiska tyngdpunkten hos landstingskommunerna. Huruvida detta förutsätter att dessa även övertar det utredningsarbete som f n utförs vid länsstyrelserna bör prövas särskilt. Det bör uppmärksammas att den nya ordningen för val till länsstyrelsernas styrelser ger landstingskommunerna bättre möjligheter att följa och påverka det löpande planeringsarbetet.

En allmän strävan bör vara att såvitt möjligt begränsa de personalorganisatoriska konsekvenserna av kommitténs förslag.

En viktig uppgift för kommittén blir att ange hur man skall tillgodose kravet på samordning av planeringsinsatserna vid ett ändrat planeringsansvar på den regionala nivån. Överhuvudtaget måste samspelet mellan landstingskommunerna samt regeringen och de centrala myndigheterna övervägas noga. Kommittén bör beakta att den som avgör en verksamhets omfattning och standard också bör bära kostnadsansvaret. Kommittén bör även behandla de samordningsfrågor som hänger samman med att Malmö och Göteborgs kommuner inte tillhör landstingskommuner.

En annan viktig uppgift blir att klargöra förhållandet mellan landstingskommunerna och kommunerna. Kommittén bör därför överväga om ett fortsatt reformarbete i länsdemokratisk riktning motiverar en ändrad reglering av den allmänna kommunala kompetensen. Även förhållandet mellan landstingskommunerna och kommunalförbund måste beaktas.

Kommittén bör vidare överväga om ändrade regler rörande landstingskommunernas organisation och arbetsformer är motiverade då de får nya uppgifter och ett ökat ansvar inom den regionala förvaltningen. En särskild fråga i detta sammanhang är hur för-

hållandet i framtiden bör utformas mellan landstingskommunerna och de landstingsvalda ledamöterna i länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser.

Arbetet bör bedrivas så att ett första delbetänkande efter remissbehandling kan läggas till grund för förslag till 1978/79 års riksmöte. Sedan denna första reformetapp har slutförts, kan principfrågorna tas upp i hela deras vidd och i ett längre perspektiv. Kommittén bör göra en genomgång sektorsvis av de regionala samhällsuppgifterna och pröva i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar dessa lämpligen kan anförtros landstingskommunerna. Utredningsarbetet bör i denna del ske förutsättningslöst inom ramen för de allmänna värderingar som jag har gett uttryck för i det föregående.

Kommittén bör lägga fram förslag till de författningsändringar som föranleds av ställningstagandena i sakfrågorna.

Kommittén bör under arbetets gång samråda med utredningen (Fi 1976:06) om kommunernas ekonomi, sysselsättningsutredningen (A 1974:02), decentraliseringsutredningen och utredningen (Kn 1976:03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m m samt den utredning om länsdomstolarnas ställning som jag inom kort avser att begära bemyndigande att få tillkalla.

För utredningen aktuella frågor står under debatt också i våra nordiska grannländer. Kommittén bör informera sig om utvecklingen där och om de erfarenheter som har vunnits av genomförda reformer.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att utreda frågan om vidgad länsdemokrati,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att ersättning till ledamot, sakkunnig, expert och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrives,

att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns kommitté-anslag.

---

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommundepartementet)

LÄNSDEMOKRATIKOMMITTÉN

Bilaga 2

1978-03-10
Bengt Thufvesson

PROMEMORIA OM DEN NUVARANDE LÄNSPLANERINGEN M M

Bakgrund

Den länsplanering som har bedrivits sedan mitten av 1960-talet bygger i allt väsentligt på riksdagens beslut år 1964 om en aktiv lokaliseringspolitik (prop 1964:185, BaU 1964:48, rskr 1964: :408). Där beslutades om en planering i samverkan mellan länsstyrelser, andra länsorgan och kommuner som skulle visa hur regionalpolitiska insatser skulle fördelas mellan kommunerna (kommunblocken) i varje län. Vissa inslag i länsplaneringen - ortsplan och planeringsnivåer - introducerades genom riksdagsbeslut år 1970 (prop 1970:75, SU 1970:103, BaU 1970:40, rskr 1970:270 och 304). Länsplaneringen har genomförts i tre riksomfattande planeringsomgångar, länsplanering 1967, länsprogram 1970 och länsplanering 1974. Resultatet av länsplanering 1967 anmäldes för riksdagen år 1969 (prop 1969:1, bil 13, SU 1969:37, BaU 1969:30, rskr 1969:188 och 309). Statsmakternas utvärdering av länsprogram 1970 presenterades i 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram (prop 1972:111, bil 1, InU 1972:28, rskr 1972: :347). Länsplanering 1974 behandlades i beslutet om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik hösten 1976 (prop 1975/76: :211, AU 1976/77:7, rskr 1976/77:79). I detta senare sammanhang beslutades också länsplaneringens framtida utformning.

Syfte

Huvudsyftet med länsplaneringen är att ange hur de av riksdagen beslutade regionalpolitiska målen om arbete, service och miljö skall förverkligas. Dessa mål beskrevs utförligt i 1972 års regionalpolitiska handlingsprogram. I propositionen om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik år 1976 uttalas att de år 1972 antagna regionalpolitiska målen bör ligga fast. Det allmänna målet är att människorna i olika regioner skall erbjudas likvärdiga sysselsättningsmöjligheter och en likvärdig tillgång till social, kommersiell och kulturell service samt god miljö. Preciseringar av detta allmänna mål görs i beskrivningen av ortsplanen. Olika mål t ex för arbetsmarknadens differentiering och serviceutbudets bredd anges för storstadsområden, primära centra, regionala centra, kommuncentra och kommundelscentra. Riksdagen har beslutat (AU 1976/77:7) att ortsplanens roll i den fortsatta samhällsplaneringen skall utvärderas.

Huvuduppgifter för länsplaneringen blir mot denna bakgrund

- att för länet utveckla och precisera riksdagens allmänna regionalpolitiska mål

- att analysera de problem som måste lösas för att nå dessa mål samt
- att ange åtgärder som behövs för att avhjälpa problemen.

Det bör påpekas att åtgärd i detta sammanhang skall uppfattas i vid bemärkelse. Självklart kan härmed avses insatser som oftast uppfattas som mest knutna till regionalpolitiken,dvs lokaliseringsstöd till industrin och former av direkt påverkan på denna näringsgren. Men som åtgärd i sammanhanget bör givetvis också räknas andra insatser som påverkar förutsättningarna för att uppfylla de regionalpolitiska målen t ex bostadsbyggandet, utbyggnader av undervisning, barntillsyn, social omvårdnad och sjukvård, investeringar i vägar och anordnande av kommunikationer. Beslut om sådana åtgärder är spridda på många händer, kommuner, landsting, länsstyrelser och andra statliga länsorgan, centrala ämbetsverk samt regering och riksdag. Ett av länsplaneringens viktigaste syften är att lägga grunden för en gemensam syn hos alla dessa inblandade parter på hur sådana insatser skall fördelas mellan olika delar av resp län. Statlig myndighet har ålagts att lägga länsplaneringen, sedan den godtagits av riksdag och regering, till grund för sin planering av åtgärder som har betydelse för den regionala utvecklingen (SFS 1977:88). Länsplaneringens roll i detta sammanhang har särskilt poängterats av riksdagen (AU 1976/77:7).

Riksdagens ställningstagande hösten 1976 innebar inte bara beslut om länsplaneringens framtida utformning utan också ett godkännande av principerna för sysselsättningsplaneringens framtida utformning. Länsplaneringen ses som en mycket viktig del av denna sysselsättningsplanering. De sysselsättningspolitiska delarna i länsplaneringen har härigenom ytterligare accentuerats. Utvecklingsarbete pågår bl a i sysselsättningsutredningen (A 1974:02) när det gäller en kommunal sysselsättningsplanering och de mera kortsiktiga delarna på länsnivån kopplade till länsarbetsnämndernas verksamhet.

Länsplaneringsprocessen

Länsplanering har som redovisades inledningsvis genomförts i tre tidigare omgångar. Den principiella uppläggningen har vid dessa tillfällen varit i stort sett densamma. Planeringen har utformats under ett samspel framför allt mellan länsstyrelsen i resp län - med bidrag från andra statliga länsorgan - och kommunerna. Länsstyrelsen har efter underhandskontakter med kommunerna upprättat preliminära förslag som granskats och kompletterats av kommunerna och slutligen sänt slutprodukten på remiss till kommunerna innan redovisning skett till regeringen. Landstingen har i tillämpliga delar medverkat på samma sätt som kommunerna. Fackliga organisationer och näringslivsorganisationer har också medverkat främst i länsplanering 1974.

De omfattande erfarenheter som hade vunnits med länsplanering och tidigare uttalanden av riksdagen att länsplaneringen borde bli ett permanent inslag i samhällsplaneringen var motiv för att den framtida verksamheten borde regleras på ett mera bestående sätt. Förslag till utformning lades fram i (SOU 1975:

:91) Politik för regional balans. Förslaget fick allmänt positivt stöd vid remissbehandlingen och förelades därefter riksdagen i prop 1975/76:211. Riksdagen godkände förslaget men uttalade att i samband med genomförandet av en länsdemokratireform, som kan väntas innebära ändrad ansvarsfördelning för länsplaneringen genom att landstingen tar över centrala uppgifter, kan dock de nu godtagna principerna behöva omprövas (AU 1976/77:7 s 55).

Den framtida länsplaneringen skall enligt detta beslut bedrivas dels som fullständig länsplanering ungefär vart femte år, dels som en årlig uppföljning och utvärdering av länsplaneringen. Arbetet regleras av särskild förordning (1977:88) om länsplanering. Beskrivningen i det följande följer i huvudsak prop 1975/76:211 s 296-298.

Arbetsgången vid f u l l s t ä n d i g l ä n s p l a n e r i n g blir i princip densamma som vid länsplanering 1974 (se fig 1). Det första arbetsmomentet består i att länsstyrelsen i samverkan med statliga sektorsorgan, kommuner, landsting, näringsliv m fl utarbetar det underlag som behövs för planeringen. Detta underlag består bl a av nulägesbeskrivningar, prognoser och problembeskrivningar när det gäller befolknings- och näringslivsutveckling samt sammanställningar av sektorsplaner m m. Av detta underlag skall också framgå hur riktlinjerna för hushållningen med mark och vatten påverkar förutsättningarna för befolknings- och sysselsättningsutvecklingen. Delar av underlaget bör kunna hämtas från den kommunala planeringen.

Kommuner och landsting, fackliga organisationer m m bör därefter analysera planeringsunderlaget. Med utgångspunkt i den analysen bör de ange krav på ev förändringar i de regionalpolitiska målen. Vidare bör konsekvenserna för den kommunala planeringen av olika handlingsalternativ belysas och förslag till åtgärder för att lösa förekommande problem föras fram. Det är i detta stadium av länsplaneringen som information bör ges till allmänheten om den regionalpolitiska planeringen för att åstadkomma en vidgad politisk debatt kring dessa frågor. I denna fas av arbetet bör kommunerna också inhämta de lokala fackliga organisationernas synpunkter på planeringsunderlaget.

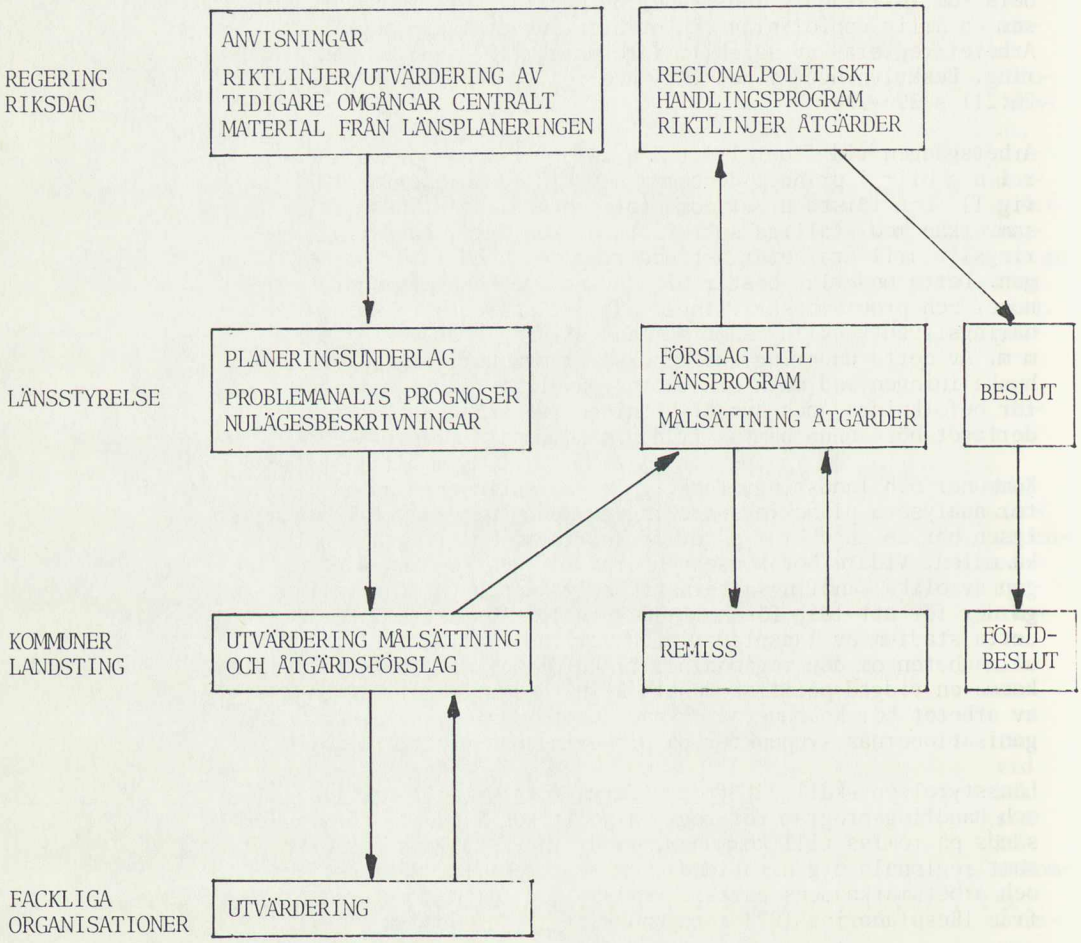
Länsstyrelsen skall därefter utforma förslag till riktlinjer och handlingsprogram för regionalpolitiken i länet. Förslaget sänds på remiss till kommuner, landsting, statliga sektorsorgan samt regionala organisationer som representerar näringslivet och arbetsmarknadens parter. Remisstiden får med erfarenheter från länsplanering 1974 inte understiga tre månader.

Efter avslutad remissbehandling skall länsstyrelsen redovisa förslaget till länsprogram till regeringen jämte kommentarer med anledning av remissbehandlingen.

Arbetsgången vid f o r t l ö p a n d e u p p f ö l j n i n g o c h u t v ä r d e r i n g av länsplaneringen kan sammanfattas på följande sätt.

Det underlag i form av nulägesbeskrivningar, problemanalyser och prognoser över befolknings- och näringslivsutvecklingen

Fig. 1. Länsplaneringens uppbyggnad enligt riksdagens beslut år 1976



m m som tagits fram till en fullständig länsplaneringsomgång utvecklas genom successiv översyn till ett ständigt aktuellt planeringsunderlag. Översynens omfattning blir beroende av förekommande planeringsproblem och av tillgången på aktuell information. Revisionen av prognoser skall främst avse tidsperspektivet upp till fem år.

Med utgångspunkt i det aktualiserade planeringsunderlaget eller på grund av andra omständigheter skall länsstyrelsen göra en fortlöpande utvärdering av åtgärder för att lösa regionalpolitiska problem. I detta arbete ingår en avstämning mellan åtgärder inom skilda statliga sektorer och åtgärder som det ankommer på kommuner och landsting att vidta.

Resultatet av länsstyrelsens fortlöpande uppföljning och utvärdering skall sammanställas i en årlig rapport. Rapporten skall utarbetas i samverkan med statliga länsorgan, kommuner, landsting, fackliga organisationer och regionala näringslivorganisationer. Rapporten skall tillställas nyss nämnda organ före utgången av april varje år. Under år 1977 har dock rapporten senarelagts till senast den 15 september.

För de centrala statliga organen ger en sådan rapport värdefull information om den avvägning av behov och resurser som sker inom länen. Den ger också värdefull information om närings- och befolkningsutvecklingen liksom hur planeringen inom olika sektorsorgan stämmer med de riktlinjer som statsmakterna har lagt fast för regionalpolitiken. Sammanhållna ställningstaganden från statsmakternas sida till länsplaneringen bör som hittills ske i anslutning till de fullständiga länsplaneringsomgångarna. En avstämning av den regionala utvecklingen bör ske på grundval av länsstyrelsens rapport samtidigt med den avstämning av långtidsutredningen som sker under en planeringsperiod.

Information till allmänheten skall ingå som ett led även i den framtida länsplaneringen. Ansvaret för den informationsverksamhet, som riktar sig till allmänheten i syfte att väcka debatt, bör i stor utsträckning överlåtas på politiska partier, fackliga organisationer, bildningsförbund och olika intresseorganisationer. För planerande organ på central och regional nivå skall det vara en uppgift att liksom hittills sprida information om fattade beslut och om av riksdag och regering fastlagda planer.

Den förändring av länsplaneringen som här beskrivits skall genomföras under åren 1977-1978. Uppföljningen och utvärderingen av planeringsunderlaget i länsplaneringen på länsnivå inleddes redan under hösten 1976. En ny fullständig länsplaneringsgenomgång kommer enligt förslag i prop 1977/78:100 bil 17 s 85 att inledas under hösten 1978.

Medverkande parter

Riksdagens beslut innebär att det samordnande ansvaret för länsplaneringen åvilar länsstyrelserna, som också har ansvar för huvuddelen av utredningsarbetet. Men både ifråga om underlag för planeringen, i utformningen av regionalpolitiska riktlinjer för resp läns utveckling, i utarbetande av program för politi-

kens förverkligande och i genomförandet av förslagen skall samarbete ske med en rad olika parter.

I det följande görs en kort genomgång av olika inblandade parters del i länsplaneringen. Beskrivningen måste bli en blandning av vilken roll riksdagsbeslutet tilldelar olika parter i den fortsatta planeringen och erfarenheter av deras sätt att medverka i länsplanering 1974.

Statlig länsnivå

Som nyss sagts har länsstyrelsen f n huvudansvaret för länsplaneringen. Inom länsstyrelsen sker beredningsarbetet vid planeringsavdelningen och där i huvudsak inom den regionalekonomiska enheten. Vid vissa länsstyrelser har ansvaret vilat på en särskild projektgrupp. Externa kontakter i arbetet med planeringsunderlaget ligger normalt helt på tjänstemännen. Planeringsunderlaget har i flertalet fall dock godkänts av styrelsen före remiss till kommuner m fl. I fråga om länsprogrammet har styrelsen i normala fall beslutat om utformningen före remissbehandlingen. I vissa fall har styrelsen betraktat det länsprogram som sänts ut till kommunerna som en tjänstemannaprodukt och inte tagit ställning till programmets utformning förrän efter avslutad remissbehandling. När det gäller genomförandet av olika föreslagna åtgärder - vilket är nära förknippat med den årliga uppföljning och utvärdering av länsplaneringen som skall ske i framtiden - kan länsstyrelsen i vissa fall besluta. I andra fall gör länsstyrelsen regionalpolitiska prioriteringar i yttranden som underlag för andra myndigheters beslut. Nuvarande regler tillkom i huvudsak i samband med den partiella länsstyrelsereformen år 1971.

Andra statliga länsorgan medverkar i länsplaneringen genom

- att ta fram underlag för planeringen
- att delta i utformningen av planeringen samt
- att besluta i frågor som behandlats i planeringen.

Statliga myndigheter har ålagts att medverka i länsplaneringen. Det ankommer på central statlig myndighet att utforma de anvisningar som behövs för att statligt länsorgan skall kunna delta i planeringen. Så skedde i många fall redan vid länsplanering 1974.

De statliga länsorganens medverkan i utformningen av länsplaneringen har varierat kraftigt. I några län har de aktivt medverkat vid utformningen av centrala delar av länsprogrammet - särskilda projektgrupper har t ex bildats - men i flera län har medverkan inskränkts till att delta i remissbehandlingen. Behovet av att stärka samordningen talar för den förra modellen.

För att förbättra samordningen har också föreskrivits att gemensamma planeringsförutsättningar skall hämtas från länsplaneringen och läggas till grund för sektorsplaneringen på regional och central nivå. Därutöver gäller att statlig myndighet skall lägga resultatet av länsplaneringen till grund för sin plane-

ring (SFS 1973:24 omtryckt 1977:2 och SFS 1977:88).

Beslutet att utveckla ett system för sysselsättningsplanering i vilket länsplaneringen är en del har gjort det nödvändigt att särskilt reglera arbetsfördelningen mellan länsstyrelser och länsarbetsnämnder. Det konstateras i prop 1975/76:211 att ansvaret för den långsiktiga sysselsättningsplaneringen på länsnivå åvilar länsstyrelserna bl a genom länsplaneringen. De mera närliggande problemen måste lösas genom åtgärder som länsarbetsnämnderna ansvarar för. Länsarbetsnämnderna har att svara för den planering som sker i anslutning därtill. För planeringen på medellång sikt har både länsstyrelser och länsarbetsnämnder ett ansvar. Planeringen ställer därför särskilt krav på samarbete mellan dessa båda organ. Det har därför föreskrivits att en särskild beredningsgrupp skall inrättas för samordning mellan länsstyrelsen och länsarbetsnämnden i resp län.

När det gäller beslut om enskilda åtgärder har samspelet mellan länsstyrelser och länsorgan redan beskrivits.

Det bör tilläggas att ett omfattande utvecklingsarbete pågår för att anpassa länsplaneringens material så att samverkan mellan sektorsorgan och länsstyrelser underlättas.

Kommuner och landsting

Länsplaneringen är f n en statlig planering som regleras genom förordning och föreskrifter. Kommunernas och landstingens medverkan är frivillig. En annan ordning förutsätter lagstiftning. Kommunernas och landstingens medverkan i länsplaneringen är dock mycket väsentlig. Alla kommuner och landsting har också medverkat i länsplanering 1974. Kommunernas och landstingens medverkan är väsentlig på flera sätt. Sålunda är deras planering ett viktigt underlag för länsplaneringen. Kommunernas och landstingens medverkan i planeringen är också av mycket väsentlig betydelse när det gäller planeringens förankring hos medborgarna. Det sker lättast i kommunerna, där enskilda människor genom politiska partier och fackliga organisationer kan lägga sina synpunkter på planeringen. Kommunal medverkan är också väsentlig när det gäller åtgärdernas utformning eftersom statliga insatser kan kräva följdåtgärder av kommuner och landsting.

Kommunerna medverkar i länsplaneringen genom

- att bidra med planeringsunderlag
- att granska och komplettera länsstyrelsernas planeringsunderlag
- att på grundval av planeringsunderlaget lämna förslag till regionalpolitikens inriktning och åtgärdsprogrammets utformning
- att inhämta synpunkter på planeringsunderlag och förslag till länsprogram från lokala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer

- att informera allmänheten om länsplaneringen samt
- att yttra sig över den samlade länsplaneringen innan länsstyrelsen redovisar resultatet till regeringen

Arbetet i kommunerna med planeringsunderlaget har normalt skötts på tjänstemannanivå. I övrigt har kommunstyrelsen medverkat - i fråga om yttrande över den samlade länsplaneringen i allmänhet dock kommunfullmäktige.

Landstingen har normalt medverkat med underlag för länsplaneringen när det gäller landstingens egen verksamhet och genom yttrande över länsprogrammet i resp län. I Stockholms län - där landstinget har ansvaret för bl a översiktlig fysisk planering och trafikförsörjning - har ett mera utvidgat samarbete ägt rum, främst i fråga om planeringsunderlagets utformning. Landstingens förvaltningsutskott har vanligtvis svarat för förekommande yttranden.

Central nivå

I riksdagens beslut år 1964 om en aktiv lokaliseringspolitik togs ställning till ansvarsfördelningen mellan central nivå och länsnivå när det gäller samhällsplaneringen och samordningen av statliga åtgärder som har betydelse för den regionala utvecklingen. Det konstaterades att kravet på en kombination av detaljkunskap och överblick talade för att den statliga regionalpolitiska planeringen fick sin tyngdpunkt i länen. Även den utredningsapparat som behövs för planeringen förlades till den övervägande delen till länsstyrelsen. På central nivå förlades den regionalpolitiska verksamheten i huvudsak till regeringens kansli. Inget verk ansågs kunna ges uppgifter av översektoriell natur.

Centrala ämbetsverk medverkar i länsplaneringen genom att lämna planeringsunderlag och/eller genom att i förekommande fall utfärda anvisningar för medverkan av ämbetsverkets länsorgan. Statlig myndighet har ålagts att lägga resultatet av länsplaneringen med de modifieringar statsmakterna beslutat till grund för sin planering. Vidare har förordnats att statlig myndighet i god tid före översyn av verksamheten inom en sektor skall hos länsstyrelsen inhämta de gemensamma planeringsförutsättningar som skall gälla för planeringen i resp län. Denna föreskrift gäller såväl regional som central statlig myndighet.

Länsplaneringen erbjuder med sin decentraliserade uppbyggnad ett utmärkt system för utvärdering av de regionala konsekvenserna av skilda centrala beslut och utredningsförslag. Normalt blir det väl vanligast att regeringen utnyttjar denna möjlighet men den bör också kunna användas av verken.

I övrigt medverkar centrala ämbetsverk genom att i förekommande fall yttra sig över den utvärdering av länsplaneringen som görs inom regeringens kansli.

Regeringen utfärdar de anvisningar och föreskrifter som behövs för länsplaneringsarbetet. Den centrala utvärderingen i re-

gering och riksdag av länsplaneringen innebär att en samlad utvecklingsplanering för hela landet erhålls som blir vägledande även för beslut på central nivå. Länsplaneringen används emellertid även som underlag för beslut av regeringen i enskilda fall. Det ställs då krav på snabbt informationsutbyte mellan central nivå och länsnivå. De försök med vidgad ADB-användning i länsplaneringen som nu bedrivs i samtliga län syftar bl a till en förbättring i dessa avseenden.

Utvecklingstendenser

Länsplaneringsprocessen sådan den nu beslutats av riksdagen har utformats på grundval av de erfarenheter av och kritik mot tidigare länsplaneringsomgångar som har kommit fram. I det följande kommenteras en del av den mera allmänt inriktade kritiken.

En grupp av kritiska synpunkter har rört åtgärdernas behandling i den tidigare länsplaneringen. Planeringen ansågs för litet åtgärdsinriktad. Detta har lett till att åtgärdsdelarna av länsplaneringen accentuerats. Arbetet med planeringsunderlaget rationaliseras bl a genom användning av ADB så att resurser skall kunna frigöras för de åtgärdsinriktade delarna av planeringen. En annan följd är att samordningseffekterna av länsplaneringen förstärkts genom att statlig myndighet, som tidigare påpekats, ålagts att hämta planeringsförutsättningar från länsplaneringen som underlag för sektorsplaneringen. Genom detta har sambanden mellan länsplaneringen och de statliga sektorsmyndigheterna - som fattar flertalet beslut om åtgärder på den statliga sidan - förstärkts. Utvecklingsarbete pågår för att underlätta samverkan mellan länsplanering och sektorsplanering t ex när det gäller utbildningsplanering.

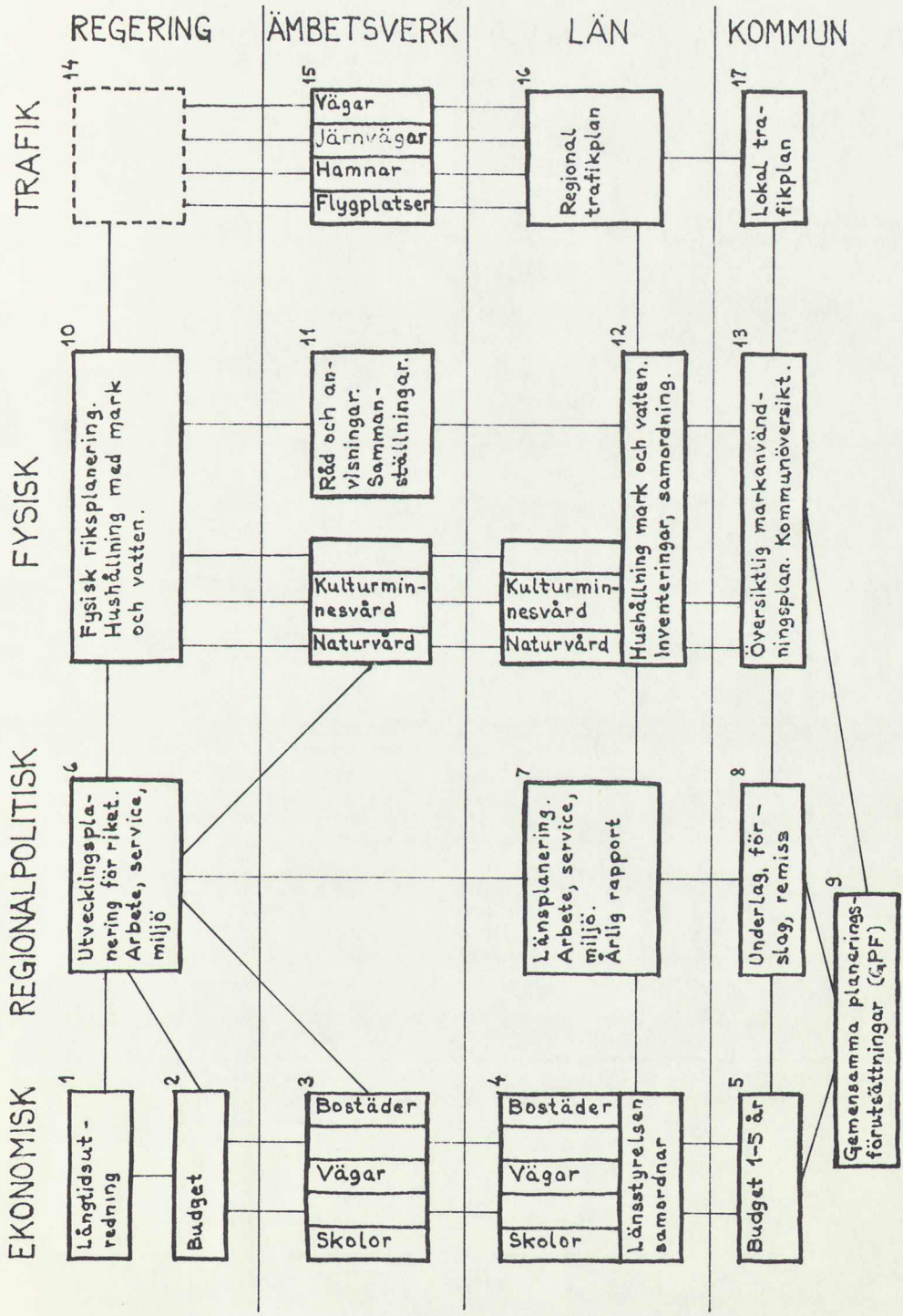
Kritik har också förts fram om att åtgärdsdiskussionen är för omfattande. Den sägs vara ett intrång i den kommunala självstyrelsen. Till detta är att säga att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i regionalpolitiken har fastslagits i riksdagsbeslut åren 1964, 1970 och 1972. Denna ansvarsfördelning innebär bl a att länsplaneringen avhandlar frågor om resursfördelningen mellan kommuner. Det är därmed främst en kommunal uppgift att göra överväganden vid lokaliseringar inom resp kommun. Självfallet kan det inte vara fråga om att i länsplaneringen föreskriva vad kommunerna skall göra inom områden som ligger inom den kommunala kompetensen. Däremot bör länsstyrelser och kommuner i samverkan belysa och utvärdera vilka effekter som statlig planering och statliga åtgärder kan få på den kommunala verksamheten.

Från en del håll har sagts att länsplaneringen är alltför svåröverskådlig och teknisk. Det är en kritik som förts fram från både kommuner och fackliga organisationer. Utvecklingsarbete pågår för att göra redovisningen av planeringen på ett sådant sätt att de rent tekniska svårigheterna i planeringen blir mindre framträdande. Genom utökad användning av ADB blir systemet så pass flexibelt att den information som går till t ex kommuner och fackliga organisationer kan bättre än hittills anpassas till avnämarnas behov och förutsättningar att utnyttja

informationen. Kravet på ett flexibelt utnyttjande av planeringsunderlaget på kommunal-, läns- och central nivå samt behovet av att rationalisera verksamheten har lett till en kraftigt ökad ADB-användning. Sedan hösten 1976 är samtliga länsstyrelser och det för den regionalpolitiska planeringen ansvariga departementet med terminaler anknutna till en central dataanläggning i Umeå (Umdac). Ett väl integrerat system med informationsutbyte mellan central nivå och länen håller på att byggas upp. Nuvarande datasystem är dock provisoriskt. ADB-beredningsgruppen i kommundepartementet har nyligen föreslagit (Ds Kn 1976:7) att länsdatorerna för folkbokföring och beskattning skall användas av den regionala samhällsplaneringen, dock med bibehållen central avstämningsmöjlighet. Regeringen har beslutat att förutsättningarna för detta skall prövas vid upphandlingen av de nya länsdatorerna.

En svaghet i den tidigare länsplaneringen som påpekats är planeringens svaga koppling till den samlade politiken på central nivå. Det bör emellertid påpekas att utvärderingen på central nivå avser att ge en sådan koppling. Metoderna härför förbättras f n. Det gäller bl a avstämningen mellan länsplanering och långtidsutredning. Den årliga avrapporteringen av länsplaneringen ökar dessutom möjligheterna att knyta an länsplaneringen till den centrala budgetprocessen.

Behovet av samordning mellan den regionalpolitiska planeringen, den regionala trafikplaneringen och den fysiska planeringen betonas från flera håll. Den regionala utvecklingsplaneringen ger viktiga utgångspunkter för såväl den fysiska planeringen som för trafikplaneringen. Omvänt kan fysisk planering och trafikplanering ge väsentliga förutsättningar för handlingsmöjligheterna på det regionalpolitiska området. På länsnivån handhas de tre planeringsaktiviteterna inom länsstyrelsen på samma avdelning. Det finns därför goda förutsättningar till samordning när det gäller innehållet i planeringen även om redovisnings- och arbetssätt är olika. Detta gäller även arbetet på den kommunala nivån.


REGERING
ÄMBETSVERK
LÄN
KOMMUN
TRAFIK
FYSISK
REGIONALPOLITISK
EKONOMISK
14
15
16
17
Vägar
Järnvägar
Hamnar
Flygplatser
Regional trafikplan
Lokal trafikplan
10
11
12
13
Fysisk riksplanering. Hushållning med mark och vatten.
Råd och anvisningar. Sammanställningar.
Kulturminnesvård
Naturvård
Kulturminnesvård
Naturvård
Hushållning mark och vatten. Inventeringar, samordning.
Översiktlig markanvändningsplan. Kommunöversikt.
6
7
8
9
Utvecklingsplanering för riket. Arbete, service, miljö
Länsplanering. Arbete, service, miljö. Årlig rapport
Underlag, förslag, remiss
Gemensamma planeringsförutsättningar (GPF)
1
2
3
4
5
Långtidsutredning
Budget
Bostäder
Vägar
Skolor
Bostäder
Vägar
Skolor
Länsstyrelsen samordnar
Budget 1-5 år

Kommentar till figuren (underbilaga)

EKONOMISK PLANERING

Regeringsnivå. Planeringen är i huvudsak sektorövergripande och kommer främst till uttryck i den årliga budgeten (2). Avvägning sker mellan olika sektorer. Långtidsutredningarna (1) ger underlag för långsiktiga bedömningar.

Verksnivå (3). Planeringen är sektoriellt uppbyggd. Investeringsramar och kvoter fördelas på län för vidare fördelning på kommuner. I vissa fall fördelas ramarna direkt på kommuner.

Länsnivå (4). Den ekonomiska planeringen på länsplanet har tidigare framför allt varit sektoriellt utbyggd. De viktigaste besluten är sedan 1971 överförda till länsstyrelsen. Denna planering styr genom investeringsramar, kvoter o dyl en stor del av de kommunala investeringarna.

Kommunnivå (5). Den ekonomiska planeringen i kommunen är både sektoriell och sektorövergripande i årlig budget och flerårsbudget.

REGIONALPOLITISK PLANERING

Den regionalpolitiska planeringen har sin tyngdpunkt i länen. I länsplaneringen (7) anges hur de av riksdagen antagna regionalpolitiska målen ifråga om arbete, service och miljö skall förverkligas. Kommunerna påverkar genom förslag och yttranden länsplaneringens utformning (8). Genom de s k gemensamma planeringsförutsättningarna (GPF) har länsplaneringen fått en naturlig anknytningspunkt i kommunerna (9). Länsplaneringen utvärderas av regering och riksdag varigenom erhålls en utvecklingsplanering för hela landet (6).

FYSISK PLANERING

Regeringsnivå. En sektorövergripande fysisk planering bedrivs i form av fysisk riksplanering (10). Riktlinjer för hushållningen med mark och vatten fastställs av regering och riksdag. Vissa kommunala planer fastställs av regeringen (14).

Verksnivå. Exempel på fysisk riksplanering kan vara kulturminnesvård och naturvård (11). I övrigt förekommer kontroll av kommunala planer samt angivande av normer och annat underlag för planering på lägre nivåer.

Länsnivå. Egentlig fysisk statlig planering på länsnivå bedrivs främst ifråga om areella näringar, kulturminnesvård och naturvård (12). När det gäller hushållningen med mark och vatten svarar länsstyrelsen för inventeringar och samordning. I övrigt har det statliga engagemanget på denna nivå formen av rådgivning till kommunerna samt kontroll och fastställelse av vissa kommunala planer (16).

Kommunnivå (9). Den fysiska planeringen på kommunnivå är sektorövergripande. Såväl detaljplaner (byggnadsplan, stadsplan) som översiktliga planer samordnar olika sektorers intressen vid markutnyttjandet. I de senare översätts bl a statsmakternas riktlinjer för hushållningen med mark och vatten till kommunal nivå i översiktliga markanvändningsplaner och s k kommunöversikter.

TRAFIKPLANERING

Regional trafikplanering har genomförts på länsnivå för att samordna planeringen av skilda trafikslag (15). Planeringen har följts upp av en lokal trafikplanering i kommunerna (17). På verksnivå är trafikplaneringen sektoriellt uppbyggd för t ex järnvägar, hamnar och flygplatser (15). Planeringen har utvärderats centralt under hösten 1977 (14).

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET Bilaga 3

1977-03-03

FÖRESKRIFTER OCH RIKTLINJER FÖR LÄNSSTYRELSERNAS FULLFÖLJANDE AV LÄNSPLANERING 1974

## Inledning

Riksdagen har i anslutning till behandlingen av prop 1975/76:211 om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik beslutat (AU 1976/77:7, rskr 1976/77:79) om riktlinjer för sysselsättnings- och regionalpolitiken som bygger på länsplanering 1974 och på de förslag som sysselsättningsutredningen lade fram i sitt delbetänkande (SOU 1975:90) Arbete åt alla. Riksdagen har därvid bl a angett att regionalpolitiken skall ges en mera decentralistisk inriktning. Riksdagens beslut innebär att länsstyrelsernas planering i vissa avseenden måste modifieras eller vidareutvecklas. Vidare innebär beslutet att länsstyrelserna skall göra en fortlöpande uppföljning och utvärdering av länsplaneringen.

I denna promemoria tas upp frågor som är gemensamma för samtliga län när det gäller fullföljandet av länsplanering 1974. Avsikten är att synpunkter på planeringens inriktning i resp län senare skall lämnas av regeringen.

Redovisning av resultaten av detta uppdrag till länsstyrelserna förutsätts ske så att regeringen samtidigt kan ta ställning till länsstyrelsernas arbete och sysselsättningsutredningens slutbetänkande.

## Fortlöpande uppföljning och utvärdering av länsplaneringen

För att länsplaneringen skall bli mera flexibel och aktuell har riksdagen beslutat att en fortlöpande uppföljning och utvärdering skall ske.

Det planeringsunderlag i form av nulägesbeskrivningar, problemanalyser och prognoser över befolknings- och näringslivsutvecklingen m m som togs fram till länsplanering 1974 skall ses över successivt så att ett aktuellt underlag erhålls. Översynens omfattning får bli beroende av förekommande planeringsproblem och av tillgången till aktuell information. Revisionen av prognoser skall främst avse tidsperspektivet upp till fem år. Samtliga länsstyrelser har under hösten 1976 påbörjat en försöksvis översyn av väsentliga delar av planeringsunderlaget.

Med utgångspunkt i det aktualiserade planeringsunderlaget eller på grund av andra omständigheter skall länsstyrelsen göra en

fortlöpande utvärdering av åtgärder för att lösa regionala problem och förverkliga uppställda regionalpolitiska mål. I detta arbete ingår en fortlöpande avstämning mellan åtgärder inom skilda statliga sektorer och åtgärder som det ankommer på kommuner och landsting att vidta.

Resultatet av länsstyrelsens löpande uppföljning och utvärdering skall sammanställas i en årlig rapport. Rapporten skall utarbetas i samråd med statliga länsorgan, kommuner, landsting, regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer samt sändas för yttrande till kommuner, landsting, regionala fackliga organisationer och näringslivsorganisationer i resp län före utgången av april varje år. Länsplaneringens bedrivande regleras i särskild författning - förordningen om länsplanering - - och i särskilda föreskrifter från regeringen. Med hänsyn till att besluten om länsplaneringens utformning har fattats nyligen senareläggs redovisningen av rapporten under år 1977 till den 15 september. 1978 års rapport skall efter avslutad remissbehandling tillställas regeringen senast den 15 september 1978.

Planeringsnivåer och ortsplan

Den regionalpolitiska planeringen syftar till att uppnå de av riksdagen fastställda målen om att alla människor skall ha tillgång till arbete, service och god miljö. Detta förutsätter att man inom skilda samhällssektorer har gemensamma grundläggande riktlinjer för den regionala utvecklingen. Sådana riktlinjer har angetts dels i form av en ortsplan, dels som planeringsnivåer i form av befolkningstal.

Riksdag och regering har gjort vissa ändringar av förslagen i länsplanering 1974. Ändringarna framgår av cirkuläret (1973:24) till statsmyndigheterna om iakttagande av beslutet om den regionala utvecklingen (ändrat senast 1977:2).

Planeringsnivåerna i den regionala utvecklingsplaneringen utgör riktmärken mot vilka samhällsplaneringen skall inriktas. De planeringsnivåer för länen som riksdagen har beslutat om skall av länsstyrelsen översättas till kommunnivå. Därvid skall planeringen i storstadslänen primärt inriktas på den undre delen av ramen och i skogslänen och Gotlands län på den övre delen av befolkningsramen. För övriga län skall planeringen i första hand inriktas mot mellandelen av ramen för resp län. Svårigheterna att bedöma den framtida utvecklingen är större på kommunnivå än på länsnivå vilket kan motivera att intervallet i ramen för de små och medelstora kommunerna görs något vidare än på länsnivå. Genomsnittet av intervallen för kommunerna i länet skall dock sammantagna stämma överens med den nivå som riksdagen har angett för länet. Vid angivande av planeringsnivåer för kommunerna i länet skall - inom ramen för tillgängliga regionalpolitiska medel - utvecklingsmöjligheter och utvecklingstendenser i de skilda kommunerna samt behovet av inomregional balans beaktas.

Uppdelningen av länens befolkningsramar på kommuner avser i första hand år 1985. De utvecklingstendenser som kan härledas av dessa tal fram till detta år bör kunna vara vägledande även

för planeringen efter år 1985 i de fall planeringen behöver ett längre tidsperspektiv.

Planeringstalen för kommunerna skall redovisas uppdelade på kön och ålder. Struktureringen på ålder och kön skall i princip omfatta såväl det övre som det undre talet i befolkningsintervallet. Om de båda talen i intervallet ger små skillnader i effekter på samhällsplaneringen kan länsstyrelsen välja att strukturera endast ett av dem. Länsstyrelsen har möjlighet att för struktureringen av befolkningsramarna använda Umeå datacentral (Umdac).

Länsstyrelsens nedbrytning av planeringsramarna för länet på kommuner skall redovisas senast i 1977 års rapport om resultatet av länsplaneringen.

Riksdagens beslut när det gäller ortsplanen innebär att den skall följas tills vidare men att en utvärdering av dess framtida roll i samhällsplaneringen skall göras och föreläggas riksdagen. För att regeringen skall få underlag för en sådan utvärdering skall länsstyrelserna - inom ramen för den fortlöpande utvärderingen av länsplaneringen - analysera konsekvenserna för det egna länet av ortsplanen som instrument i den regionala utvecklingsplaneringen. Analysen bör omfatta såväl relevansen i de mål som finns nedlagda i funktionsbeskrivningen för olika ortstyper som ortsplanens styrningseffekter. I fråga om målen bör t ex belysas vilken styrka kravet på en differentiering av arbetsmarknaden bör ha i olika orter mot bakgrund av aktuella tendenser på utbildningens område, flyttningarnas inriktning m m. När det gäller serviceförsörjningen bör belysas om de olika ortstyperna representerar lämpliga nivåer med hänsyn till behovet av service, olika servicefunktioners underlagsbehov och kommunikationernas inriktning. I det sammanhanget bör också belysas tänkbara konstruktioner av garantier, enligt riksdagens uttalande (AU 1976/77:7) för att viss(a) servicefunktion(er) finns företrädd(a) i vissa orter i större glesbygdskommuner. Synpunkter bör också lämnas avseende tidshorisonten för en sådan garanti.

När det gäller ortsplanens styrningseffekter bör belysas vilka positiva resp negativa effekter som denna plan har haft vid nylokalisering, utvidgning eller nedläggning av anläggningar samt för befolkningens serviceförsörjning och levnadsvillkor i övrigt såväl för länet som helhet som för kommunerna. Detta kan ske bl a genom exemplifieringar.

Den regionala sysselsättningspolitikens mest svårlösta problem finns inom de kommuner som ligger isolerat i förhållande till större arbetsmarknader. Utvecklingen i denna typ av kommuner bör fortsättningsvis följas med särskild uppmärksamhet inom ramen för länsplaneringsarbetet. Brister i dessa kommuners lokala arbetsmarknader bör belysas i den kartläggning som behandlas i det följande. Förekomsten av denna typ av kommuner bör också uppmärksammas i länsstyrelsens analys av ortsplanen.

Ortsplanen har syftat till att ange den långsiktiga inriktningen av samhällets regionalpolitiska strävanden. Redan nu har i vissa

län inom denna ram gjorts tidsmässiga prioriteringar av vissa geografiska problemområden. En ändrad roll för ortsplanen som vägledning för regionalpolitiken kan leda till behov av andra sätt att prioritera. Länsstyrelsen bör därför analysera andra prioriteringsgrunder inom regionalpolitiken t ex kriterier anknutna till befolkningsutveckling, åldersstruktur, förvärvsfrekvenser, näringsstruktur, inkomststruktur o d. Vissa sådana kriterier innebär en knytning till aktuella problem. Länsstyrelsen skall därför söka belysa sambandet mellan åtgärder för att nå kort- och medelfristiga mål och möjligheter att nå långsiktiga mål. Det bör i detta sammanhang beaktas att ortsplanen syftar till att väga in arbetsmarknads-, service- och miljöfaktorer. Detta bör vara en strävan också i alternativa prioriteringssätt.

Länsstyrelsens överväganden när det gäller ortsplanen och alternativa prioriteringssätt skall redovisas i rapporten om resultatet av länsplaneringen för år 1978.

Vad gäller storstadsområdena innebär riksdagens beslut att den centralt fastlagda avgränsningen i ortsplanen utgår. I stället bör man i fortsättningen ägna uppmärksamhet åt de lokala arbetsmarknaderna och möjligheten att sätta in åtgärder för att sprida sysselsättningen och öka valmöjligheterna. Det ankommer på länsstyrelserna i de berörda länen att i samråd med kommuner och landsting göra den avgränsning av storstadsområdena som kan behövas för den regionala planeringen.

Gemensamma förutsättningar för sektorsplaneringen

Möjligheterna att nå samverkan mellan sektorernas planering och den regionalpolitiska verksamheten är störst på ett tidigt stadium i sektorsplaneringen. Enligt förordningen om länsplanering skall statlig myndighet, i god tid före mera omfattande översyn av planeringen inom någon sektor, från länsstyrelsen inhämta de planeringsförutsättningar som från regionalpolitiska utgångspunkter skall vara gemensamma för samhällsplaneringen i resp län. Planeringsförutsättningarna utgörs av fastlagda regionalpolitiska riktlinjer och underlagsmaterial. Underlagsmaterialet skall så långt möjligt anpassas till den aktuella sektorns behov. Ett antal utredningsprojekt har inletts för att kartlägga vilka särskilda krav planeringen inom olika sektorer ställer på underlagsmaterial från länsplaneringen. I detta sammanhang kommer också att belysas den regionalpolitiska planeringens behov av underlag i form av planer, prognoser etc från dessa sektorer. Resultatet av detta arbete kommer att successivt tillföras anvisningarna för länsplaneringen.

Som förutsättning för de olika sektorernas planering gäller givetvis också de av statsmakterna fastlagda riktlinjerna för den fysiska riksplaneringen. Som underlag skall vidare utnyttjas de redovisningar som har tagits fram i denna planering. Riktlinjerna och underlagsmaterialet har lagts till grund för den planering på lokal nivå som har bedrivits under det nu snart avslutade planeringsskedet i kommunerna. Resultatet av kommunernas arbete skall ställas samman av länsstyrelserna under samma tid som rapporten om länsplaneringen för år 1977 utarbetas.

Åtgärder för att undanröja förvärvshinder

Sysselsättningspolitikens uppgift är bl a att i görligaste mån undanröja hinder som står i vägen för dem som vill förvärvsarbeta. Denna strävan innefattar också en vilja att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet. En huvuduppgift är därvid att komma till rätta med de förhållanden som gör att många kvinnor hindras från att förvärvsarbeta även när det finns lediga platser. Dessa förvärvshinder utgörs ofta av brister i samhället t ex i fråga om barnomsorg och kommunikationer eller av att arbetstillfällena lokaliserats till områden på stort avstånd från bostadsområdena.

Barnomsorgsplaneringen

Barnomsorgen är i sin helhet en kommunal uppgift. Enligt lagen (SFS 1976:381) om barnomsorg skall det i varje kommun finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för barnomsorgen i dess helhet. Planerna omfattar en femårsperiod och revideras årligen. Socialstyrelsen sammanställer planerna för hela landet. Barnomsorgsplanerna för perioden 1977-1981 kommer att redovisas till socialstyrelsen senast mars månad 1977. Planerna redovisas även till länsstyrelserna.

Länsstyrelsen bör analysera vilka konsekvenser den planerade utbyggnaden av barnomsorgen får på möjligheterna att undanröja hinder för dem som önskar förvärvsarbete. Tekniska anvisningar för denna analys kommer att lämnas under april månad 1977.

Länsstyrelsens analys bör redovisas i 1977 års rapport om resultatet av länsplaneringen.

Kartläggning av lokala arbetsmarknader

En förutsättning för att planeringen skall kunna ge till resultat väl fungerande lokala arbetsmarknader är att det sker en ömsesidig anpassning i planeringen mellan lokaliseringen av arbetsplatser och bostäder samt anordnandet av kollektiva kommunikationer. Erfarenheten visar att detta ofta är en förutsättning för att båda makarna i en familj skall kunna delta i arbetslivet.

Det är en rent kommunal uppgift i samhällsplaneringen att göra avvägningar när det gäller insatser inom kommunen där sådana avvägningar inte berörs av fastlagda riksintressen eller klart uttalade samordningsbehov. I det praktiska planeringsarbetet sker i enlighet med nu gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun en viss arbetsfördelning. Bebyggelseplaneringen och den lokala trafikplaneringen är således kommunala uppgifter. Den regionala trafikplaneringen och viktiga dimensionerande beslut när det gäller sysselsättning och bostäder är på motsvarande sätt statliga uppgifter.

Sysselsättningsfrågornas ökade vikt i samhällsplaneringen gör att bl a deras inverkan på och beroende av bebyggelsestrukturen blir en central fråga. En vidareutveckling inom detta område kräver bl a ökade kunskaper om problemens natur och omfattning. Länsstyrelserna bör i detta sammanhang medverka till en förbätt-

ring av kunskapsunderlaget genom att göra en kartläggning av vissa lokala arbetsmarknader med avseende på främst sysselsättnings- och resemöjligheter. Kartläggningarna skall främst ses som service åt kommunerna. De innehåller emellertid också inslag av stor betydelse för den statliga planeringen.

Ett moment i denna kartläggning gäller arbetsmöjligheterna i boendeområdena. Frågor som skall belysas är: Hur många arbetstillfällen kan nås med olika kommunikationsmedel? Vilken omfattning har undersysselsättningen i de skilda boendeområdena? Vilka grupper har speciella svårigheter? Vilken yrkesfördelning har de undersysselsatta grupperna?

Kartläggningen skall vidare förstärka underlaget för bedömningar av lokaliseringen av ny sysselsättning, vare sig det rör verksamheter inom den privata sektorn eller skilda typer av samhällsservice. Frågor som skall belysas är: Vilka lokaliseringsorter ger den bästa tillgängligheten sett utifrån boendeområdenas belägenhet och de boendes resemöjligheter? Vidare bör kartläggningarna kunna ge besked om var inom en lokal arbetsmarknad som en viss sysselsättningsökning bäst kompletterar den redan befintliga sysselsättningsstrukturen.

Kartläggningen skall också bilda underlag för utformningen av en kollektivtrafik bättre anpassad till arbetsresornas krav. Studierna skall ange var inom den lokala arbetsmarknaden det finns förhållandevis många människor vars arbetssituation skulle kunna förbättras genom satsningar på kollektivtrafik. Då arbetsresor företas både inom och mellan kommuner kan denna kartläggning - tillsammans med motsvarande inventeringar av övriga trafikbehov - tjäna som underlag för både den kommunala och regionala trafikplaneringen.

De här berörda kartläggningarna ger tillsammantagna ett väsentligt underlag för den kommunala sysselsättningsplaneringen. Det är en uppgift för den kommunala planeringen att väga de krav sysselsättningsplaneringen ställer mot andra krav på bebyggelsestrukturen t ex valfrihet i boendet och olika miljöhänsyn som kraven på hushållningen med mark och vatten.

Slutligen skall kartläggningen kunna ge underlag för ställningstaganden till var skilda typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder behövs för att öka människornas sysselsättningsmöjligheter. Sambandet mellan dessa åtgärder och de som berörts i de föregående punkterna är dubbelt. Sålunda ställer t ex nya trafiklösningar och lokalisering av nya verksamheter krav på skilda slag av arbetsmarknadsåtgärder för att det verkligen skall bli möjligt för nya grupper av människor att söka sig ut på arbetsmarknaden; arbetsmarknadsutbildning och skilda slag av aktiveringsinsatser förefaller vara de mest naturliga exemplen i detta sammanhang. Vidare kommer kartläggningarna att visa var särskilda åtgärder kommer att krävas för att över huvud taget ge lokalt bundna sysselsättning. I detta arbete står länsarbetsnämnderna som huvudavnämare men även vissa av de åtgärder som ryms inom en vidgad kommunal sysselsättningsplanering bör kunna ta sin utgångspunkt i kartläggningarna.

Kartläggningen av de lokala arbetsmarknaderna måste ske i nära samarbete mellan länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och berörda kommuner. Länsstyrelsen bör som en första åtgärd ta kontakt med kommunerna och länsarbetsnämnden för samråd rörande undersökningsområde(n) samt formerna för det fortsatta arbetet.

Viss ledning för valet av inventeringsområden kommer att lämnas i de redan nämnda länsvisa promemoriorna. Med hänsyn till problemens skiftande karaktär får länsstyrelsen, kommunerna och länsarbetsnämnden i samråd i övrigt avgöra vilka delar av resp län som bör omfattas av kartläggningen samt vilken ambitionsnivå som skall väljas i detta arbete.

De anvisningar som behövs i detta sammanhang kommer att successivt preciseras. Härvid kommer att användas material bl a från den försöksverksamhet som bedrivs i Skaraborgs och Kronobergs län.

Arbetet i länen bör bedrivas så att länsstyrelserna i 1978 års rapport om resultatet av länsplaneringen kan ge en första översiktlig redovisning av kartläggningen samt ange de åtgärder som behövs för att komma till rätta med svagheterna i de lokala arbetsmarknaderna.

Åtgärder för att underlätta övergången från skola till arbetsliv

Ett centralt mål för ungdomsutbildningen är individens rätt till fritt val av utbildning inom ramarna för samhällets resurser. Detta innebär att man inte i första hand strävar efter en anpassning till den lokala eller regionala arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt finns det naturliga skäl för individen att i sitt val av utbildning anpassa sig till den regionala arbetsmarknadens förhållanden.

Individens rätt att välja utbildningsinriktning bör på allt sätt värnas. Samtidigt är det emellertid angeläget att detta val kan ske mot bakgrund av en realistisk uppfattning om de regionala sysselsättningsmöjligheterna efter fullgjord utbildning. För att studierådgivningen skall kunna ge en så korrekt bild som möjligt av den regionala efterfrågesituationen måste den grundas på en väl underbyggd uppfattning om den framtida näringslivsutvecklingen och om hur tillgången på personer med olika yrkesinriktning kommer att utvecklas. Samma typ av information krävs naturligtvis om inriktningen och dimensioneringen av utbildningskapaciteten för olika yrken skall kunna bidra till en bättre regional balans på skilda yrkesområden.

Det utvecklingsarbete som pågår när det gäller länsplaneringens framtida utformning bör kunna leda till bl a ett förbättrat underlag för regionala bedömningar av arbetskraftsefterfrågans fördelning på yrkes- och utbildningsgrupper. Ett sådant material bör ingå i underlaget för dimensionering av såväl det ordinarie skolväsendet och arbetsmarknadsutbildningen (AMU) som företagens internutbildning, samt i studie- och yrkesorienteringen.

De planeringsråd som inrättas för frågor rörande övergången mellan skola och arbetsliv och de planeringsorgan som upprättas för högskoleregionerna bör kunna få en central roll i bedömningen av detta material.

Den närmare utformningen av detta material blir beroende av pågående utvecklingsarbete. I avvaktan på resultat härav bör länsstyrelserna i samråd med länsskolnämnd och länsarbetsnämnd arbeta fram preliminärt material som bör ställas till nyss nämnda organs förfogande när dessa påbörjar sitt arbete hösten 1977.

Närmare anvisningar för det här beskrivna utvecklingsarbetet kommer att arbetas fram i samarbete med länsstyrelserna.

## Åtgärder för att öka tillgången på arbete

### Lokaliseringspåverkan på länsnivå

Riksdagen har i anslutning till de tidigare refererade ställningstagandena om regional- och sysselsättningspolitiken godtagit ett system för lokaliseringspåverkan. Systemet bygger på en överenskommelse med Sveriges industriförbund och innebär att de större industriföretagen i landet skall delta i samråd i lokaliseringsfrågor. För att handha samrådsverksamheten har en särskild delegation för etableringsfrågor inrättats inom regeringskansliet. Verksamheten bygger i stor utsträckning på muntliga överläggningar om företagens investeringsplaner. På detta sätt får regeringen bättre möjligheter att påverka företagen att investera i sådana orter som har allvarliga sysselsättningsproblem.

I samband med beslutet uttalade riksdagen att det nya systemet med lokaliseringspåverkan inte är riktat mot någon region i landet. Avsikten är att systemet skall främja den regionala balansen. Ett område som har relativt få arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin men en stor sektor inom privat och offentlig service skall t ex kunna tillföras industriarbetsplatser samtidigt som myndigheterna verkar för viss omlokalisering av arbetsplatser i tjänstesektorn.

En betydande del av de regionalpolitiska problemen bör lösas inom länet genom avvägningar av insatser mellan delar av samma län. Det finns därför flera skäl till att lokaliseringspåverkan bör fullföljas på länsplanet.

Länsstyrelsen bör utnyttja den information om företagens utveckling som finns på länsplanet för att påverka näringslivets utveckling så att en bättre inomregional balans i resp län uppnås.

I arbetet med lokaliseringspåverkan skall länsstyrelsen samverka med företagareföreningen och länsarbetsnämnden. Den samarbetsgrupp som skall inrättas för arbetet med länsplaneringen bör därvid kunna fylla en samordnande funktion.

Länsstyrelsernas lokaliseringspåverkan skall i första hand begränsas till de företag som inte omfattas av den tidigare nämnda överenskommelsen med regeringen (förteckning över de företag som har förbundit sig att delta i samrådsverksamheten bifogas). Det

finns emellertid behov av att diskutera investeringar och förändringar även inom dessa företag på den regionala nivån så att en förutseende och realistisk samhällsplanering erhålls. För att företagen därvid inte skall belastas mer än nödvändigt bör kontakten med dessa företag ske i samråd med etableringsdelegationen i industridepartementet.

Regeringen kommer inom kort att förelägga riksdagen förslag som syftar till att underlätta företagens uppgiftslämnande. För detta ändamål kommer särskilda organisatoriska åtgärder att vidtas. Det är angeläget att länsstyrelserna i sitt arbete tar fasta på de riktlinjer som till följd härav kommer att utarbetas.

Samhällsorganens möjligheter att påverka företagens beslut påverkas i avgörande grad av om det är möjligt att understödja de samhällsekonomiska synpunkterna med ekonomiskt stöd. Länsstyrelserna inom stödområdet har sedan 1 juli 1976 möjlighet att besluta om lokaliseringsstöd i vissa fall. Detta stöd är emellertid både storleksmässigt och geografiskt begränsat.

F n kan lokaliseringsstöd lämnas utanför stödområdet efter beslut av regeringen i varje särskilt fall, t ex när en ort drabbas av industrinedläggning eller när ett område med ensidigt näringsliv behöver tillföras ytterligare industri. Dessutom kan lokaliseringsstöd lämnas i gränsområdet till det allmänna stödområdet (den s k grå zonen). Omfattningen av den grå zonen beslutas av regeringen och anges i kungörelsen (1970:180; omtryckt 1976:379) om statligt regionalpolitiskt stöd.

Frågan om utformningen av lokaliseringsstödet utreds f n av sysselsättningsutredningen. Bl a behandlas indelningen av landet i stödområden. I avvaktan på utredningens förslag bör möjligheterna ökas att lämna lokaliseringsstöd på orter utanför stödområdet med särskilt svårlösta sysselsättningsproblem. Regeringen avser därför att tillämpa en ordning som innebär att regeringen efter framställning från länsstyrelse kan förordna att kommun utanför stödområdet och gränsområdet till detta för viss tid skall ingå i den grå zonen. En sådan ordning bör underlätta länsstyrelsernas strävanden att påverka lokaliseringen av industriinvesteringar till denna kommun. Vidare underlättas företagens planering genom att det i förväg blir känt i vilka kommuner utanför stödområdet och gränsområdet till detta som lokaliseringsstöd kan lämnas. Liksom hittills bör stödet i dessa fall lämnas främst i form av lokaliseringslån. Lokaliseringsbidrag och avskrivningslån bör komma i fråga endast i undantagsfall. Den här angivna ordningen kommer att tillämpas restriktivt, eftersom den annars kan urholka möjligheterna till koncentrerade och kraftfulla regionalpolitiska insatser.

Decentralisering inom offentlig sektor på regional nivå

I strävan att uppnå inomregional balans bör möjligheterna till decentralisering inom den statliga sektorn på länsnivå tas till vara. Decentralisering bör ske av verksamheter inom den statliga sektorn på länsnivå som har en sådan betydande omfattning att en decentralisering kan ske utan att servicen till allmänheten försämras eller produktionen fördyras. Vid bedömningen av loka-

liseringen av tjänsteverksamhet måste hänsyn tas till arbetsmarknaden inte endast i den region som behöver sysselsättningstillskott utan även i den region som skall avstå sysselsättningstillfällen.

Det bör vara en uppgift för de inom varje sektor ansvariga myndigheterna att med länsplaneringen som utgångspunkt i den fortlöpande planeringen beakta möjligheterna till decentralisering. Länsstyrelsen bör i samverkan med landstinget och berörda statliga myndigheter överväga möjligheterna till decentraliserad förläggning av arbetsuppgifter inom offentlig sektor i länet.

Resultatet av dessa överväganden bör redovisas i den rapport som länsstyrelsen skall lämna under år 1978.

Information

Information till allmänheten bör ingå som ett led i den framtida länsplaneringen. Ansvaret för den informationsverksamhet, som riktar sig till allmänheten i syfte att väcka debatt, bör huvudsakligen överlåtas på politiska partier, fackliga organisationer, näringslivsorganisationer, bildningsförbund och olika intresseorganisationer. För planerande myndigheter bör det vara en uppgift att liksom hittills sprida information om fattade beslut och om av riksdag och regering fastlagda planer.

Riksdagens ställningstagande till den samordnade regional- och sysselsättningspolitiken kan betraktas som en slutpunkt på länsplanering 1974. Länsplaneringen går nu in i ett nytt skede med fortlöpande uppföljning och utvärdering. När länsplanering 1974 på ett tidigt stadium diskuterades i länen och kommunerna bedrevs en särskild informationsverksamhet - planeringsinformation 1974 - omfattande länsplanering, fysisk riksplanering och regional trafikplanering. Verksamheten riktades ytterst till medborgarna i syfte att stimulera en debatt om samhällsplaneringen med återkoppling till beslutsprocessen. Det är lämpligt att följa upp denna informationsverksamhet för länsplaneringens vidkommande.

Länsstyrelsen bör så tidigt som möjligt under år 1977 framställa informationsmaterial om de ställningstaganden som riksdagen har gjort och regeringen sedermera kommer att göra med anledning av länsplanering 1974. Länsstyrelsens informationsverksamhet bör lägga tonvikten vid konsekvenserna av dessa beslut för länet. Materialet kan i huvudsak bygga på riksdagens beslut (prop 1975/76:211, rskr 1976/77:79),föreliggande uppdrag om fullföljande av länsplanering 1974 och den senare lämnade länsvisa promemorian. Det ankommer på varje länsstyrelse att svara för informationsmaterialets närmare utformning och innehåll.

Länsstyrelsens informationsverksamhet bör främst rikta sig till politiska partier, fackliga organisationer och näringslivsorganisationer, vilka är engagerade i den regionalpolitiska verksamheten inom länet.

Utöver en lättfattlig redovisning av resultaten av länsplanering 1974 bör informationen syfta till att vara en inledning till det nya skede länsplaneringen går in i.

Som nämnts skall länsstyrelsen senast den 15 september 1977 lämna rapport till kommuner och landsting om resultatet av länsplaneringen. Det finns skäl som talar för att informationen anpassas till tiden för färdigställandet av denna rapport och följaktligen sker hösten 1977. Även möjligheterna till samordning med information om den fysiska riksplaneringen talar för denna tidpunkt. Å andra sidan finns det skäl som talar för att länsstyrelserna redan under våren/sommaren presenterar informationsmaterialet. Regeringens synpunkter på planeringen i resp län har då just presenterats. Vidare har länsstyrelserna vid den tidpunkten bättre möjligheter att utforma informationen efter de nämnda organisationernas behov. Det bör ankomma på länsstyrelserna att avgöra lämplig tidpunkt för informationsinsatser.

Det kan nämnas att synpunkter på informationens utformning m m både vad gäller länsplanering och fysisk riksplanering kommer att lämnas genom nämnden för samhällsinformation (NSI). Kostnaderna för informationsverksamheten skall bestridas av de medel för samhällsinformation som länsstyrelserna disponerar.

LÄNSDEMOKRATIKOMMITTÉN
1978-03-10
Håkan Hällman

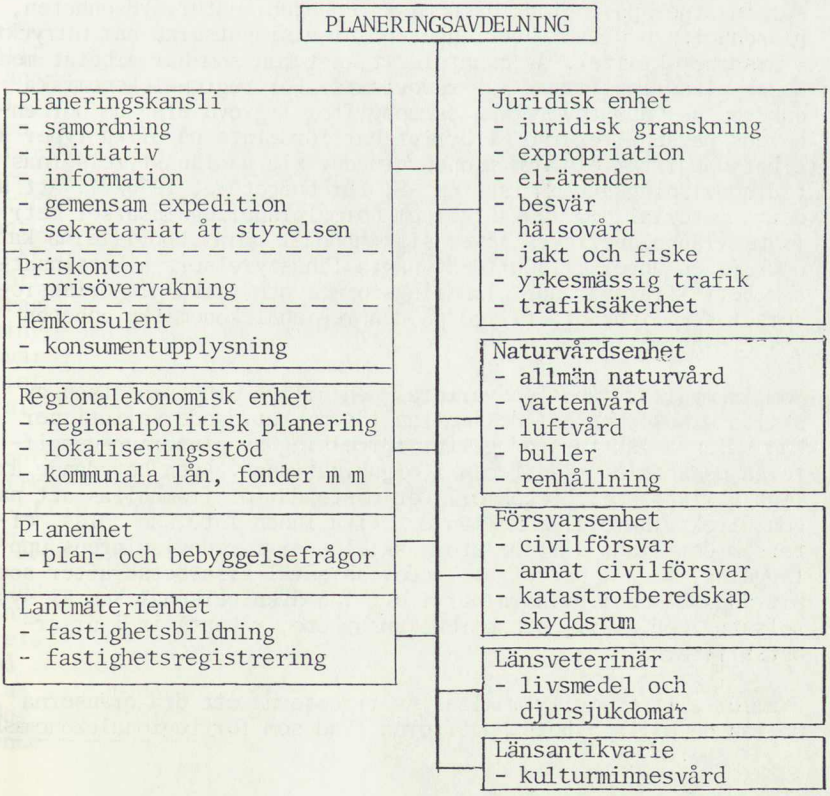
Bilaga 4

ANG LÄNSSTYRELSENS ARBETSINSATSER FÖR LÄNSPLANERINGEN, DEN REGIONALA TRAFIKPLANERINGEN, NATURVÅRDSPLANERINGEN OCH DEN FYSISKA RIKSPLANERINGEN SAMT NÅGOT OM DEN REGIONALEKONOMISKA ENHETENS ARBETSUPPGIFTER

## Länsstyrelsens planeringsorganisation

Länsstyrelsens planeringsorganisation har vuxit fram mot bakgrund av ökade krav på långsiktig planering och samordning mellan olika sektorer. Vid omorganisationen av länsstyrelserna år 1971 samlades planeringsuppgifterna till den nybildade planeringsavdelningen. Organisationen formades något olika för Stockholms län, Gotlands län och övriga län (tabell 1). Skillnaderna på planeringsavdelningarna är små mellan de tre typorganisationerna. Gotlands län saknar särskilt planeringskansli och juridisk enhet. I Stockholms län fullgörs priskontorets uppgifter av statens pris- och kartellnämnd (SPK).

Uppbyggnaden är starkt anpassad till att klara av planeringen på regional nivå och att kunna hantera olika planeringsformer inom olika sektorer. Olika sakområden finns representerade i de olika enheterna på följande sätt:



Av de olika enheterna är det främst den regionalekonomiska enheten, naturvårdsenheten, planenheten och lantmäterienheten som deltar i det sektorsövergripande planeringsarbetet. Även länsantikvarien spelar här en aktiv roll. Försvarsenheten, priskontoret, hemkonsulenten och länsveterinären deltar däremot i liten omfattning i det egentliga planeringsarbetet. Det bör dock framhållas att såväl dessa enheter/funktioner som enheter inom skatteavdelningen, t ex dataenheten, taxeringsenheten och revisionsenheten, indirekt kan delta i planeringsarbetet genom att ge de planerande enheterna underlagsmaterial och service.

Arbetet inom planeringsavdelningen är i hög grad formaliserat och strukturerat genom en diarieplan som regeringen fastställer. Regeringen fastställer också en normalarbetsordning som skall tjäna till ledning vid utarbetande av resp länsstyrelses arbetsordning. I denna finns en förteckning över olika ärendetyper av större eller mindre vikt och som anger vem som beslutar. Där anges också vilka enheter eller tjänstemän som med föredragning eller på annat sätt deltar i handläggningen av visst ärende.

Information ur system S om länsstyrelsens arbetsinsatser betr länsplanering m m

För att ge en bild av länsstyrelsens (i ett normallän) arbetsinsatser betr länsplanering, regional trafikplanering, naturvårdsplanering och fysisk riksplanering har sammanställningen i tabell 2 gjorts. Därvid har uppgifter hämtats in från tre länsstyrelser (Kronobergs, Örebro och Norrbottens län). Uppgifterna avser insatser på regionalekonomiska enheten, naturvårdsenheten, planenheten och lantmäterienheten. Arbetsinsatserna har uttryckts i årsarbetskrafter. Även antalet tjänstemän som har arbetat med dessa planeringsformer har redovisats. För regionalekonomiska enheten har därutöver lämnats uppgifter i grova drag om hur enhetens personalresurser i övrigt har fördelats på olika typer av arbetsuppgifter. Informationen grundar sig på länsstyrelsernas tidredovisningssystem (system -S) för budgetåret 1976/77. Att av detta material dra slutsatser om normalplaneringsinsatser betr främst länsplaneringen låter sig knappast göras.Uppgifterna kan dock ge en ungefärlig bild av några länsstyrelsers arbetsinsatser betr ifrågavarande planeringsformer och vilka planeringsresurser som finns att tillgå på den regionalekonomiska enheten hos ett normallän.

Som framgår av tabellen varierar den årliga arbetsinsatsen av skilda orsaker en hel del mellan länen. Betydande variationer kan sålunda iakttas vad gäller fördelning av planeringsuppgifterna på antalet tjänstemän i organisationen. Även betydande årliga variationer förekommer. Det måste därför framhållas att någon direkt jämförelse mellan de olika länen inte kan göras, eftersom det finns alltför stora skillnader i redovisningens uppläggning, t ex i sättet att redovisa såväl årsarbetskrafter som biträdespersonal. Vidare har i ett län även personal som är sysselsatt med arkiv- och beredskapsarbete, räknats in i årsarbetskrafterna.

Framför allt måste framhållas svårigheterna att dra gränserna mellan de olika arbetsuppgifterna. Vad som för regionalekonomiska

enheten (som i det följande kommer att ges en närmare beskrivning) hänförs till kostnadsbäraren "Länsplanering" är inte helt entydigt. Gränsen mellan "Länsplanering" och kostnadsbäraren "Övrigt regionalpolitiskt arbete" är rätt flytande. Länsprogram 1974 redovisades våren 1975. För länsplaneringen har budgetåret 1976/77 varit något av ett mellanår i fråga om resursåtgång.

Även vad beträffar de andra enheterna kan samma gränsdragningsproblem noteras. Sålunda får redovisade uppgifter om arbetsinsatser för naturvårdsenheten (i genomsnitt två till tre årsarbetskrafter fördelade på drygt tio handläggare och utgörande omkring 15 procent av totala antalet årsarbetskrafter) anses svårbedömbara. Detta beror främst på svårigheterna att i tidrapporteringen skilja planeringsuppgifterna från myndighetsfunktionerna. Redovisad arbetsinsats bör ses mot bakgrund av enhetens arbete med översiktliga inventeringar, s k naturinventeringar, som bedrivs i syfte att ge den fysiska riksplaneringen underlag avseende naturresurser och nödvändiga naturvårdande åtgärder. På grundval av genomförda inventeringar har några länsstyrelser upprättat naturvårdsplaner, som kan ses som en samlad redovisning av naturvårdsintressena. De hittills upprättade planerna har delvis olika utformning. Arbetet med naturvårdsplanen har kommit olika långt i länen och bedrivs inte heller på samma sätt i alla län. I genomsnitt torde arbetet med att upprätta en naturvårdsplan kräva drygt två årsarbetskrafter. Tidredovisningen får därför anses uttrycka en mycket grov nedre gräns för den tid naturvårdsenheterna kan ha lagt ner på fysisk riksplanering och naturvårdsplanering.

Samma svårigheter att i tidredovisningen skilja planeringsuppgifterna från myndighetsfunktionerna gäller för planenheten. Länsstyrelsen har t ex omfattande uppgifter inom den fysiska riksplaneringen som inte faller in under själva planeringsskedet, men som har nära anknytning till verksamheten inom denna. Länsstyrelsens befattning med den fysiska riksplaneringen framstår som en fortlöpande process, där det är svårt att dra strikta gränser mellan denna och annan verksamhet som rör planväsende, naturvård och kulturminnesvård. Vissa arbetsuppgifter som indirekt utlösts av arbete med den fysiska riksplaneringen kan ha förts på annat konto i tidredovisningssystemet, eftersom gränsdragningen är svår. Den tid som planenheten enligt tidredovisningen genomsnittligt har avsatt för fysisk riksplanering motsvarar i genomsnitt cirka tre årsarbetskrafter, fördelade på ett tiotal handläggare och utgörande cirka 15 procent av totala antalet årsarbetskrafter.

Lantmäterienhetens arbetsinsatser har i genomsnitt rört sig om cirka 0,2 årsarbetskrafter. Normalt har två till tre handläggare i olika omfattning deltagit i planeringsarbetet. Arbetsinsatsen har krävt endast någon procent av tillgängliga personalresurser.

Uppgifterna ur tidredovisningssystemet talar för att planeringsinsatserna för de fyra aktuella planeringsformerna kan ses som relativt begränsade såväl på den regionalekonomiska enheten som på de andra berörda enheterna. Dessa planeringsuppgifter fördelas som en arbetsuppgift bland flera på tillgänglig personal under olika tider, i olika omfattning etc. Vissa skillnader avseende planeringsinsatserna kan iakttas. Allmänt sett kan det på

den regionalekonomiska enheten finnas någon enstaka tjänsteman som till övervägande del ägnar sig åt länsplanering och/eller trafikplanering. Arbetet med den fysiska riksplaneringen kan i och för sig koncentreras till en särskild handläggare på planenheten under viss tid av året. I normalfallet torde emellertid ett flertal handläggare i begränsad omfattning delta i detta planeringsarbete.

Vid de regionalekonomiska enheterna har arbetet med länsplanering och trafikplanering tagit i anspråk mellan 15-20 procent av personalresurserna. Ett tiotal handläggare har i varierande omfattning deltagit i detta arbete. Enligt länsstyrelsernas redovisning krävde dessa planeringsuppgifter en arbetsinsats på två till tre årsarbetskrafter.

Den regionalekonomiska enhetens arbetsuppgifter

Den regionalekonomiska enheten har kommit att utvecklas till länsstyrelsens utredningsorgan på samhällsplaneringens område. Inom enheten utreder, bereder och föredrar man flertalet av de övergripande och strukturerande frågorna, som därefter blir föremål för beslut i länsstyrelsen. Endast i några få ärendetyper har enheten beslutsrätt. Den beredande och utredande roll som enheten har inom den regionalpolitiska planeringen ger den en viktig ställning. Enheten har ansvaret för att upprätta förslag till regionalpolitiskt handlingsprogram för länet, länsprogram, och att göra de prognosbedömningar och ta de näringslivskontakter som hör samman med denna verksamhet. Vidare skall enheten göra en årlig översyn av länsplaneringens prognosbedömningar. Dessa bedömningar skall i tillämpliga fall följas upp på åtgärdssidan och utmynna i en rapport över den bedrivna verksamheten. Samverkan med och medverkan från berörda enheter inom planeringsavdelningen och i tillämpliga delar med länsarbetsnämnd och företagareförening sker fortlöpande. Vissa frågor förutsätter samverkan med och medverkan också från bl a länsskolnämnd, länsbostadsnämnd, lantbruksnämnd, skogsvårdsstyrelse och vägförvaltning.

De arbetsuppgifter som åvilar regionalekonomiska enheten kan efter sitt ursprung delas in i följande grupper:

a Åläggande genom direktiv lämnade av olika departement främst arbetsmarknadsdepartementet, kommunikationsdepartementet och industridepartementet eller av centrala verk.

b Handläggning av olika ärendegrupper, vilken regleras i länsstyrelsens arbetsordning.

c Arbetsuppgifter, initierade av länsstyrelsens styrelse eller länsledningen i övrigt.

d Initiativärenden, som tagits upp på enhetens egna initiativ.

Som ett exempel på hur personalens arbetsinsats kan fördelas på olika uppgifter inom en regionalekonomisk enhet kan följande uppgifter från länsstyrelsen i Kronobergs län redovisas.

| | |
|---|---|
| Länsplanering, trafikplanering, naturvårdsplanering och fysisk riksplanering | 16 % |
| Övrig regionalpolitisk planering | 27 % |
| Övrig trafikplanering | 6 % |
| Näringslivsfrågor | 2 % |
| Statistikservice | 5 % |
| Underlag för centrala myndigheter | 5 % |
| Information | 3 % |
| Övrigt för enheten | 4 % |
| Allmän enhetsservice (inkl utbildning) | 32 % |

En närmare beskrivning av den regionalekonomiska enhetens väsentligaste arbetsuppgifter redovisas i särskild sammanställning.

För att få en allmän överblick över hur den regionalekonomiska enhetens uppgifter fördelas mellan "myndighetsutövning" och översiktlig planering m m har särskild sammanställning upprättats (tabell 3).

På enheterna finns för närvarande drygt 110 fasta handläggartjänster (då har ej inräknats projektanställda, tillfälligt anställd personal och arkiv- och beredskapsarbetare). Personalsituationen vid de regionalekonomiska enheterna framgår av tabell 4.

Den bild som inhämtade uppgifter ger av planeringsinsatserna vid den regionalekonomiska enheten hos tre länsstyrelser är till stor del beroende av situationen vid respektive länsstyrelse. Uppgifterna antyder dock att normalt torde minst en fjärdedel av arbetstiden avse insatser för länsplanering och på trafikpolitikens område. Betydande undantag kan dock finnas bland de regionalekonomiska enheterna.

Endast ett fåtal av handläggarna torde i dag uteslutande ägna sig åt arbete med länsplanering och/eller trafikplanering. Flertalet handläggare har förutom utredningsuppgifter på det regionalpolitiska området även uppgifter rörande näringslivsfrågor, t ex ärenden om statligt regionalpolitiskt stöd och informationssystemet företag - samhälle samt löpande ärenden t ex kommunala lån, administrativa indelningar, kommunalekonomisk långtidsplanering, järnvägar, flygplatser, bostadstilldelning m m.

En betydande del av dessa uppgifter hör nära samman med länsplaneringen. Bl a får enkätbearbetningen av material ur informationssystemet företag - samhälle bilda underlag för dels prognoser i länsplaneringsarbetet, dels länsstyrelsens beslut om vilka åtgärder som kan behöva vidtas. Arbetet med länsplaneringen ligger till grund för i stort sett enhetens samtliga övriga uppgifter och har stor betydelse för inriktningen på näringslivsfrågor, statligt stöd till näringslivet, länsnämndsärenden och planärenden liksom utlåtanden i remissärenden. Utifrån den regionala utvecklingsplaneringen utgår även all projektverksamhet, som är utomordentligt viktig för att realisera målsättningen i länsplaneringen.

## Regionalekonomiska enhetens väsentligaste arbetsuppgifter

### Länsplanering

Regionalekonomiska enheten har ansvaret för arbetet med länsplaneringen och de prognosbedömningar och näringslivskontakter som hör samman med denna verksamhet. Länsplaneringssystemet har successivt utvecklats och bl a delvis anpassats för ADB.

### Lokaliseringsstöd

Regionalekonomiska enheten administrerar och handlägger ärenden om regionalpolitiskt stöd samt bedriver viss utredningsverksamhet i anslutning härtill. I speciella lokaliseringsfrågor företas utredningar för att bl a undersöka de regionala konsekvenserna för sysselsättning, transporter, service m m. Under de senaste åren har länsstyrelsen ålagts ett ansvar att fortlöpande följa verksamheten i de företag, som fått statligt stöd, alltså även för de lån som kanaliseras genom företagareföreningen. Detta har medfört ett mer intensivt samarbete mellan länsstyrelse och företagareförening. Den ökade tonvikten på sysselsättningsplanering i ett kortare perspektiv har också medfört närmare kontakter med länsarbetsnämnden.

### Övrigt statligt stöd

Vidare har under de senaste åren andra statliga stödformer tillkommit såsom t ex stödet till kommersiell service i glesbygd och skärgårdsstödet. Ett inte obetydligt arbete måste läggas ner på att hjälpa sökande att sammanställa material för utredning om förutsättningar för stöd finns. Samma förhållande gäller i lokaliseringsärenden.

### Informationsutbytet mellan företag och samhälle
### DIS-systemet

DIS-systemet, som funnits sedan år 1972, innebär hantering av enkäter, bearbetning av dessa och sammanställning av det erhållna underlaget men också muntliga kontakter både med strategiska företag och s k intressanta fall.

### Trafikplanering - trafiktillstånd

Den regionala trafikplaneringen påbörjades 1972. Till trafikplaneringen har kopplats ansökningar om bidrag såväl för lokal som för regional landsbygdstrafik. Ansvaret för dessa ärenden åvilar enheten. Likaså medverkar enheten i handläggningen av ansökningar om tillstånd för yrkesmässig trafik - såväl för personbefordran med buss i linjetrafik och beställningstrafik som för godsbefordran i linje- och beställningstrafik.

### Vägplanering

Länsstyrelsens arbete med trafikplaneringen har även medfört ett ansvar inom länsstyrelsen för vägplaner - såväl behovsplaner som långtids- och flerårsplaner. Även bevakning av järnvägsärenden kan kräva betydande arbetsinsatser både i samband med aviserade nedläggningar och vid tidtabellsändringar.

Kommunal planering

Kommunernas planering har under 1970-talet utvecklats mot mer fasta former. Detta har även fått konsekvenser för den regionalekonomiska enheten eftersom denna i vissa avseenden har ett ansvar för granskning av planerna men också ett samordningsansvar. De planer som förekommer är kommunal ekonomisk långtidsplanering (KELP), som länsstyrelsen granskar och sammanställer, kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP), som enheten bedömer behovsredovisningar i, barnstugeplaner m fl.

Beredskapsarbeten m m

Ansvaret för länsstyrelsens yttrande över ansökning om beredskapsarbete, projekteringsbidrag samt igångsättnings- och byggnadstillstånd åvilar regionalekonomiska enheten. Dessa ärendegrupper har sedan 1972 tillkommit till följd av kraven på en prövning från regionalpolitisk synpunkt. Enheten har även ansvaret för att yttranden från berörda fackenheter inhämtas.

Fysisk planering

Samarbetet med de enheter, som närmast ansvarar för den fysiska planeringen - planenheten och naturvårdsenheten - har ökat. Enheten följer handläggningen av översiktliga planer och deltar i handläggningen av de ärenden där frågor av regionalpolitiskt intresse föreligger. Enheten deltar också i utvärderingen av kommunplanerna och gör därvid en granskning från regionalpolitiska utgångspunkter som ofta resulterar i egna yttranden över dessa planer. Enheten har även föredragandeansvar i vissa ärenden som prövas enligt 136 a § BL och deltar i handläggningen av övriga ärenden i denna grupp.

Stabsorgan

Regionalekonomiska enhetens handläggare svarar vidare för en betydande del av de ärenden, som behandlas i länsstyrelsens styrelse. Detta medför i många fall en omfattande samrådsverksamhet. Det innebär också att enheten ansvarar för många "tunga" ärenden, som utgör ett led i länsstyrelsens allmänna, policyskapande verksamhet. Enheten utnyttjas i hög grad som stabsorgan av länsledningen för speciella utredningar eller för att göra sammanställningar, promemorior och underlag att utnyttjas i olika sammanhang.

Remisser

En betydande del av de remisser av offentliga betänkanden, som länsstyrelsen får avser områden inom samhällsplaneringen. Regionalekonomiska enheten deltar i eller upprättar förslag till remissvar, yttrande etc med utgångspunkt i den regionalpolitiska planeringen. Flertalet av remissvaren behandlas i länsstyrelsens styrelse.

Projekt

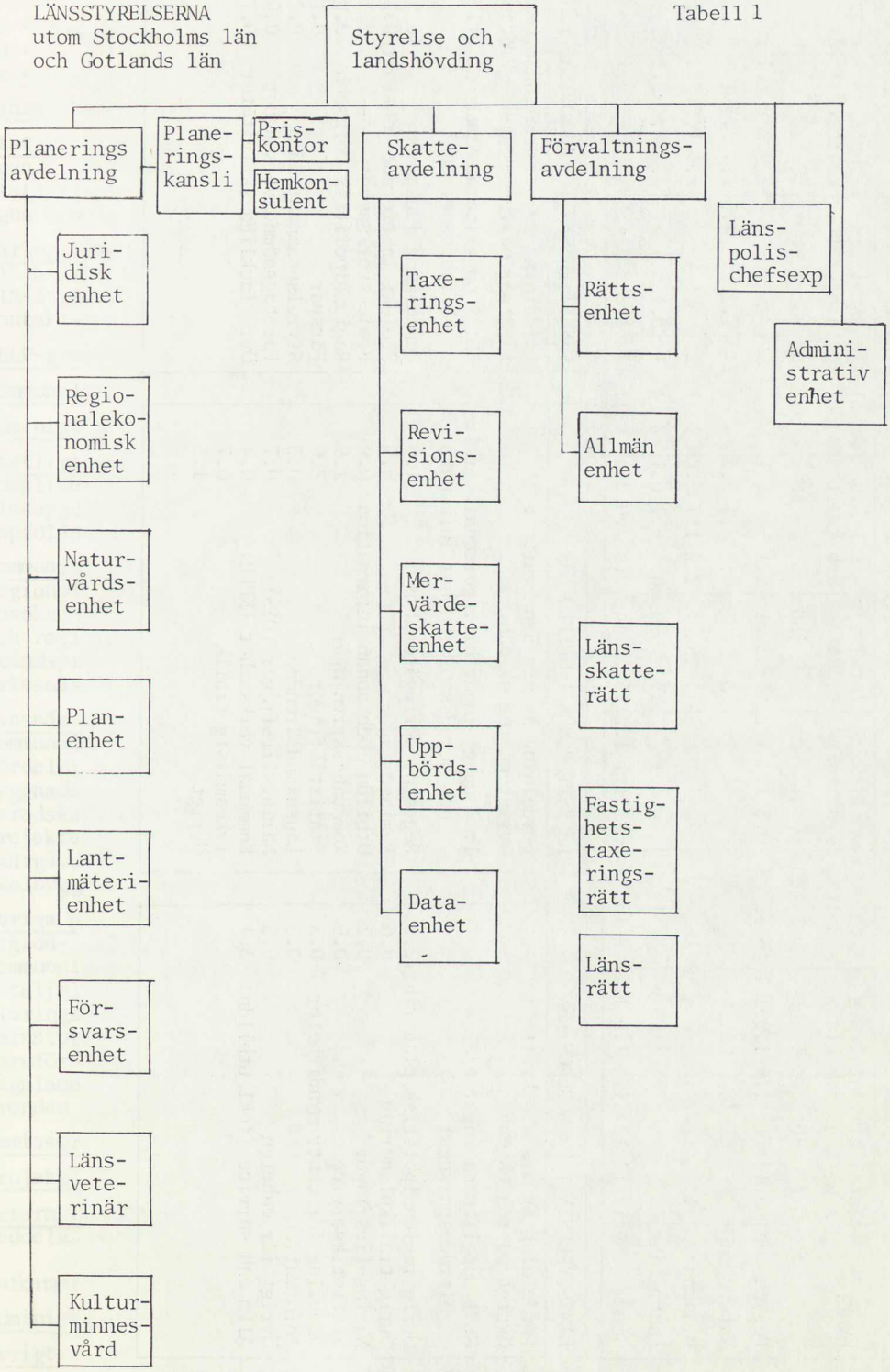
Inom enheten bedrivs ständigt arbete med olika projekt, av vilka en del är anbefallda av centrala myndigheter och andra har anknytning till fullföljandet av länsplaneringen.

Informationsverksamhet

Genom att enheten har ansvaret för flera av de ärendegrupper som återspeglar länsstyrelsens allmänna policy följer också ett krav att hålla kontakter med organisationer, föreningar, företag och enskilda inom länet. En inte obetydlig arbetsinsats krävs för att sammanställa skriftlig information och att medverka med föredrag och diskussionsinlägg i olika sammanhang. Länsstyrelsen har en lagstadgad skyldighet att informera näringslivet om sådan pågående planering, som kan vara av betydelse för företagens verksamhet.

LÄNSSTYRELSERNA
utom Stockholms län
och Gotlands län

Tabell 1



Tabell 2

Arbetsinsatser betr länsplanering, trafikplanering, naturvårdsplanering och fysisk riksplanering

Information ur system S avseende länsstyrelserna i Kronobergs län (G), Örebro län (T) och Norrbottens län (BD) Budgetåret 1976/77

| ENHET | Länsplanering | | | | | | Trafikplanering | | | | | | Fysisk riksplanering | | | | | | Naturvårdsplanering | | | | | | Summa års arbets krafter | | | Procent av totala antalet års arb | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Antal tjm s deltag | | | Antal års arb kraft | | | Antal tjm s deltag | | | Antal års arb kraft | | | Antal tjm s deltag | | | Antal års arb kraft | | | Antal tjm s deltag | | | Antal års arb kraft | | | | | | | | |
| | G | T | BD | G | T | BD | G | T | BD | G | T | BD | G | T | BD | G | T | BD | G | T | BD | G | T | BD | G | T | BD | G | T | BD |
| Reg ek enh | 9 | 12 | 12 | 1.5 | 1.9 | 1.1 | 6 | 12 | 9 | 0.3 | 1.0 | 1.2 | 4 | 3 | 1 | 0.1 | | 0.1 | | | | | | | 1.9 | 2.9 | 2.4 | 15 | 21 | 12 |
| Naturv enh | | | | | | | 1 | | | | | | 3 | 5 | 3 | 0.2 | 0.1 | 0.2 | 4 | 9 | 14 | 1.2 | 2.2 | 4.5 | 1.4 | 2.3 | 4.7 | 9 | 15 | 12 |
| Planenh | 1 | | | | | | 1 | | | | | | 4 | 15 | 7 | 2.2 | 1.7 | 2.2 | 1 | 1 | 2 | | | | 2.2 | 1.7 | 2.2 | 27 | 11 | 16 |
| Lantm enh | 2 | | | | | | | 1 | | | 0.1 | | 4 | 2 | 3 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 4 | 1 | 1 | 0.1 | 0.1 | | 0.2 | 0.4 | 0.1 | 2 | 3 | 0.4 |
| Summa | 12 | 12 | 12 | 1.5 | 1.9 | 1.1 | 8 | 13 | 9 | 0.3 | 1.1 | 1.2 | 15 | 25 | 14 | 2.6 | 2.0 | 2.6 | 9 | 11 | 17 | 1.3 | 2.3 | 4.5 | 5.7 | 7.3 | 9.4 | | | |

**LÄNSSTYRELSEN I KRONOBERGS LÄN**

Fördelning av års arb kraft i övrigt på reg ek enh

G: I uppgifterna ingår ej biträdespersonal

| | |
|---|---|
| Övrig regionalpolitisk planering | 2.9 |
| Övrig trafikplanering | 0.6 |
| Näringslivsfrågor | 0.2 |
| Statistikservice | 0.5 |
| Underlag för centr myndigheter | 0.5 |
| Information | 0.3 |
| Övrigt för enheten | 0.5 |
| Allm enh service (inkl utbildn) | 3.4 |

**LÄNSSTYRELSEN I ÖREBRO LÄN**

Fördelning av års arb kraft i övrigt på reg ek enh.

T: I uppg ingår bitr personal. Arkiv- och beredskapsarb har inräknats

| | |
|---|---|
| Reg,exp, skrivgöromål m m | 1.0 |
| Remisser | 0.9 |
| Utbildn och annan information | 0.9 |
| Kommunbeskrivningar | 1.9 |
| Statistikfrågor | 2.0 |
| Länsnämndsärenden | 0.3 |
| Näringslivsfrågor (DIS) | 0.7 |
| Kommunal verksamhet (KELP) | 0.4 |
| Yrkesmässig trafik | 0.7 |
| Övrigt | 1.3 |

**LÄNSSTYRELSEN I NORRBOTTENS LÄN**

Fördelning av personalens arbetsinsatser på reg ek enh Procent:

BD: I uppgifterna ingår ej all biträdespersonal

| | |
|---|---|
| Gemensamma funktioner | 16.6 % |
| Projekt initierade centralt | 0.2 |
| Projektverksamhet | 53.1 |
| Regionalpolitisk verksamh | 29.0 |
| Försvar | 0.1 |
| Styrelsesammanträden | 0.2 |
| Företagsnämndsverksamhet | 0.01 |
| Övr fackliga aktiviteter | 0.7 |

| ÄRENDEBETECKNING<br>(f = föredragande ansvar)<br>(d = deltar i handläggningen)<br>(x = övrigt) | Invent statistik etc | Myndighetsutövning | | Översiktl planering | Övrig verksamhet (utredn) |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Yttrande till annan myndighet | Deltag i Lsts beslut | | |
| Länsplanering | | | | f | |
| Statistikfrågor | | | | | |
| Egen produktion (grunddata) | | | | | f |
| Statistikservice | | | | | f |
| Egna bearbetn | | | | | f |
| Näringslivsfrågor | | | | | |
| DIS-bearbetning och inf | f | | | | |
| DIS-åtgärder | | | | | f |
| Kontaktverksamhet i övrigt | | | | | f |
| KELP-granskning och bearbetning | f | | | | |
| Kommunala lån, borgen och fonder | | f | | | |
| Administrativ indelning | | f | | | |
| Statligt stöd till näringslivet | | | | | |
| Lokaliseringsstöd | | f | f | | |
| Glesbygdsstöd till kommersiell service | | f | | | |
| Uppföljning av statligt stöd | | | f | | f |
| Kommunikationer | | | | | |
| Regional trafikplanering | | | | f | |
| Ansökningar om statl bidrag för lokal och regional landsbygdstrafik (tillståndsprövning) | | f | | | |
| Yrkesmässig trafik (tillståndsprövning) | | | d | | |
| Länsnämndsärenden | | | | | |
| Kommunala bostadsbyggnadsprogram | | d | | | |
| Fördelning av bostadskvoter | | | d | | |
| Byggnads- och igångsättningstillstånd | | f | f | | |
| Beredskapsarbeten | | f | | | |
| Projekteringsbidrag | | f | | | |
| Skärgårdsstöd | | f | | | |
| Skolbyggnadsplaner | | d | | | |
| Övriga planärenden | | | | | |
| Region- och generalplaner | | d | d | | |
| Kommunplaner | | | d | | |
| Detaljplanering av reg pol intresse | | | d | | |
| Äldringsvårdsplaner | | | f | | |
| Barnstugeplaner | | | f | | |
| Varuförsörjningsplaner | | | f | | |
| Vägplaner | | | d | | |
| Ärenden enligt 136 § byggnadslagen | | f | | | |
| Remisser | | f | | | |
| Projekt | | | | | f |
| Extern information | | | | | |
| Meddelandeserien "länsstyrelsen informerar" | | | | | f |
| Information kring plan aktiviteter | | | | | x |
| Administrativt expeditionsarbete | | | | | x |
| Övrigt | | | | | x |

Den regionalekonomiska ennetens arbetsuppgifter fördelade mellan "myndighetsutövning"

Tabell 4

Personalsituationen vid länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter budgetåret 1976/77

PERSONALSITUATIONEN VID LÄNSSTYRELSERNAS REGIONALEKONOMISKA ENHETER BUDGETÅRET 1976/77

| | AB | C | D | E | F | G | H | I | K | L | M | N | O | P | R | S | T | U | W | X | Y | Z | AC | BD | S:A |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Plan.dir F 23/35 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 23 |
| Byrådir F 19/20 | | | | | | | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| Byrådir F 18 | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 |
| Byrådir F 17 | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2 |
| Byrådir F 16 | | | | | | | | | | | 1 | | 1 | | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 7 |
| Byrådir F 15 | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 1 | | 1 | | | | | 1 | 4 |
| Byrådir F 14 | | | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | | | 1 | 1 | | | 1 | 1 | | | 1 | | 1 | 1 | | 1 | | 16 |
| Byrådir F 13 | 2 | 1 | | 1 | | | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 | | 1 | 17 |
| 1:e byråsekr F 12 | 2 | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 22 |
| 1:e byråsekr F 11 | | | | 1 | 1 | | | | | 1 | | | | 1 | | 1 | | | | | | | | | 5 |
| 1:e byråsekr F 8 | 1 | | | | | | | | | | 1 | | 1 | 1 | | | | | | | | | | | 4 |
| Amanuenser | 1 | | | | | | | | | | | | | 1 | | | 1 | | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 7 |
| S:a handläggare | 9 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 1 | 3 | 4 | 6 | 3 | 6 | 6 | 4 | 4 | 5 | 4 | 5 | 4 | 5 | 4 | 6 | 7 | 109 |
| Basst F 6 | | 1 | | | | 1 | | | | | | | | | | | 1 | | 1 | | | | | | 4 |
| Assistenter H F 5 | 4 | 2 | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 | | 2 | 3 | 4 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 4 | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 63 |
| S:a bitr pers | 4 | 3 | 4 | 3 | 2 | 3 | 2 | | 2 | 3 | 4 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 5 | 4 | 5 | 2 | 2 | 2 | 1 | 4 | 67 |
| Summa fast pers | 13 | 6 | 8 | 7 | 6 | 7 | 6 | 1 | 5 | 7 | 10 | 5 | 8 | 9 | 7 | 6 | 10 | 8 | 10 | 6 | 7 | 6 | 7 | 11 | 176 |
| Extra personal | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ad/byrådir | 4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | | | | 5 |
| Amanuenser | 5 | | | | 3 | | | | | | | | | | | 2 | | | | | 3 | | | | 13 |
| Assistenter | 1 | | | | | | | | 2 | | | | | | | | | | | | | 1 | | | 4 |
| Landskanslister | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 3 | 3 |
| Extra tjänstemän | | 4 | 3 | 1 | | 1 | 3 | 2 | | | | 1 | | 1 | | | 1 | 4 | 1 | 1 | | | 1 | | 24 |
| Biträden | 3 | 1.5 | 1 | | | | | | | 1 | 1.5 | | 4 | | 1.5 | 2 | | | | | 2 | | | 4 | 21.5 |
| S:a extra pers | 13 | 5.5 | 4 | 1 | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1.5 | 1 | 4 | 1 | 1.5 | 4 | 1 | 4 | 1 | 1 | 6 | 1 | 1 | 7 | 70.5 |
| TOTALT ANSTÄLLDA | 26 | 11.5 | 12 | 8 | 9 | 8 | 9 | 3 | 7 | 8 | 11.5 | 6 | 12 | 10 | 8.5 | 10 | 11 | 12 | 11 | 7 | 13 | 7 | 8 | 18 | 246.5 |

Bilaga 5

PLANERINGSPROCESSEN I LANDSTINGEN
Utdrag ur kommunaldemokratiutredningens huvudbetänkande (SOU 1975:41)
Kommunal demokrati, s 307 - 310

Uppläggningen av landstingens planeringsarbete har inte blivit föremål för några ingående studier under senare år. Det är därför svårt att urskilja generella drag när det gäller de förtroendevaldas ledning av arbetet och beslutsfattande. Det gäller även ifråga om partiernas roll och medborgarnas möjligheter till insyn och medverkan. Planeringsarbetet har ändrats väsentligt under de senaste åren men en studie från 1969 kan ge en viss uppfattning om vilka frågor som kan vara aktuella.[1]

Av studien framgår att sex av åtta undersökta planeringsprojekt som gällt sjukvården genomförts under ledning av en kommitté med förtroendevalda. Kommittéerna hade i medeltal haft tre ledamöter som oftast utsetts av förvaltningsutskottet. I stor utsträckning hade förtroendevalda med en central ställning i landstinget engagerats. I vissa kommittéer hade också ingått ledamöter utan förtroendeuppdrag. De direktiv som givits för arbetet hade vanligen varit mycket allmänt hållna. Kontakter med andra samhällsorgan hade i huvudsak tagits när underlagsmaterial för planeringen samlats in och i samband med granskningen av planförslag.

I förvaltningsutskottens beredning av förslagen hade i många fall - dock inte i samtliga - ingått remissbehandling. Remissförfarandet hade vanligen haft begränsad omfattning. Remissinstanser inom den egna sjukvårdsförvaltningen hade som regel varit lasarettsdirektioner eller motsvarande. Sjukvårdspersonalens lokala organisationer - speciellt läkarföreningarna - hade engagerats i remissarbetet. I mindre utsträckning hade det förekommit, att planförslagen remitterats till kommuner och länsstyrelseorgan. Frågor som hade engagerat till allmän debatt var framför allt sådana som gällt lokalisering och distriktsindelning.

Av studien framgår att planeringskommittén haft en mycket betydelsefull roll. Behandlingen i förvaltningsutskott och på landstingsmöte hade som regel inte inneburit någon väsentlig förändring av planeringskommitténs förslag. I de få fall då förändringar föreslagits hade det gällt frågor om lokalisering eller administrativ indelning.

[1] EA-rapport nr 39/69, Landstingsförbundet.

För att komplettera bilden när det gäller landstingens arbete med långsiktig hälso- och sjukvårdsplanering har en genomgång gjorts av de planer som redovisats helt eller delvis fram till november 1974. Den visar att planarbetet i flertalet fall indelats i två skeden. Arbetet redovisas i allmänhet i en underlagsdel och en resultatdel. Den målsättningsdel som ingår i den ovan refererade SPRI-modellen har oftast förts till underlagsdelen. De politiska instanserna har i ganska liten utsträckning givit fasta direktiv när arbetet påbörjats. Landstingsmötet har i stället i många fall tagit ställning till den redovisade underlagsdelen som därefter utgjort direktiv för det fortsatta arbetet.

Omkring hälften av landstingen har haft ledningsgrupper för planarbetet som enbart bestått av förtroendevalda. I många av de övriga landstingen har även tjänstemän ingått. I några få landsting har planarbetet bedrivits som rena tjänstemannauppdrag utan medverkan från förtroendevalda. I regel har planarbetet remissbehandlats två gånger, första gången när underlagsdelen utarbetats och andra gången när resultatdelen förelegat.

Utredningen utförde under hösten 1974 en enkät till samtliga landsting. Den innehöll bl a frågor om vilka kontakter som förekommer med organisationer och allmänhet i planeringsfrågor. När det gäller den långsiktiga hälso- och sjukvårdplaneringen visade svaren att:

- Tre landsting hade upprättat en särskild informationsplan för arbetet.

- Flertalet landsting (19) hade någon gång under arbetet använt sig av referensgrupper. Antalet grupper varierade från en till elva. I något över hälften av landstingen hade en eller två grupper utsetts.

Det är vanligt att man har två typer av grupper. En medicinsk referensgrupp som består av läkare från olika specialiteter och en administrativ grupp med representanter från personalorganisationer och patientföreningar.

De medicinska referensgrupperna har fortlöpande deltagit i arbetet. I allmänhet har de sammankallats en eller två gånger i månaden. Andra grupper har i allmänhet inte sammanträtt lika ofta. I några fall har de kommit in först under arbetet med resultatdelen när det varit fråga om personalfrågor.

- Nästan alla landsting (21) uppger att de även tagit kontakt på annat sätt än genom referensgrupper med organisationer, institutioner och andra grupper under planarbetet (se tabell 8:1).

Tabell 8:1 Antal landsting som uppgivit att kontakt förekommit med organisationer och grupper vid arbetet med långsiktig hälso- och sjukvårdsplanering

| | Personal-organisationer | Vissa personalkategorier | Personal på vissa institutioner | Patientgrupper | Handikapporg | Övriga |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Antal landsting | 18 | 14 | 14 | 7 | 10 | 11 |

De flesta vänder sig till personalorganisationer, men det är även vanligt att man riktar sig till vissa personalkategorier och personal på vissa institutioner. Sådana kontakter förekommer också med patientgrupper och handikapporganisationer. Ett mindre antal uppgav att man riktat sig till kommuner och distriktsläkare.

Vanligen har sådana kontakter förekommit i samband med remissbehandling. I flertalet landsting har remiss förekommit i mer än ett skede av planeringsarbetet. Omfattningen av remissförfarandet varierar starkt mellan landstingen.

Andra kontaktvägar som förekommer är debattmöten (15), populärutgåva av planmaterialet (10) och studiecirklar i samarbete med studieförbunden (2).

Även när det gäller andra slag av planering inom landstingen är referensgrupper vanliga.

- I 19 landsting hade sådana grupper tillsatts. Mer än hälften av dem uppgav att referensgrupper deltagit i byggnadsplanering. Andra frågor där referensgrupper ofta är inkopplade är organisations-, omsorgs- och tandvårdsplanering. Ett par landsting uppgav att de använder sig av referensgrupper i samband med alla utrednings- och rationaliseringsprojekt.

- Kontakter på annat sätt än genom referensgrupper förekommer i nästan samtliga landsting (20). Sådana kontakter förekommer bl a när det gäller byggnadsfrågor, arbetsvårdsplanering, omsorgsplanering, personalpolitiska programfrågor och i budgetarbetet.

GÖTEBORGSREGIONENS KOMMUNALFÖRBUND Bilaga 6

1977-12-20
Rune Gustafsson

PM ANGÅENDE SAMVERKANSFORMER I GÖTEBORGSREGIONEN

Behovet av samverkan

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 Göteborgsregionen. Pendlingen inom regionen tenderar att öka alltmer. Dessutom finns en tendens mot att allt större delar av Västsverige inbegrips i Göteborgs arbets- och bostadsmarknadsregion. Den sociala samhörigheten i regionen belyses av den kraftiga inomregionala omflyttningen, framför allt från de centrala delarna till kranskommunerna (under femårsperioden 1971-1975 över 10 000 personer årligen).

Länsindelningen i regionen är ej anpassad till befolkningens näringsgeografiska inriktning, vilket skapar avsevärda problem för samhällsplaneringen. Länsindelningsfrågorna har varit föremål för omfattande diskussion och utredning. Såväl länsindelningsutredningarna (1961 resp 1967) som länsberedningen (1974) presenterade förslag till ändrade länsgränser. Förslagen har emellertid inte lett till lagstiftning. I dagsläget torde det inte finnas förutsättningar för att åter aktualisera länsindelningsfrågan.

I det här sammanhanget utvecklas inte närmare diskussionen om länsindelningsproblematiken och behovet av samverkan inom regionen. Problemen torde vara väl kända och behovet klart dokumenterat. Vi vill emellertid fästa uppmärksamheten på de kommentarer till länsindelningen i Västsverige som återfinns i den rapport om landstingens framtida verksamhet som behandlades vid landstingsförbundets kongress i år. Ur denna rapport citerar vi följande:

> "Länen bör vara väl sammanhållna inom sig och väl avgränsade mellan sig. Så är också fallet i de flesta landsändar. Undantagen är framför allt två: Västsverige och Skåne. Det är också där som de sista primärkommunala öarna på landstingskartan finns, om man bortser från enhetskommunen Gotland.
>
> Mest besvärande är situationen i Västsverige. Där går människornas naturliga kontakter tvärs över tre länsgränser, och det skapar växande problem för landets näst största primärkommun. Man har där ett vikande befolkningsunderlag, samtidigt som kostnaderna för kommunens service rakar i höjden. En del av kostnaderna hänför sig till invånarna i angränsande län.

Under senare år har man konkret diskuterat hur samhällets verksamhet borde organiseras inom några av de sektorer, som kan spela en roll i regionalpolitiken. Det har då visat sig att det splittrade mönstret i västra Sverige kan försvåra eller rentav blockera vettiga lösningar på problem som berör alla län. Detta gäller både i fråga om kollektivtrafiken, stödet till mindre och medelstora företag samt stödet till turismen. Därför är det en riksangelägenhet och inte bara ett regionalt intresse att komma runt indelningsproblemen. Indelningsändringar är inte det enda alternativet, man kan också tänka sig olika samverkansformer."

Nuvarande samverkansformer

Till följd av storstadsregionens enhetliga karaktär, den regionala samhörigheten och länsindelningen har en betydande kommunal samverkan vuxit fram i regionen. Mellan primärkommunerna sker samarbetet framför allt inom ramen för Göteborgsregionens kommunalförbund, medan landstingen har ett omfattande avtalsbundet samarbete och samverkan genom planeringsnämnden för landstingskommunala angelägenheter i de västsvenska länen (N-, O-, P- och R-län).

- Göteborgsregionens kommunalförbund

Göteborgsregionens kommunalförbund bildades den 1 januari 1974. Härigenom samordnades den regionala utredningsverksamheten till en huvudman genom sammanslagning av Regionplaneförbundet för Göteborg med omgivningar (bildat år 1949) och Stor-Göteborgs samarbetskommitté (bildad år 1962).

Enligt förbundsordningen har kommunalförbundet till uppgift "att upprätta förslag till regionala planer för den region som omfattas av medlemskommunerna och genom utredningar och på annat sätt verka för samordning av kommunala angelägenheter av gemensamt intresse för medlemskommunerna att underställas medlemskommunerna för beslut". Kommunalförbundet har sålunda enbart en utredande och rekommenderande funktion, medan beslutanderätten åvilar medlemskommunerna.

Som exempel på ämnesområden för förbundets verksamhet anger förbundsordningen bostadsförsörjning, vatten- och avloppsanläggningar, skolväsendet, kommunikations- och trafikväsendet, brandväsendet, miljövård, fritids- och naturskyddsområden och kommunalekonomi samt "ävensom andra frågor, i vilka en kommunal samverkan kan visa sig erforderlig". Kommunalförbundet har inom en rad områden lagt förslag som genom förbundet följts upp till genomförandeåtgärder. Här hänvisas till tidigare lämnad redovisning om förbundets verksamhet.

Som medlemskommuner i kommunalförbundet ingår Göteborg, Ale, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, Tjörn och Öckerö. Ale och Lerum ingår i Älvsborgs län och Kungsbacka i Hallands län, medan övriga kommuner tillhör Göteborgs och Bohus län.

Medlemskommunerna utser vardera minst en ledamot i förbundsfull-

mäktige och ytterligare en ledamot för varje fullt tal av 10 000 invånare. Antalet ledamöter från Göteborgs kommun är dock begränsat till samma antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans. Under innevarande mandatperiod har förbundsfullmäktige 54 ledamöter, varav 27 från Göteborg. Förbundsstyrelsen består av 16 ledamöter och 6 suppleanter av vilka hälften (8 resp 3) bör vara bosatta i Göteborg.

- Planeringsnämnden för landstingskommunala angelägenheter i de västsvenska länen

Sedan 1969 finns ett avtal mellan Göteborgs kommun och landstingen i N-, O-, P- och R-län om en samplanering och samordning av landstingskommunala angelägenheter i de fyra västsvenska länen. Den särskilda planeringsnämnd som bildats för ändamålet har bl a till uppgift att fungera som regionsjukvårdsnämnd samt att utarbeta och successivt revidera förslag till regional översiktsplan för hälso- och sjukvården. Samordningsbehoven inom Stor-Göteborgsområdet skall härvid behandlas särskilt utförligt.

Planeringsnämnden skall också upprätta förslag till samordningsavtal och överenskommelser mellan parterna i olika landstingskommunala frågor där samordningsbehov bedöms föreligga. Nämnden skall vidare representera sina huvudmän vid överläggningar med dels andra landstingskommunala huvudmän, dels med Göteborgsregionens kommunalförbund när det gäller samarbete mellan landsting och primärkommuner inom Stor-Göteborgsområdet.

I planeringsnämnden är de fem landstingskommunala huvudmännen representerade i förhållande till befolkningsunderlaget i resp landstingsområde. Antalet ledamöter är 17, varav från Göteborgs kommun 5, N-läns landsting 2,P-läns landsting 4 samt från O- och R-läns landsting vardera 3 ledamöter.

- Samverkan mellan primär- och sekundärkommuner

Behovet av samverkan mellan kommunalförbundet och planeringsnämnden har förstärkts under senare år, exempelvis i samband med utredningar om regional samordning av färdtjänst, barn- och äldreomsorg. Ännu mer påtagligt har behovet varit vid utarbetandet av förslag till regionplan, där de sociala aspekterna (planeringssektor hälsa och trygghet) utgör grundläggande utgångspunkter. Här har också ett konkret samarbete etablerats med planeringsnämnden, som sedan dess tillkomst delat lokaler med kommunalförbundet.

Även i andra former har kommunalförbundet under åren etablerat samarbete med landstingskommunerna:

- Landstingen i N-, O- och P-län samarbetar med regionens kommuner (inkl Borås) i AB Göteborg-Landvetter Flygplats, som tillkom 1970 för att tillvarata de lokala/regionala intressena i samband med flygplatsens tillkomst.

- Förslag till regionalisering av kulturverksamheten, i första hand musikteater- och konsertverksamheten, har under 1975-76 utarbetats inom kommunalförbundets kansli un-

der ledning av en förtroendemannagrupp bestående av representanter för landstingen i N-, O-, P- och R-län samt Göteborgs kommun. Bildandet av en särskild stiftelse - Stiftelsen Västsveriges Musikteater - föreslås med de fem landstingskommunerna som huvudmän.

- I stiftelsen Västsvenska Fritidsområden (Västkuststiftelsen) samverkar sedan 1972 Göteborgs kommun och landstingen i N-, O- och P-län i naturvårdsfrågor. För säkerställande av de regionala naturvårdsområden som lagts förslag om i kommunalförbundets utredningar, har en utvidgning av Västkuststiftelsen föreslagits. Förslaget innebär att kommunalförbundet går in som huvudman i stiftelsen och att kommunalförbundets kansli i fortsättningen skall tillgodose stiftelsens behov av kansliresurser.

- En samordning av lokaltrafiken i regionen (inkl Alingsås kommun) planeras genomföras 1977 och 1978 under kommunalförbundets ledning. Samordningen har kommit till stånd efter ett omfattande planerings- och förhandlingsarbete inom förbundets kansli. Inom detta område torde behov av samverkan med landstingen aktualiseras inom snar framtid, eftersom aviserade reformer förväntas lägga ett gemensamt ansvar för kollektivtrafiken i länen på landsting och kommuner. Redan länsberedningen föreslog ett landstingskommunalt ansvar i trafikfrågorna och att dessa skulle samordnas inom de s k samverkansområdena. I linje härmed har förslag väckts om att planeringsnämnden skall handha samordning och samplanering av de landstingskommunala trafikfrågorna.

Samverkan under utveckling

- Utredning inom kommunalförbundet

Göteborgsregionens förbundsstyrelse har i ett flertal remissyttranden under de senaste åren framfört som sin uppfattning att samverkansformerna inom Göteborgsregionen närmare bör utredas och att man bör söka en mer permanent lösning av samordningsproblemen.

I sitt remissyttrande över länsberedningens betänkande "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84) framhöll förbundsstyrelsen:

> "Om någon ny länsindelning inte kommer till stånd på grundval av länsberedningens förslag måste en mer definitiv lösning av samordningsproblemen i Göteborgsområdet sökas utan avvaktan på förändrad länsindelning. Det bör övervägas om detta kan ske på basis av den omfattande samverkan som etablerats inom ramen för Göteborgsregionens kommunalförbund. ----- En väg kan då vara att tilldela Göteborgsregionens kommunalförbund speciella uppgifter. Frågan bör närmare utredas, förslagsvis i samverkan mellan staten och kommunalförbundet."

Liknande synpunkter framfördes i remissyttrandet över Göteborgsutredningens rapport (Ds Kn 1974:2). Förbundsstyrelsen betecknade Göteborgsutredningens förslag som "principiellt intressant, eftersom Göteborgsregionen även i statlig planering då skulle behandlas som enhet". Styrelsen menade emellertid att en rad praktiska problem var förknippade med den lösning som föreslagits i utredningen.

> "Trots dessa invändningar kan Göteborgsutredningen bilda underlag för fortsatta överväganden kring samordningsproblemen i regionen. Även andra lösningar på den praktiska samordningen bör undersökas. En utgångspunkt kan då vara den samverkan som etablerats inom ramen för Göteborgsregionens kommunalförbund."

I remissyttrandet över styrmedelsutredningens betänkande "Samverkan för regional utveckling" (SOU 1974:82) gör kommunalförbundets styrelse bl a följande kommentar beträffande sambandet mellan regionalpolitiken och samhällsplaneringen i övrigt:

> "Inom en näringsgeografiskt sammanhängande region såsom Göteborgsregionen måste lokaliseringen av arbetsplatser integreras med planeringen av bostäder, service, kommunikationer och fritidsanläggningar. Planeringen av dessa bebyggelseelement är en långt utdragen process som grundas på långsiktiga bedömningar. På regional nivå bedrivs denna långsiktiga planering inom Göteborgsregionen av kommunalförbundet. Såväl regionalpolitiken som de styrmedel som används för att genomföra denna bör av ovannämnda skäl samordnas med regionplaneverksamheten. --- Det vore därför naturligt att Göteborgsregionens kommunalförbund ges inflytande på handläggningen av de lokaliseringspolitiska frågor som berör regionen. Formerna härför bör närmare utredas, förslagsvis i samverkan mellan staten och kommunalförbundet."

I förbundsstyrelsens yttrande över länsberedningens betänkande "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84) tas planeringen av bostadsbyggandet upp till diskussion. Inom regionen svarar kommunalförbundet för fördelningen av den statliga bostadsbyggnadsramen.

> "De samverkansformer som utbildats mellan kommunalförbundet och de tre berörda länsbostadsnämnderna synes hitintills ha överbryggat de problem som utgörs av att i Göteborgsregionen som ett bostadsförsörjningsområde ingår tre länsdelar. För att denna samverkan skall fungera framöver bör den emellertid formaliseras."

Mot bakgrund av bl a ovannämnda uttalanden och den verklighet som dessa speglar tillsatte Göteborgsregionens förbundsstyrelse 1977-03-25 en utredning om vidgade arbetsuppgifter för kommunalförbundet. Utredningen skall se över det framtida samverkansbehovet i regionen med utgångspunkt från kommunalförbundet.

I utredningsuppdraget ingår en prövning av möjligheterna att tilldela kommunalförbundet verkställighetsuppgifter. Hittills har verkställigheten på regional nivå lösts genom bildandet av en rad bolag och i några fall stiftelser med kommunerna och

landstingen som huvudmän. Bland de verksamhetsområden där verkställighetsfrågan snart måste lösas nämns kollektivtrafiken och naturvården. Tillkomsten av ett flertal självständiga regionala företag kan emellertid leda till samordningsproblem och orationell regionutbyggnad. De kommunaldemokratiska aspekterna på val av samverkansform bör också uppmärksammas.

I övrigt skall utredningen bl a undersöka förutsättningarna för en utvidgning av kommunalförbundets kompetens så att förbundet även kan handha verksamhet avseende del av förbundsområdet, vilket kommunalförbundslagen f n inte medger. Utredningen skall också följa upp den statliga utredningen om vidgad länsdemokrati.

- Utredning om vidgad länsdemokrati

Regeringen tillsatte 1976-12-02 en utredning om vidgad länsdemokrati, den s k länsdemokratikommittén.

Kommitténs uppdrag är "att överväga sådana förändringar i den regionala samhällsplaneringen som flyttar den politiska tyngdpunkten till landstingskommunerna". Kommittén skall ägna särskild uppmärksamhet åt sådana uppgifter som länsplaneringen, den regionala trafikplaneringen, naturvårdsplaneringen och den fysiska riksplaneringen.
En viktig uppgift för kommittén blir att ange hur man skall tillgodose kravet på samordning av planeringsinsatserna vid ett ändrat planeringsansvar på den regionala nivån.

I utredningsdirektiven pekas särskilt på de samordningsfrågor som hänger samman med att Malmö och Göteborgs kommuner inte tillhör landstingskommuner. Vidare bör man enligt direktiven klargöra förhållandena mellan å ena sidan landstingskommunerna och å andra sidan primärkommunerna och kommunalförbunden.

Länsdemokratikommitténs direktiv ger anledning till bl a följande frågor:

- Vilka konsekvenser skulle ett förverkligande av de tankegångar som framförts i utredningsdirektiven till länsdemokratikommittén få för Göteborgsregionen?

- Hur skulle samordningsproblemen i regionen påverkas om ansvaret för den regionala samhällsplaneringen generellt överflyttas från länsstyrelserna till landstingen?

Innan vi försöker besvara dessa frågor, kan konstateras att denna samhällsplanering f n handläggs av tre olika länsstyrelser, vilket självfallet försvårar den regionala samordningen och överblicken. Som en provisorisk lösning föreslog Göteborgsutredningen (Ds Kn 1974:2) att beslutanderätten i statliga samhällsplaneringsfrågor skulle tillkomma länsstyrelsen i O-län och andra statliga länsorgan där, även beträffande angränsande kommuner inom Göteborgsregionen i N-län (Kungsbacka) och i P-län (Ale och Lerum). Förslaget har efter remissbehandling lagts till handlingarna utan vidare bearbetning inom regeringskansliet.

Även om det från länsdemokratisk synpunkt principiellt är ända-

målsenligt att överföra huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen till landstingen, torde en sådan åtgärd inte underlätta en lösning av samordningsproblemen i Göteborgsregionen. Eftersom länsgränserna består och landstingen har samma geografiska omfattning som länen, skulle i stället ansvaret för samhällsplaneringen komma att ytterligare splittras. Det faktum att Göteborgs kommun utgör egen landstingskommun, komplicerar bilden ändå mer. Förändringen skulle innebära att ansvaret flyttas över från tre länsstyrelser till fyra landstingskommuner. Resultatet blir att regionens planeringspussel blir ännu svårare att lägga.

För Göteborgsregionens del måste i stället ett överförande av de aktuella planeringsuppgifterna på ett interkommunalt samarbetsorgan - där såväl primär- som landstingskommuner samverkar - vara att föredra. Motiven härför är främst

- behovet av att erhålla en planmässig helhetssyn inom den näringsgeografiska enhet som regionen utgör, inte bara för regionens egen del utan även från såväl riks- som regionalpolitisk synpunkt,

- önskemålet att inte ytterligare splittra ansvaret för samhällsplaneringen i regionen på olika organ till nackdel för både allmänheten och berörda politiker och tjänstemän,

- det nära samband som finns mellan den nuvarande interkommunala verksamheten i regionen och de planeringsuppgifter som är aktuella att flytta över från länsstyrelserna till landstingskommunerna.

En sådan lösning står i överensstämmelse med det i länsdemokratikommitténs direktiv uttalade syftet att stärka den kommunala självstyrelsen. Den faller också inom ramen för det länsdemokratiska reformarbete som direktiven ger uttryck för. Som grundläggande principer för detta anges nämligen dels att de beslut som berör de enskilda människorna skall fattas så nära dessa som möjligt, dels att man måste sträva efter ett system som underlättar insyn, medverkan, kontroll och politiskt ansvarsutkrävande.

I samband härmed är det av intresse att notera de principiella synpunkter som länsberedningen (SOU 1974:84) anfört beträffande landstingskommunalt huvudmannaskap som alternativ till interkommunal samverkan:

> "Man torde till och med 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 idag i förhållande till landstingskommuner.
>
> 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 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 möjligheterna till ett politiskt ansvarsutkrävande. - - -

Det sagda leder till slutsatsen att närliggande uppgifter i största möjliga utsträckning bör ha samma huvudman. ---
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."

Mot denna bakgrund står det klart att en reform i linje med länsdemokratikommitténs direktiv åter aktualiserar - och accentuerar än mer än tidigare - behovet av att finna mer permanenta och övergripande samverkansformer i regionen.

Framtida samverkansformer

Som framgår av den tidigare redovisningen bör man för framtiden eftersträva en samverkansform för Göteborgsregionen som ger möjlighet att inrymma en rad olika regionala verksamheter inom samhällsplaneringens ram. För att bli verkningsfull och möjliggöra en regional helhetssyn bör en sådan samverkan samtidigt inkludera såväl primärkommunerna som sekundär/landstingskommunerna inom regionens influensområde. Hänsyn bör vidare tas till behovet av samordning mellan den kommunala planeringen och den statliga planeringen på regional nivå.

En annan grundläggande utgångspunkt vid val av samarbetsform inom Göteborgsregionen är att - som tidigare konstaterats - förutsättningar f n inte torde föreligga för att åstadkomma en länsgränsjustering inom regionen. Därmed kan också det teoretiskt tänkbara alternativet att bilda ett storlandsting enligt Stockholmsmodell avföras från vidare diskussion.

I diskussionerna om det regionala samarbetet har också frågan om samgående mellan Göteborgs kommun och Göteborgs och Bohus läns landsting aktualiserats. Länsberedningen föreslog att ett sådant samgående skulle komma till stånd. Göteborgsutredningen förordade däremot i första hand en avtalsbunden samverkan, vilken delvis förverkligats under Göteborgsutredningens medverkan. I detta sammanhang kan enbart konstateras att ett samgående mellan Göteborgs kommun och landstingskommunen inte medför någon lösning av regionens samordningsproblem, eftersom regionen dessutom omfattar delar av Hallands och Älvsborgs läns landstingsområden.

Som lämplig samarbetsform i Göteborgsregionen återstår därmed endast kommunalförbundet, som ju med goda erfarenheter redan har prövats inom regionen. Alternativen avtalsbunden samverkan och gemensam stiftelse är ej anpassade för det omfattande samarbete

som här är aktuellt. Även aktiebolagsformen torde kunna bedömas som olämplig i sammanhanget. Här kan hänvisas till de fördelar med kommunalförbundsformen som såväl länsberedningen (SOU 1974: 84) som kommunallagsutredningen (SOU 1974:99) framhållit i jämförelse med bolagsformen:

- Kommunalförbundsformen har ett mer vidsträckt användningsområde än aktiebolagsformen. Bolagsformen är begränsad främst till verksamhet inom området för fakultativ kommunal verksamhet med stöd av 3 § KL. Kommunalförbund kan däremot bildas i princip för vilken kommunal angelägenhet som helst.

- Såväl kommunmedlemmarna som medlemskommunerna kan anföra kommunalbesvär över kommunalförbundsbeslut, medan någon motsvarande möjlighet inte finns i fråga om beslut av interkommunala aktiebolag.

- Offentlighetsprincipen gäller ifråga om kommunalförbunds men inte för bolags handlingar, vilket möjliggör större insyn i kommunalförbundets verksamhet än i aktiebolagets.

Länsberedningen och kommunallagsutredningen avslutar sina jämförelser med följande konklusion:

> "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 ifråga om annan kommunallagsreglerad förvaltning. Från kommunaldemokratiska synpunkter och ifråga om rättssäkerhetsaspekter synes kommunalförbundsformen vara att föredra framför bolagsformen. Dessutom har förbundsformen ett mer vidsträckt användningsområde än bolagsformen. Bolagsformens fördelar torde främst ligga i möjligheterna till affärsmässig drift och effektivitet."

Även bygglagutredningen har för sin del uttalat sig positivt om kommunalförbundet som interkommunal samverkansform då det gäller planering och planläggning.

Mot bakgrund av ovanstående redovisning är det naturligt att söka en lösning av samverkansfrågorna i regionen med utgångspunkt från de existerande primär- och sekundärkommunala samarbetsorganen i regionen, i första hand Göteborgsregionens kommunalförbund och planeringsnämnden för landstingskommunala angelägenheter i de västsvenska länen (N-, O-, P- och R-län).

En annan slutsats är att det framtida samarbetet om möjligt bör ske i form av kommunalförbund. Utifrån dessa förutsättningar kan man skissera följande tre organisationsmodeller för en primär- och sekundärkommunal samverkan i Göteborgsregionen.

A Skilda primär- och sekundärkommunala kommunalförbund, motsvarande Göteborgsregionens kommunalförbund resp planeringsnämnden, men med gemensam beredning och kanslifunktion.

B Vidgning av Göteborgsregionens kommunalförbund; landstingen i N-, O- och P-län går in som medlemmar.

C Samordnat primär- och sekundärkommunalt kommunalförbund; samgående mellan Göteborgsregionens kommunalförbund ocn planeringsnämnden.

Samtliga organisationsskisser utgår från i princip oförändrad kompetens jämfört med nuvarande förhållanden i Göteborgsregionens kommunalförbund resp planeringsnämnden. Även de(t) nybildade kommunalförbunden(et) skall m a o ha en utredande och rekommenderande funktion, medan beslutsfattandet åvilar primär- resp sekundärkommunerna. Arbetsuppgifterna kan emellertid komma att vidgas till följd av pågående utredningar inom kommunalförbundet och länsdemokratikommittén.

Endast organisationsskiss A är möjlig att genomföra enligt nuvarande kommunalförbundslag. Ett förverkligande av såväl organisationsskiss B som C förutsätter däremot en ändring av lagen eftersom den f n inte medger att landstingskommun och primärkommun som ingår i landstingskommun tillhör samma kommunalförbund. Här kan noteras att konstitutionsutskottet i sitt utlåtande (KU 1976 /77:25) över propositionen angående ny kommunallag m m påpekade detta problem och förutsatte "att frågan blir föremål för fortsatta överväganden".

Nedan görs en kortfattad beskrivning av den organisatoriska innebörden av de tre alternativen:

Organisationsskiss A

Den nuvarande planeringsnämnden omorganiseras till sekundärkommunalt kommunalförbund.

En samordning med Göteborgsregionens kommunalförbund åstadkommes genom integrerad politisk beredning i gemensamma frågor samt gemensamma verkställighets- och kanslifunktioner. Beslutsfunktionerna utövas åtskilt inom ramen för resp kommunalförbund.

Såväl beslutskompetens som arbetsuppgifter och geografiskt verksamhetsområde förblir oförändrade jämfört med nuvarande förhållanden inom Göteborgsregionens kommunalförbund resp planeringsnämnden.

Organisationsskiss B

Göteborgsregionens kommunalförbund vidgas genom att landstingskommunerna i N-, O- och P-län går in som medlemmar i förbundet.

Såväl beslutskompetens som arbetsuppgifter och geografiskt verksamhetsområde förblir i princip oförändrade jämfört med nuvarande förhållanden inom Göteborgsregionens kommunalförbund.

Viss samordning utöver regiongränsen kan dock aktualiseras - om berörda landstings- och primärkommuner så önskar - beträffande t ex trafik- och naturvårdsplanering. Eftersom planeringsnämnden förutsätts bestå utan förändring, erfordras sannolikt vissa samordningsåtgärder mellan nämnden och kommunalförbundet.

Organisationsskiss C

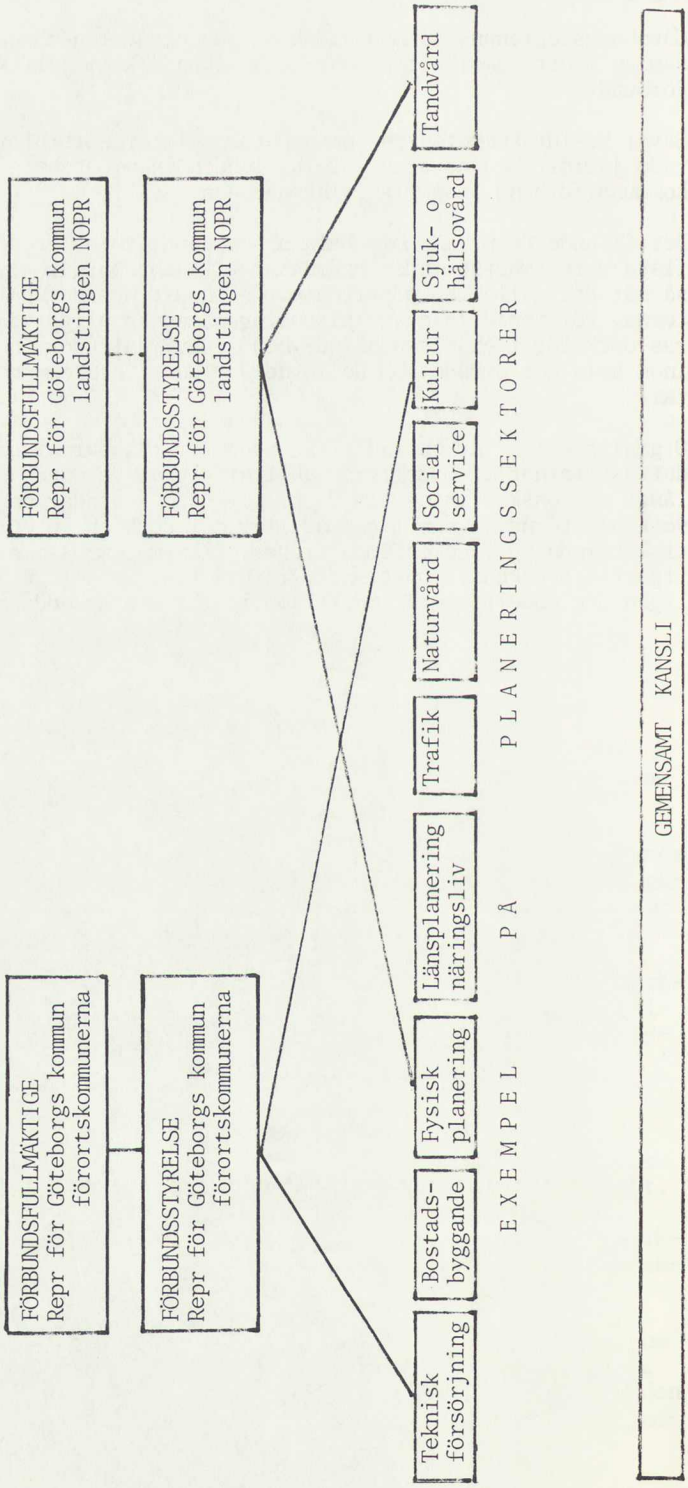
Göteborgsregionens kommunalförbund och planeringsnämnden går samman i ett samordnat primär- och sekundärkommunalt kommunalförbund.

Såväl beslutskompetensen som arbetsuppgifterna förblir oförändrade jämfört med nuvarande förhållanden inom Göteborgsregionens kommunalförbund resp planeringsnämnden.

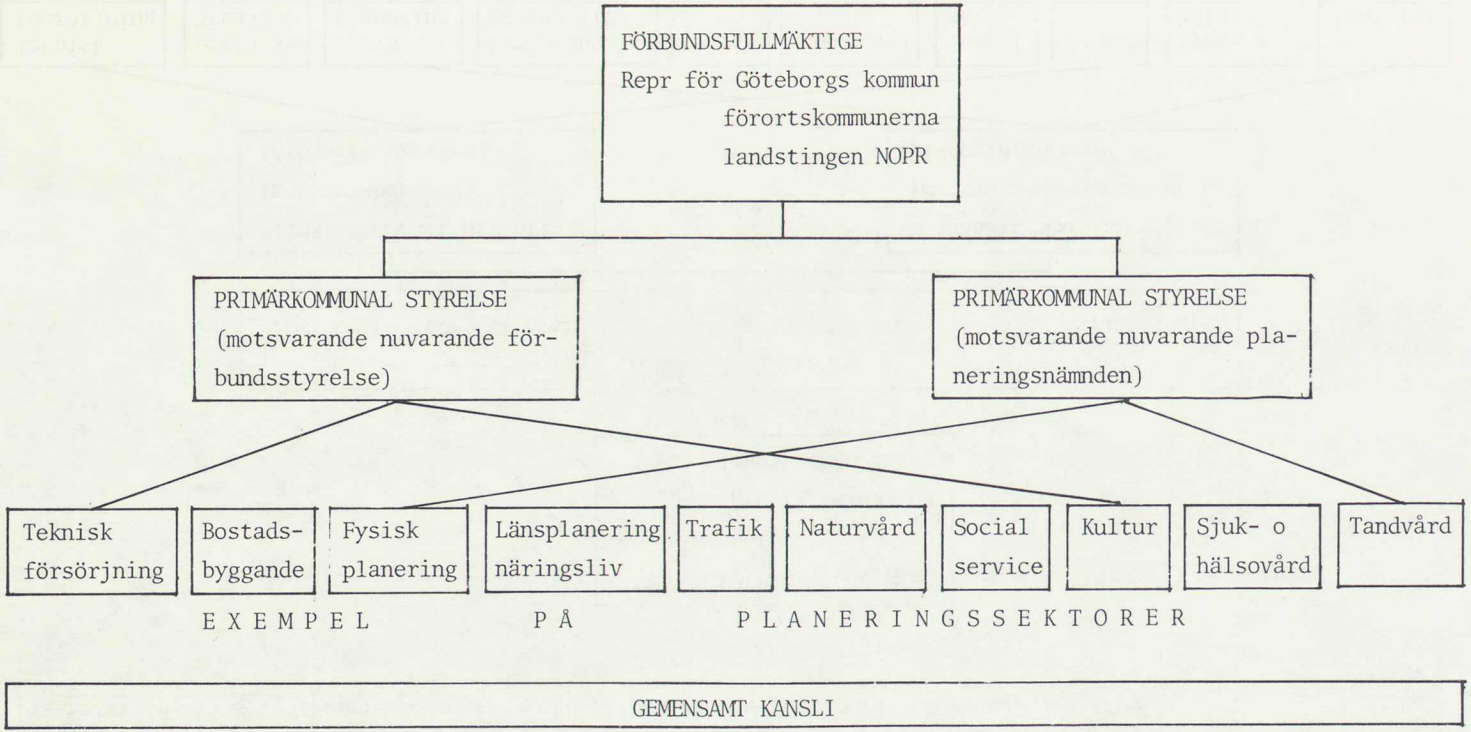
Beträffande de primärkommunala arbetsuppgifterna är det geografiska verksamhetsområdet begränsat till Göteborgsregionen, likaså när det gäller huvudparten av de landstingskommunala uppgifterna. För uppföljning av planeringsnämndens åligganden erfordras dock för t ex vissa hälso- och sjukvårdsfrågor en samordning inom hela det område som de ingående landstingskommunerna omfattar.

Organisatoriskt är en rad olika modeller tänkbara inom ramen för detta alternativ. Modellerna skiljer sig åt beroende på hur långt man önskar integrera de primär- och sekundärkommunala verksamheterna. I samtliga modeller bör dock en integrerad politisk beredning i gemensamma frågor, liksom gemensamma verkställighets- och kanslifunktioner, förutsättas. Modell 2 är förmodligen den modell som är mest lämplig för den avsedda samverkan.

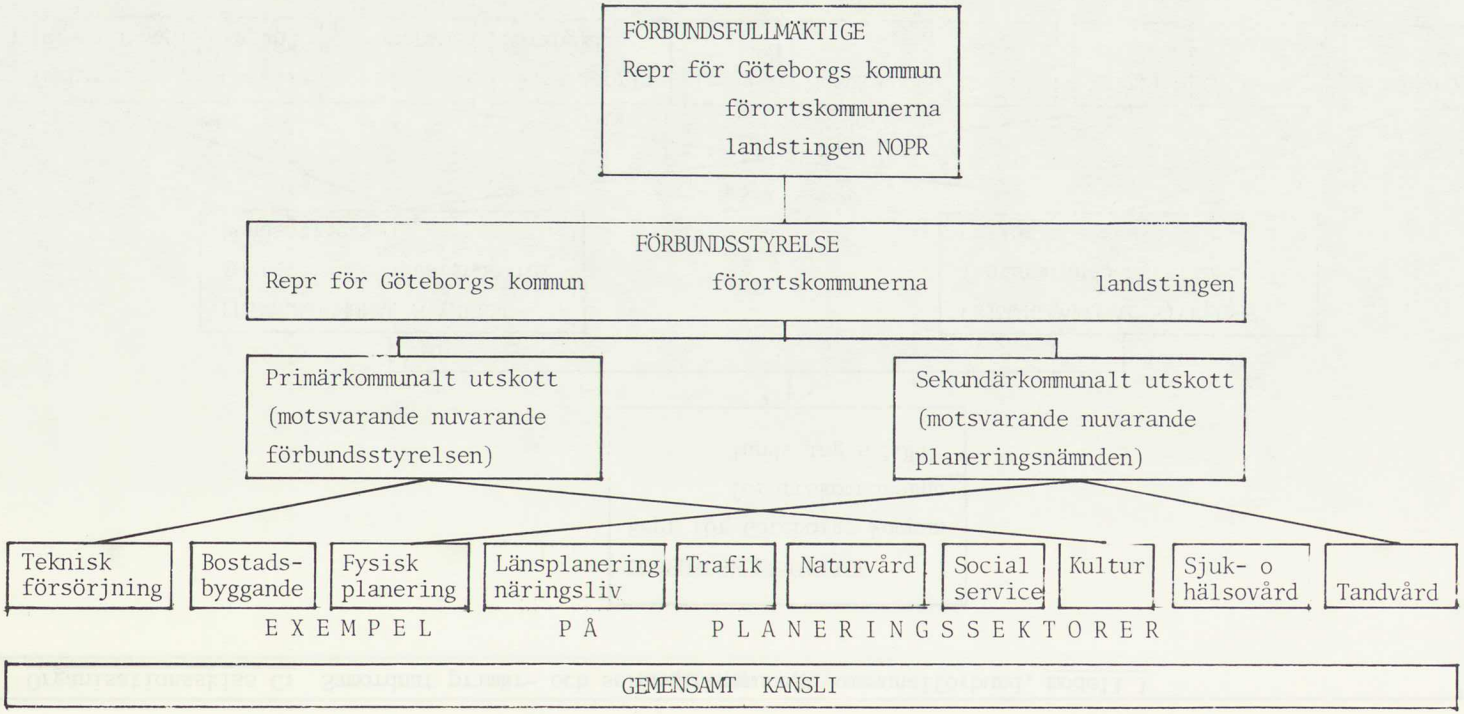
Organisationsskiss A: Skilda primär- och sekundärkommunala kommunalförbund



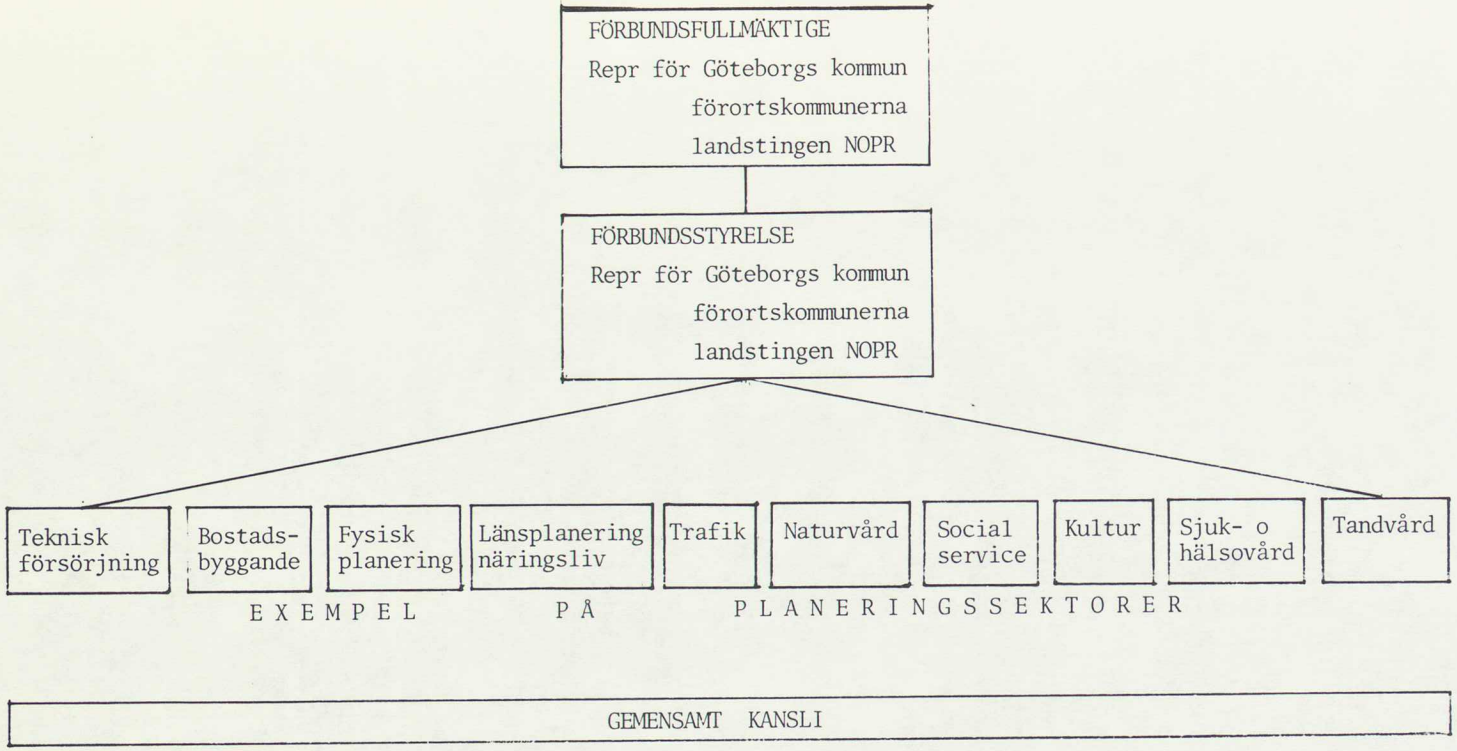
Organisationsskiss C: Samordnat primär- och sekundärkommunalt kommunalförbund, modell 1



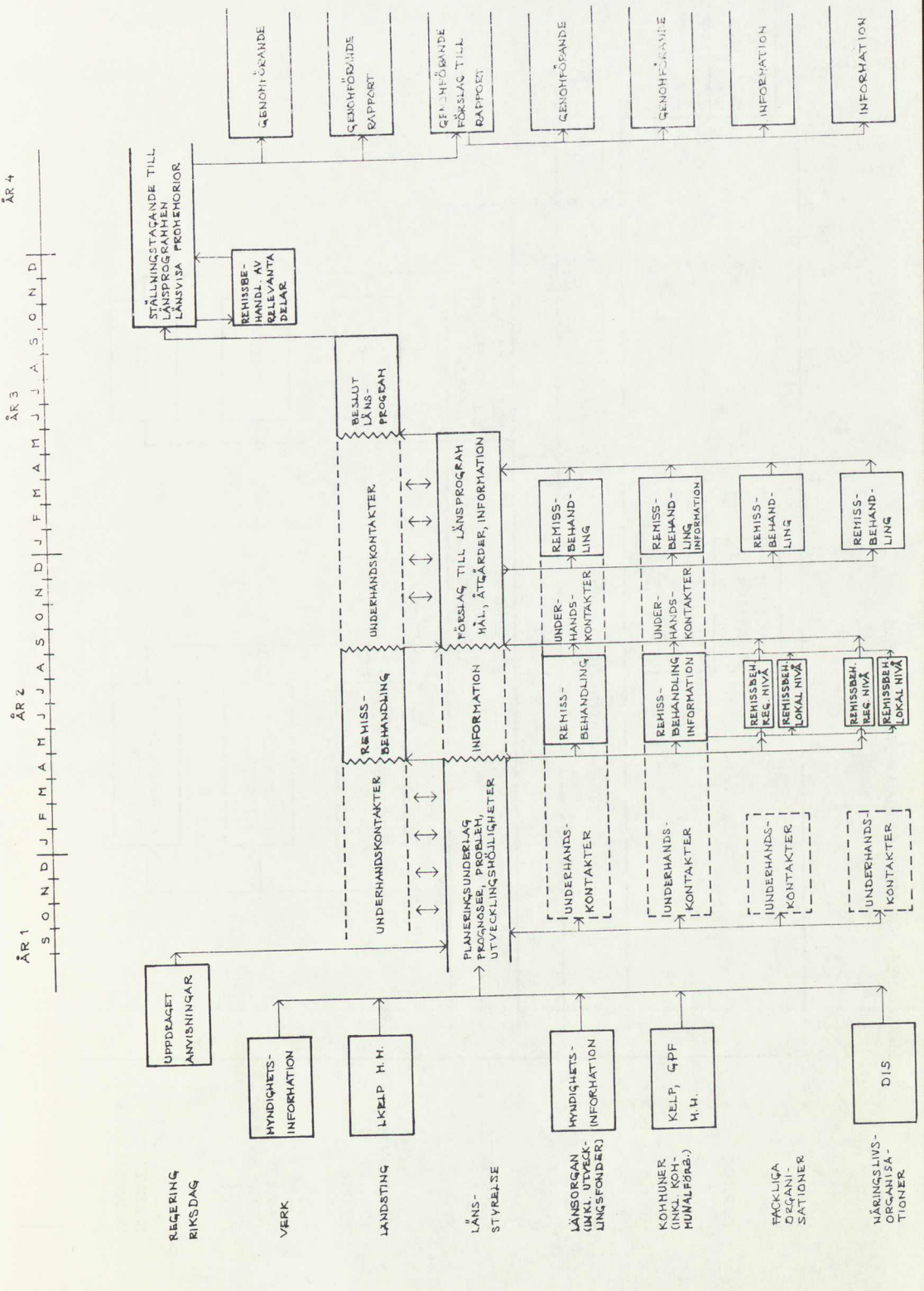
Organisationsskiss C: Samordnat primär- och sekundärkommunalt kommunalförbund, modell 2



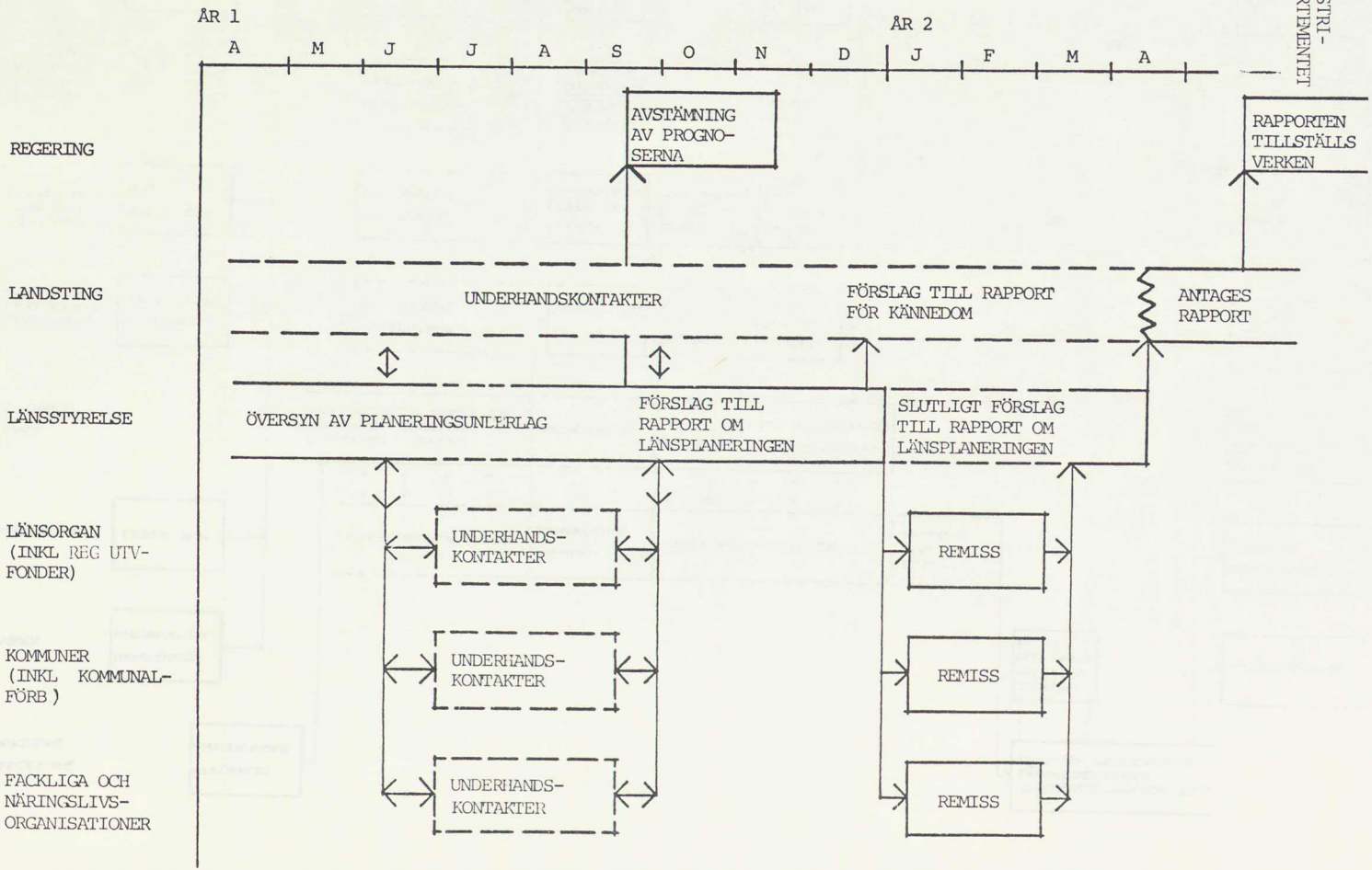
Organisationsskiss C: Samordnat primär- och sekundärkommunalt kommunalförbund, modell 3



FLÖDESSCHEMA FÖR FULLSTÄNDIG LÄNSPLANERING



FLÖDESSCHEMA FÖR LÄNSPLANERINGEN, ÅRLIG ÖVERSYN



# Statens offentliga utredningar 1978

## Kronologisk förteckning

1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.

# Statens offentliga utredningar 1978

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]

### Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]

### Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

### Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

### Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]

### Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]

### Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]

### Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

### Industridepartementet

Energi. [17]

### Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91·38·04173·1
ISSN 0375·250X